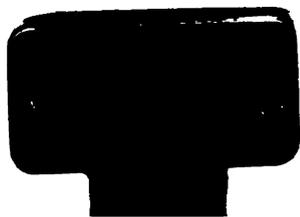


IICA
E14
239

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
* 12 DIC. 2001 *
RECIBIDO



IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
* 12 DIC. 2001 *

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
-IICA-**

CONSORCIO TECNICO

1/17/01

Reflexión sobre el Agro Latinoamericano

BID - CEPAL - IICA - BANCO MUNDIAL - FAO - IFPRI

-1998-

**Gerardo Escudero
Mario Pensado**

00004419

11
214
239

Reflexión sobre el Agro Latinoamericano
BID - CEPAL - IICA - BANCO MUNDIAL - FAO - IFPRI



Gerardo Escudero y Mario Pensado*

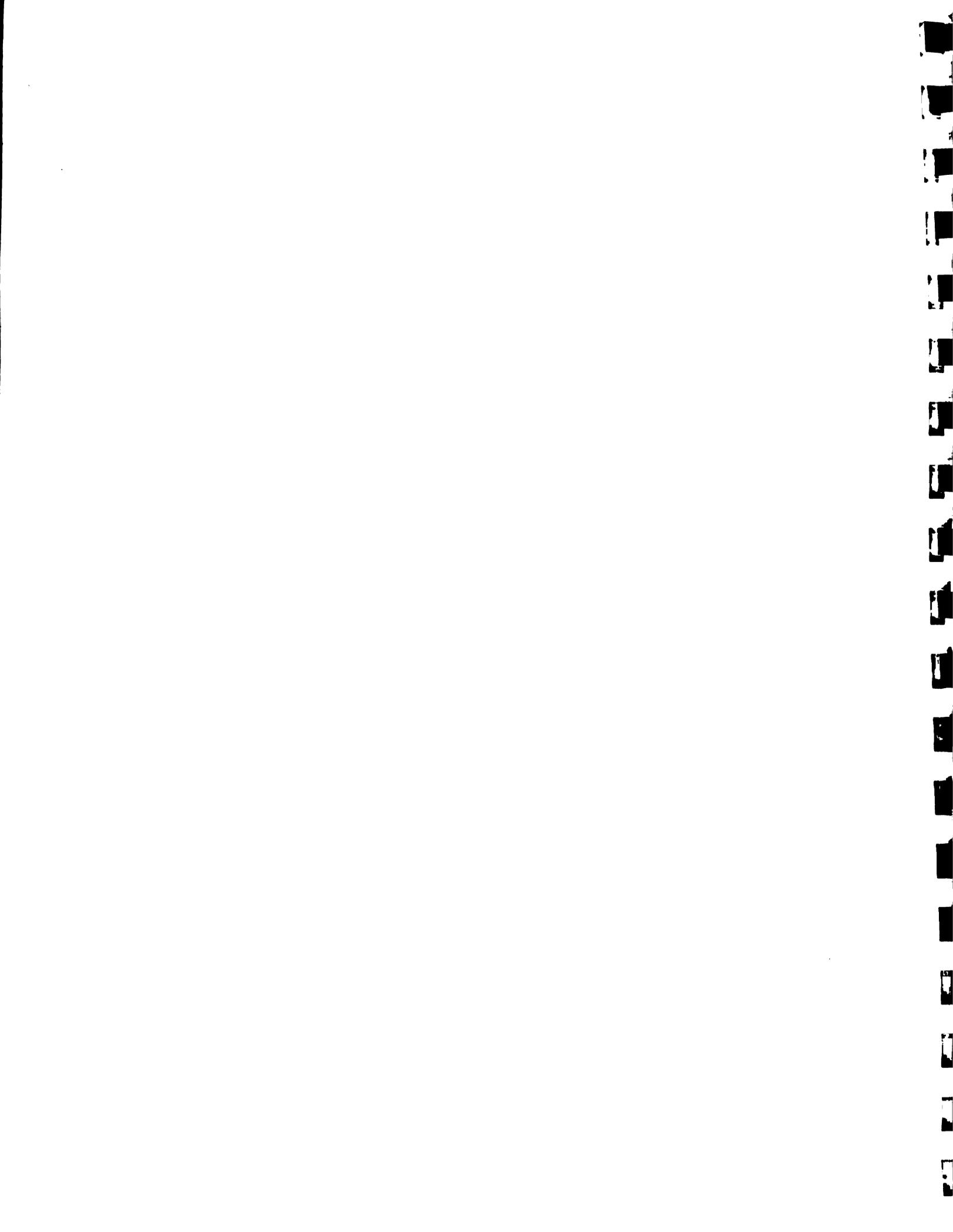
ANTECEDENTES

La *Reunión de Reflexión sobre el Agro Latinoamericano* fue un evento que surgió a raíz del acuerdo adoptado por los representantes de organismos internacionales en el Segundo Foro Ministerial de Agricultura: "*La Agricultura de las Américas, de cara al Siglo XXI: retos y oportunidades*" efectuado durante la Novena Junta Interamericana de Agricultura del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, en octubre de 1997, en Santiago, Chile.

El acuerdo era relativo a la necesidad de efectuar una reunión de carácter interinstitucional para el análisis, reflexión y propuestas en la agricultura y el medio rural de las Américas. De esta forma los esfuerzos de coordinación desarrollados por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) fueron clave en la realización de la reunión, así como el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la activa colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la participación del Banco Mundial (BM), Organización de Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

OBJETIVO

El objetivo de la reunión fue realizar un intercambio de ideas para revisar el comportamiento del sector agropecuario, sus tendencias y sus respuestas a las reformas económicas adoptadas recientemente en la región. Asimismo fue útil para señalar temas prioritarios y propuestas para efectuar de manera más estrecha e integrada un trabajo de tipo interinstitucional que atienda de mejor manera las demandas sobre agricultura y medio rural de parte de los gobiernos de los países de la región.



CONTENIDO

La Reunión de Reflexión sobre el Agro Latinoamericano consistió en la presentación de siete exposiciones con sus respectivos comentarios y opiniones; una sesión de dos grupos de discusión relativos a los temas de Políticas y Pobreza, y una mesa redonda sobre conclusiones. Al final, la Vicepresidenta del BID Nancy Birdsall, realizó la clausura del evento. El presente trabajo contiene los grandes rubros temáticos discutidos y fueron los siguientes:

- 1.- Diagnóstico del sector agropecuario de la región
- 2.- Instrumentos de políticas del sector agropecuario:
- 3.- Pobreza rural y la estrategia para combatirla
- 4.- Perspectivas futuras de la agricultura de América Latina y el Caribe

Este documento del evento no expresa necesariamente la opinión de las instituciones participantes, ni tampoco específicamente la de los participantes al evento, más bien la síntesis expresa los temas centrales discutidos colectivamente y donde, con mayor o menor grado de consenso, y aún respetando la divergencia de opiniones, lo que interesa resaltar son más las convergencias y las acciones que conjuntamente puedan desarrollarse, o reforzar las que ya se están desarrollando, bajo el concepto de la colaboración interinstitucional en beneficio de los países. En anexo se consigna el programa desarrollado, así como la lista de los participantes al evento.

SINTESIS

Se considera que durante los años 90 se abre una fase de recuperación del crecimiento del sector silvoagropecuario y agroindustrial de la región. Sin embargo, la presencia de profundas desigualdades en términos de dotación de capitales y recursos entre localidades, zonas, países y regiones en América Latina y el Caribe, representa un gran desafío para elevar la competitividad con miras a alcanzar un real desarrollo económico y social de la agricultura y el medio rural. Una estrategia para enfrentar tal situación deberá incluir dos elementos fundamentales: 1) profundizar y acelerar las reformas que se han estado llevando a cabo en la región y 2) fortalecer el proceso de acumulación de capital social.

El primer elemento comprende garantizar el tipo de políticas públicas necesarias que impulsen el crecimiento económico, que tenga como finalidad y compromiso, el ofrecer acceso a mejores niveles de desarrollo humano para la región. La agricultura y el medio rural se inscriben en el proceso de liberalización de la economía con estabilidad y en el marco de una sólida armonía entre las políticas macro y la política sectorial.

En este marco, se considera que una política sectorial es indispensable para reforzar el aprovechamiento de las oportunidades que emergen y remontar las modificaciones que se presentan por la acción y los efectos de múltiples variables económicas, sociales y naturales, tanto de carácter endógeno como exógeno, que inciden en el devenir del medio rural. Su diseño e implementación debe corresponder a las necesidades e instrumentos inherentes al ciclo de reformas de segunda generación, en donde la política sectorial sea de nuevo tipo y las dimensiones espacial-regional y política-social cobren mayor relevancia en la misma. No es posible establecer recetas exclusivas, razón por la cual el diseño de políticas y el combate a la pobreza ahora se inscriben en propuestas específicas y apropiadas a las circunstancias y modalidades de cada país de la región.

El segundo elemento es referente al proceso de acumulación de capital social, comprendido como el proceso necesario para elevar la capacidad social organizada y del entramado institucional, en el que concurren como elementos estratégicos, pero no únicamente, la educación, la innovación tecnológica y la generación de habilidades para enfrentar las nuevas demandas del desarrollo humano.

En la agricultura y el medio rural, este proceso de acumulación de capital social es fundamental para garantizar un desarrollo sustentable, basado en el aprovechamiento de la experiencia cultural y las formas social organizativas de los productores rurales para elevar la participación de los actores social rurales en el diseño, discusión y toma de decisiones; potenciar la innovación tecnológica apropiada a las necesidades locales; resolver problemas relativos al bienestar social; cambiar instituciones para hacerlas más eficientes, descentralizadas y sobretodo generar oportunidades de desarrollo económico sustentado en el incremento de la productividad y la competitividad necesarios para integrarse al contexto predominante de globalización, integración y libre comercio.



Cabe señalar que existe diversidad de experiencias de ámbito regional y nacional, así como un clima macro económico relativamente estable, pero que se requiere de un ambiente político más propicio para dar una mejor atención a los problemas rurales.

Resulta pertinente avanzar en este grupo de trabajo interinstitucional dado que puede ayudar a desarrollar un menú de opciones de políticas y alternativas que sirvan para llegar a un consenso sobre las opciones del presente y avanzar, con mayor análisis, en las que no lo exista. En esos términos, este grupo de trabajo, no excluyente de la participación de otras instituciones, debe orientarse a realizar una labor de análisis de mayor profundidad, oportunidad y riqueza sobre las políticas e instrumentos, los fenómenos macro que afectan diferenciadamente a los países como son la globalización, los acuerdos comerciales regionales y multilaterales y el conjunto de políticas y medidas que afectan el desarrollo de la agricultura y el medio rural. Ello comprende resolver la necesidad de información de calidad y oportunidad para su sistematización y la construcción de indicadores adecuados a la nueva realidad rural y urbana que viven los países.

PRIMERA PARTE: DIAGNOSTICO

Los años 90: Recuperación del sector agropecuario en la región

Existe consenso que la fase actual es de recuperación del crecimiento del sector silvoagropecuario y agroindustrial en AL y C. A grosso modo, el comportamiento histórico del sector agropecuario ha sido el siguiente: de crecimiento en los setenta, de caída en los ochenta y de recuperación en los noventa.

En el caso de la agroindustria también existe una recuperación similar, que sin embargo se acompañó de una reconversión industrial que implicó una quiebra significativa de industrias manufactureras en la etapa de la apertura, donde los sectores más afectados fueron textiles, cueros, calzado, muebles y las de tipo intensivo en mano de obra, como la de ingeniería y bienes de capital. En contraste, ahora el sector de alimentos, en términos relativos, ha ganado terreno.

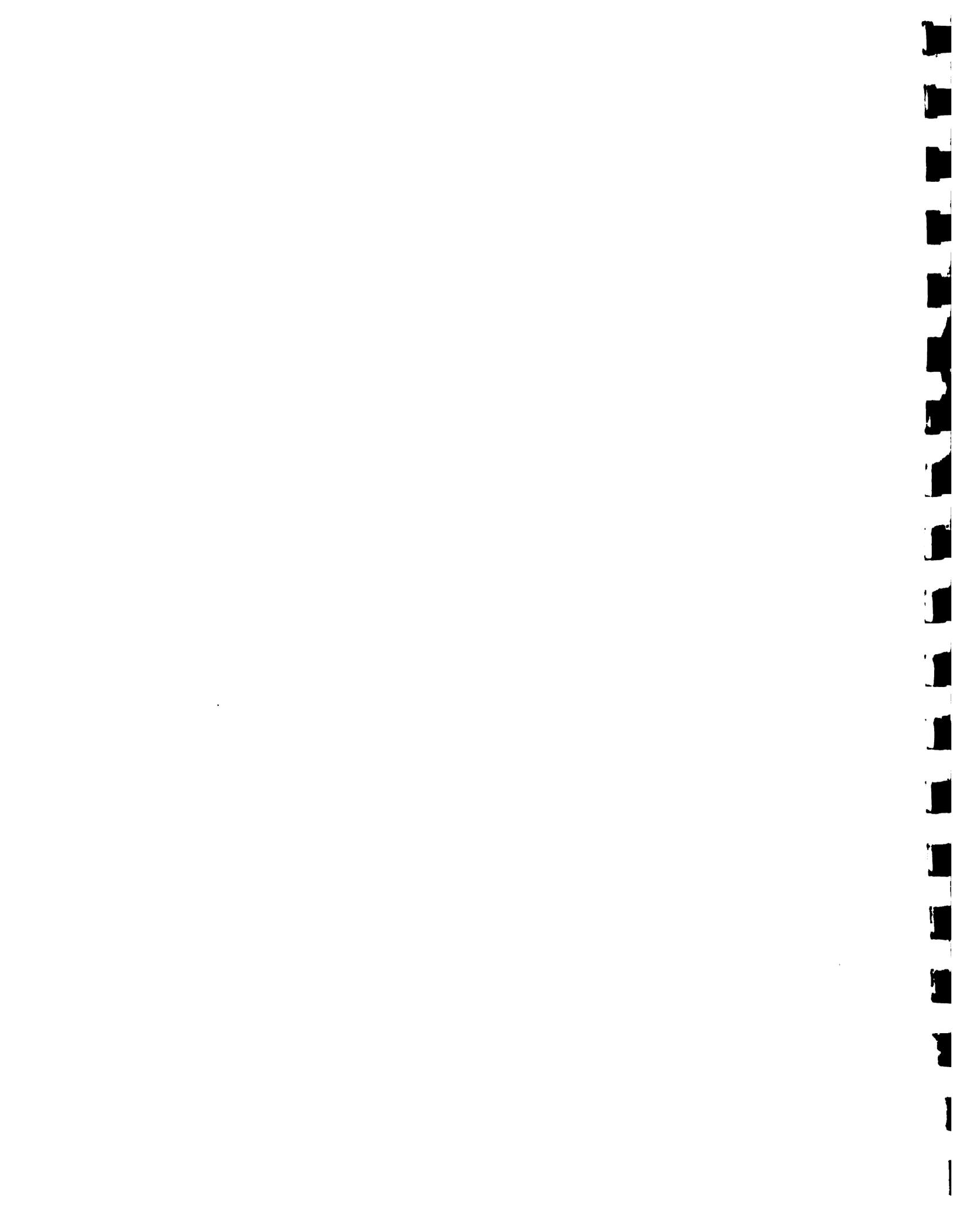
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

El impacto de la apertura externa en la composición del comercio agropecuario de exportaciones

El proceso de apertura externa que acompañó como elemento estratégico de la implementación de las políticas de estabilización y ajuste de los noventa, ha tenido un impacto visible sobre la composición de las exportaciones agropecuarias de la región. En 1970, dos tercios de las exportaciones agropecuarias de la región correspondía a dos productos: café y azúcar y sólo un 15% correspondía a frutas y hortalizas. En 1985, la situación era casi similar, pero en 1995 ocurrió un cambio, y el sector de frutas y hortalizas representó el 30%, mientras que las exportaciones de café y azúcar disminuyeron a un tercio. Otro rubro que emergió fue el de aceites y derivados, que de representar un 6% pasó a un 20%. Por el lado de las importaciones agropecuarias, la situación también cambió: los lácteos eran el rubro más importante a nivel regional, pero fueron desplazados por el rubro de los cereales a consecuencia de la reciente apertura externa y los cambios productivos registrados en la agricultura.

Otros dos fenómenos asociados a estas transformaciones en el comercio externo agropecuario han sido, por una parte, el menor dinamismo relativo de las exportaciones agropecuarias, respecto al del resto de las exportaciones, y por otro lado, la paulatina reducción relativa del tradicional saldo positivo de la balanza comercial agropecuaria, dado un mayor dinamismo de las importaciones agropecuarias y de alimentos que se viene registrando con la apertura de las economías. Este asunto resulta particularmente preocupante dado el severo desequilibrio negativo de la balanza comercial de la región y el aporte neto de divisas que tradicionalmente hace el sector, ahora cada vez con menor capacidad relativa para hacerlo, representando sensibles riesgos para algunos países latinoamericanos y caribeños.

Desde otro punto de vista, con la apertura e integración el mercado agropecuario intrarregional hemisférico se ha visto favorecido, pues ha crecido en mayor medida que el comercio que la región desarrolla con otras partes del mundo. En ello han incidido la apertura externa de la región y la implementación y desarrollo de múltiples acuerdos bilaterales y regionales de comercio en el hemisferio. Inclusive, habría que enfatizar que esta generación de nuevo comercio es consecuencia de la liberalización comercial y no del desvío de flujos comerciales o de distorsiones en el mercado.



La agricultura vive una vez más un cambio del patrón productivo regional

La apertura externa ha coadyuvado a modificar el patrón productivo de la región. En este reciente proceso se ha privilegiado la sustitución de cultivos básicos por cultivos de oleaginosas, de frutas, hortalizas y productos pecuarios, lo que ha representado una respuesta relativamente ágil ante las oportunidades que presentan los mercados internacionales.

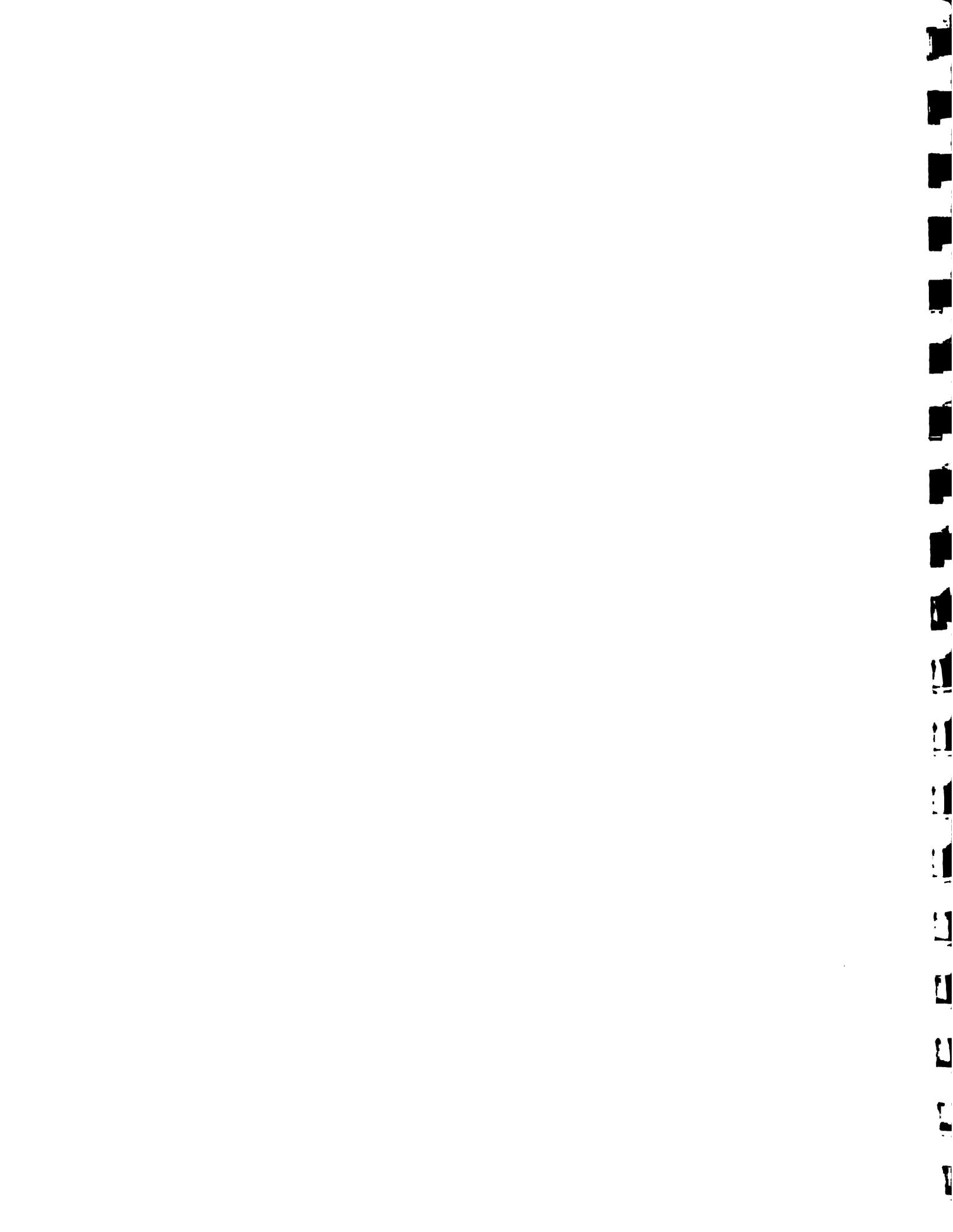
Los programas de ajuste implementados en varios países desde los ochenta, especialmente a finales de la misma, cambiaron los patrones de cultivo y esto se refleja en la estructura productiva de los años noventa. Comparada con la transformación registrada en los años setenta, hoy ésta parece de mayor envergadura y extensión por la mayor cobertura de países involucrados. Este cambio está siendo favorable a la producción de oleaginosas, frutas y hortalizas, productos pecuarios y, en cambio, menos favorable para los cereales, el café y las raíces y tubérculos.

Se agudiza la heterogeneidad productiva y social en la región

Entre los países de la región tradicionalmente ha habido un crecimiento diferenciado del agro, lo que, entre otras implicaciones, presenta impactos diferenciados de las políticas macroeconómicas y las medidas de política aplicadas al sector agropecuario. En el actual contexto esta situación tiende a profundizarse con tratamientos homogéneos aplicados a estructuras fuertemente heterogéneas.

Durante el período 1990-1997, ha existido un conjunto de países que han mostrado un buen desempeño macroeconómico global del Producto Interno Bruto (PIB) al mismo tiempo que han gozado de un buen crecimiento de su agricultura, tal como lo registran países como Chile, Perú, Guyana, Honduras, Costa Rica, Uruguay, República Dominicana, Bolivia y Guatemala. Por otra parte, hay dos grupos más de países que tienen un buen desempeño de la agricultura en un contexto de un pobre desenvolvimiento de la economía global, y otro grupo de países que tienen un buen desarrollo macroeconómico y un deficiente desempeño del sector agropecuario, como es el caso, por ejemplo, de México.

La heterogeneidad entre los países de la región es, entre otras importantes asuntos, un reto para el análisis de los datos de la región, y por ello se debería tratar de aprender de la diversidad y



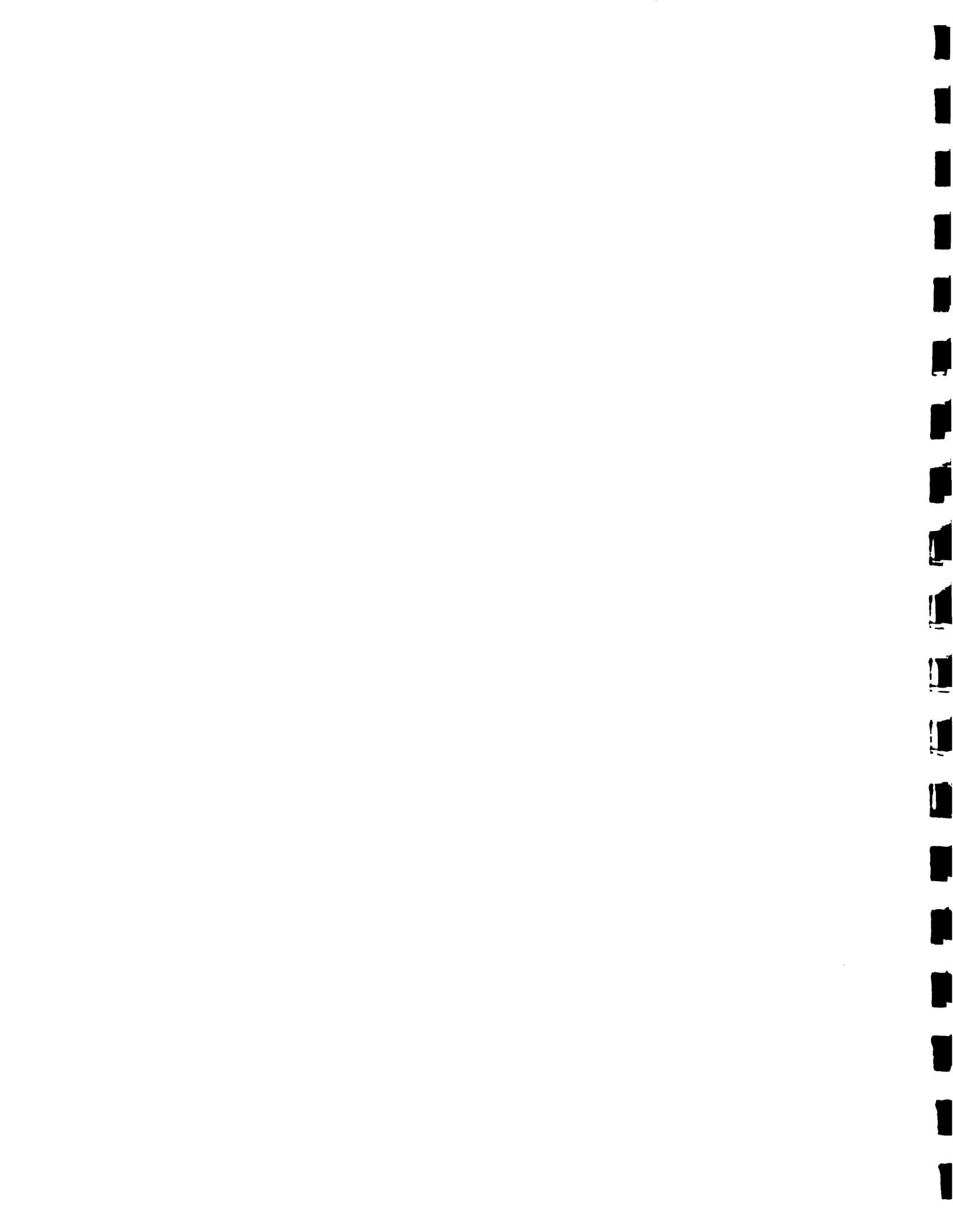
distinguir los grupos de países asociados a tipos de políticas o a circunstancias específicas, lo cual es útil para comprender mejor estos fenómenos. La heterogeneidad, sin embargo, no es solamente entre países, también se da al interior de ellos y de su sector agropecuario; en cuyos casos los procesos de crecimiento diferenciado también han estado presentes entre sectores, regiones, agentes y productos.

En este sentido es claro que hay una parte del aparato productivo agropecuario que sí ha podido reaccionar con mejoras de productividad y tiende acercarse a la frontera tecnológica internacional, lo que le ha permitido tener capacidad competitiva y un buen aprovechamiento de las oportunidades, denotándose visibles cambios de la oferta exportadora regional. Sin embargo, en otros casos, que son la mayoría, no han corrido con la misma suerte, capacidades o circunstancias, lo que a su vez ha reforzado dicha heterogeneidad productiva y social.

En lo referente a la heterogeneidad de los agentes sociales y económicos involucrados en la producción, cabe señalar que las cifras censales correspondiente a los ochenta, mostraron que existía un 70% correspondiente a minifundios o unidades de subsistencia y 20% relativo a pequeños productores que contaban con un potencial agropecuario; en conjunto, el 90% de las unidades de producción poseían el 10% del total de tierras.

Después de los ochenta, los estudios y encuestas realizados permiten sostener a nivel de hipótesis, que ha crecido el minifundio pero hay una concentración cada vez mayor del valor de la producción en medianos y grandes productores. Además, la heterogeneidad económica y productiva tiene su expresión social: es cada vez mayor la población rural que tiende a migrar, los ingresos agrícolas directos no alcanzan para sobrevivir, razón por la cual se desarrolla con mayor intensidad la generación de ingresos de ésta y otras fuentes extraprediales, el empleo rural agrícola se reduce y el empleo rural no agrícola crece a tasas significativas.

Explorar la estructura a raíz del tema de la heterogeneidad de los agentes y de los sectores y de las regiones es crucial, pues es claro que ha cambiado el régimen de incentivos, que existe heterogeneidad entre firmas grandes y pequeñas, entre multinacionales y firmas locales y otras tantas formas productivas, así como entre regiones y países. En consecuencia, las reacciones al cambio en el régimen de incentivos son distintas porque están filtradas por múltiples circunstancias, en donde destacan mercados que funcionan, mejor o peor, dependiendo de la



composición factorial de los mismos y/o por imperfecciones o distorsiones de mercados y de información de los sectores, y de la misma naturaleza y lógica de funcionamiento del actor o de la región.

La agricultura reposiciona sus contribuciones al resto de la economía

La revitalización de la agricultura pareciera implicar, contra la tendencia de los últimos 30 años, que la acelerada disminución de la participación del PIB agrícola con respecto al PIB total se ha frenado en los últimos años, e inclusive en ciertos países se ha recuperado ligeramente. La participación relativa del sector agropecuario regional se ha conservado en alrededor del 10% respecto al PIB total. En algunos países la importancia del sector es mayor por lo que la reducción o el incremento en el ritmo de crecimiento del sector agropecuario es más impactante, y por tanto procesos como el de reconversión agrícola industrial enfrentan mayores desafíos sociales y económicos.

En diferentes estudios de cointegración, se constató que el sector agropecuario regional varía en forma conjunta ya sea con el dinamismo del sector industrial o con la economía global y ello apunta a señalar que el sector agropecuario, ya sea por la inversión o por la demanda se encuentra influido por la evolución de la demanda de productos y por un efecto ingreso que determina la evolución agrícola. Es decir, el interrelacionamiento es cada vez más fuerte y ello se muestra en los ejemplos de los problemas de fluctuaciones de precios cerealeros o ganaderos ocasionados por la caída de la demanda interna, y los problemas de sobreoferta y de caída de precios de las materias primas por la contracción de la demanda industrial.

Por último, cabe mencionar que dada la creciente interdependencia de la agricultura con su entorno, el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente tiene un efecto generalizado tanto en el medio rural como en el urbano, por lo que debiera ser contemplado dentro de una visión global como un elemento básico de una estrategia de desarrollo regional y sectorial de largo plazo.

Síntesis de la primera parte

Existe un mayor ritmo del crecimiento en la agricultura e incluso en la producción de alimentos; las exportaciones también han crecido pero no llega a los niveles de los años setenta.



Por otro lado, se registra un cambio en el patrón productivo y un relacionamiento agroindustrial cada vez más fuerte; un incremento en los niveles de productividad agropecuaria; una tendencia reciente de las exportaciones de la región a orientarse a los mercados intraregionales; el sostenimiento e incluso incremento de los aportes de la agricultura hacia el resto de la economía dentro de un contexto de creciente déficit comercial; y una fuerte dinámica de movilidad de población.

Es necesario continuar con reformas económicas, especialmente de las llamadas de segunda generación, en un contexto en el que prevalecen diferentes situaciones a nivel países y al interior de ellos, sobretodo de fuerte desigualdad de oportunidades y de ingresos y una marcada incapacidad de resolver la pobreza en el ámbito rural. Asimismo, es necesario retomar el programa de inversiones ya que las reformas económicas son necesarias pero no suficientes para lograr el desarrollo del sector silvoagropecuario; en este programa de inversiones es necesario plantear prioridades de acuerdo al avance en cada país incluyendo educación, innovación, servicios en apoyo al comercio e infraestructura; es necesario crear también un ambiente de economía de mercado mediante condiciones necesarias que estimulen la inversión extranjera en los países, lo cual contribuirá a combatir la escasez de capital, mejorar el acceso a mercados y generar un proceso de innovación más acelerado.

SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS DE POLITICA

Cambios en los instrumentos de política

En los últimos 15 años, ha existido un cambio substancial en el instrumental de políticas económicas en general que afectan definitivamente también a la agricultura. Existen tres grandes eventos determinantes de dicho cambio: **primero**, la crisis económica de los ochenta y los consecuentes programas de estabilización y ajuste estructural; **segundo**, el proceso de negociación multilateral, o sea el acuerdo agrícola en la Ronda Uruguay, y **tercero**, la globalización de los mercados financieros.



Ajuste y sus efectos en el instrumental de políticas

El **primer elemento** condiciona la selección de instrumentos en función de la consistencia de la política agrícola respecto a la política macro implementada en los países. En este sentido, los criterios de selección de instrumentos fueron: **primero** la eficiencia y el costo fiscal del instrumento; **segundo**, la compatibilidad del instrumento de política con los mecanismos del mercado; **tercero**, su capacidad de focalizar; y **cuarto**, la posibilidad del manejo del instrumento en manos privadas.

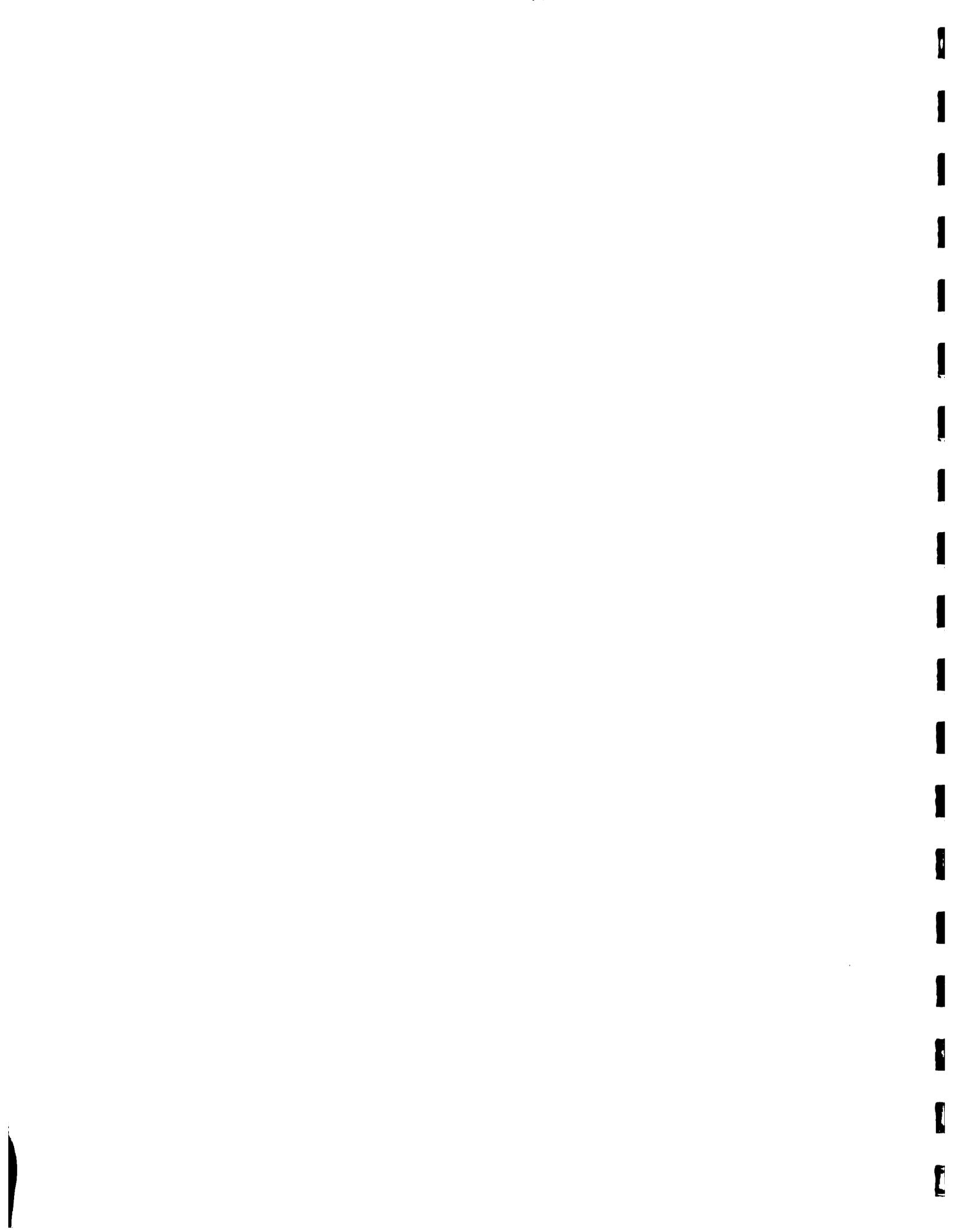
Bajo los criterios mencionados quedaban eliminados gran parte de los mecanismos tradicionales de apoyo a los precios de productos e insumos, y de intervención directa en los mercados, mientras que la entrega de subsidios y servicios focalizados a grupos seleccionados, cobraron mayor relevancia con el ajuste y los programas sectoriales.

Luego el proceso de negociación de la Ronda Uruguay fue coincidente en el tiempo con la implantación de los programas de ajuste en los países de la región en la segunda mitad de los ochenta. La discusión sobre la selección de instrumentos de política, se orientó a evitar el uso de instrumentos que perjudicaran a otros. En realidad, la Ronda Uruguay lo que hizo fue introducir regulaciones e instrumentos cuya utilización a nivel individual no pudiera ocasionar distorsiones en los flujos comerciales y su objetivo no era definir una política correcta per se a nivel nacional.

Para la mayor parte de los países de la región que habían empezado a desarrollar procesos de ajuste y con ello restricciones en su política agrícola, el significado de firmar los compromisos de la Ronda Uruguay era una ganancia adicional dado que podían ingresar al mercado de los países industrializados a cambio de comprometerse a mantener un apertura externa previamente aceptada. En el contexto de la Ronda Uruguay, el sector agrícola que anteriormente había estado casi excluido de compromisos, con libertad de legislación en los países, y de diversidad de acción en los países, pasó a ser posiblemente el sector más regulado a nivel internacional.

Marco multilateral y sus efectos en el instrumental de políticas

El **segundo elemento** es relativo a las limitaciones de los instrumentos conforme al marco internacional, donde se puede señalar que hay instrumentos de política *posibles* y *punibles*. Los

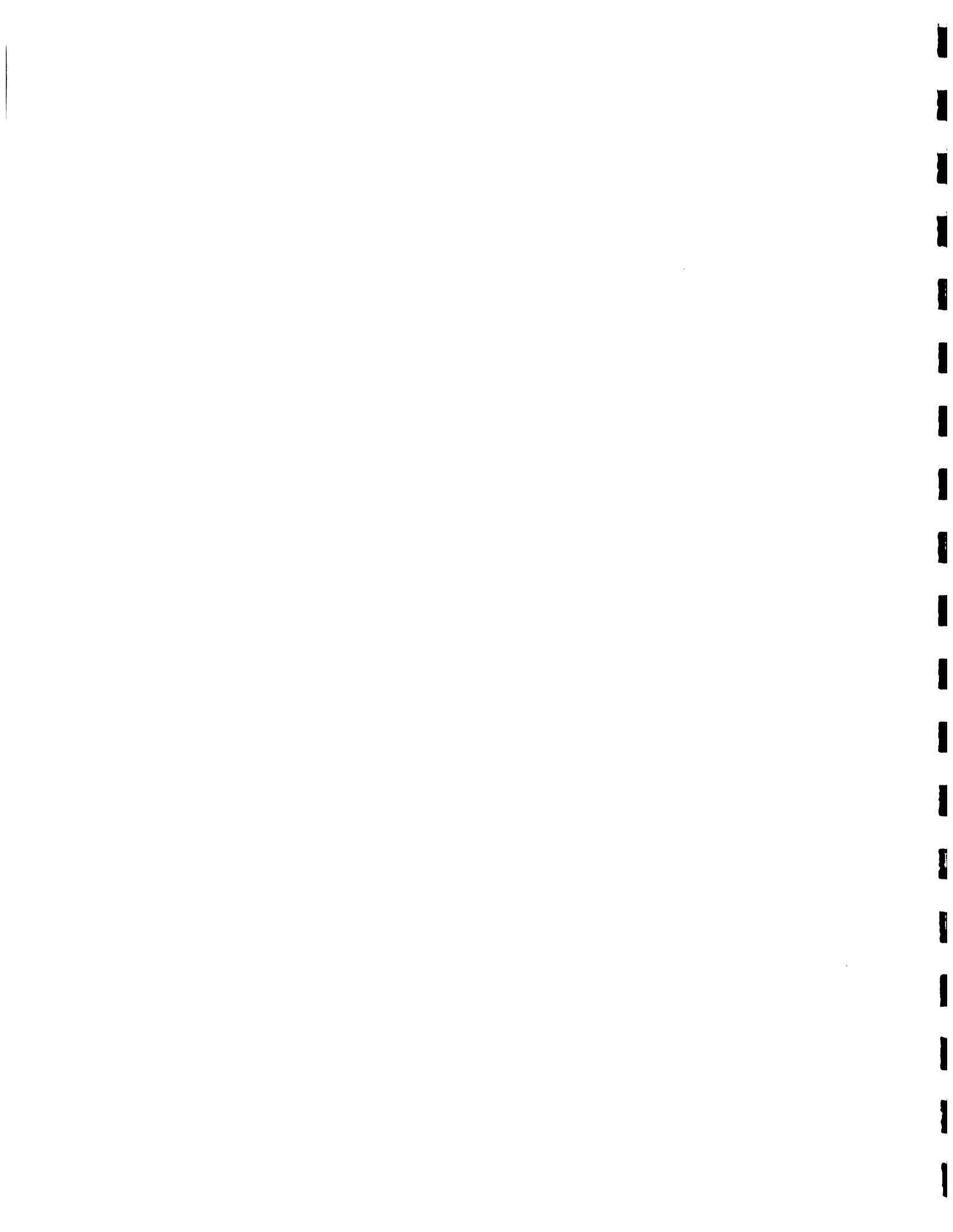


instrumentos de política posibles son los que se deben utilizar para esta nueva política sectorial agrícola sin correr el riesgo de demanda y sanciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los instrumentos de política punibles tienen limitantes en su utilización y pudiera existir algún grado en el uso de estos instrumentos de política, pero están muy acotados para los países industrializados y los países latinoamericanos más avanzados.

Por ejemplo, en lo referente a la protección de la frontera, se pueden aplicar aranceles sólo en los casos que han sido aumentados con base en la tarificación y la eliminación de todas las restricciones cuantitativas, excepto algunas de ellas que todavía están a discusión; ya no se van a utilizar los permisos y licencias de importación, restricciones monetarias y financieras, limitaciones voluntarias a las exportaciones, medidas monopolísticas y otras medidas equivalentes. En particular, en las formas de intervención de mercado como son los controles de precios y los gravámenes variables, todavía continua la discusión sobre cuáles son las implicaciones de restringir su uso por parte de la OMC, o en el Acuerdo Agrícola. En cuanto a las ayudas internas se condiciona a que éstas deben ser realizadas a través de programas estatales con financiamiento público que no involucren transferencias en los consumidores y al mismo tiempo no tengan un efecto de apoyar en materia de precios a los productos.

Las medidas de apoyo que aún se aplican son: apoyo a servicios generales; investigación; sanidad; capacitación; divulgación; mantenimiento de reservas para seguridad alimentaria; ayuda alimenticia; pago directos a productores pero desconectados de la producción y de los precios; las redes de protección social; los casos de desastre; los programas de retiro de recursos o de productores; las ayudas para la inversión; los programas ambientales; los programas de asistencia regional y otros similares.

Sin embargo, dentro de los instrumentos de política, todavía hay posibilidad de utilizar algunos, existen dos tipos para el caso de los países latinoamericanos: *Primero*, la cláusula de "mínimis", que posibilita seguir utilizando un instrumento cuyo impacto de transferencia sobre el producto específico no vaya más allá del 10% del valor de la producción bruta del producto. *Segundo*, exenciones aceptadas a favor de los países en desarrollo: subvenciones a las inversiones de disponibilidad general; subvenciones a los insumos agropecuarios y asistencia a los productores para incentivar el cambio de cultivos alternativos a los de narcóticos ilícitos. Por último, se permite mantener subvenciones a la agroexportación y a reducir los costos de transporte y



comercialización. Esta serie de limitaciones son los condicionamientos a las nuevas políticas agrícolas.

Globalización de los mercados financieros e instrumental de políticas

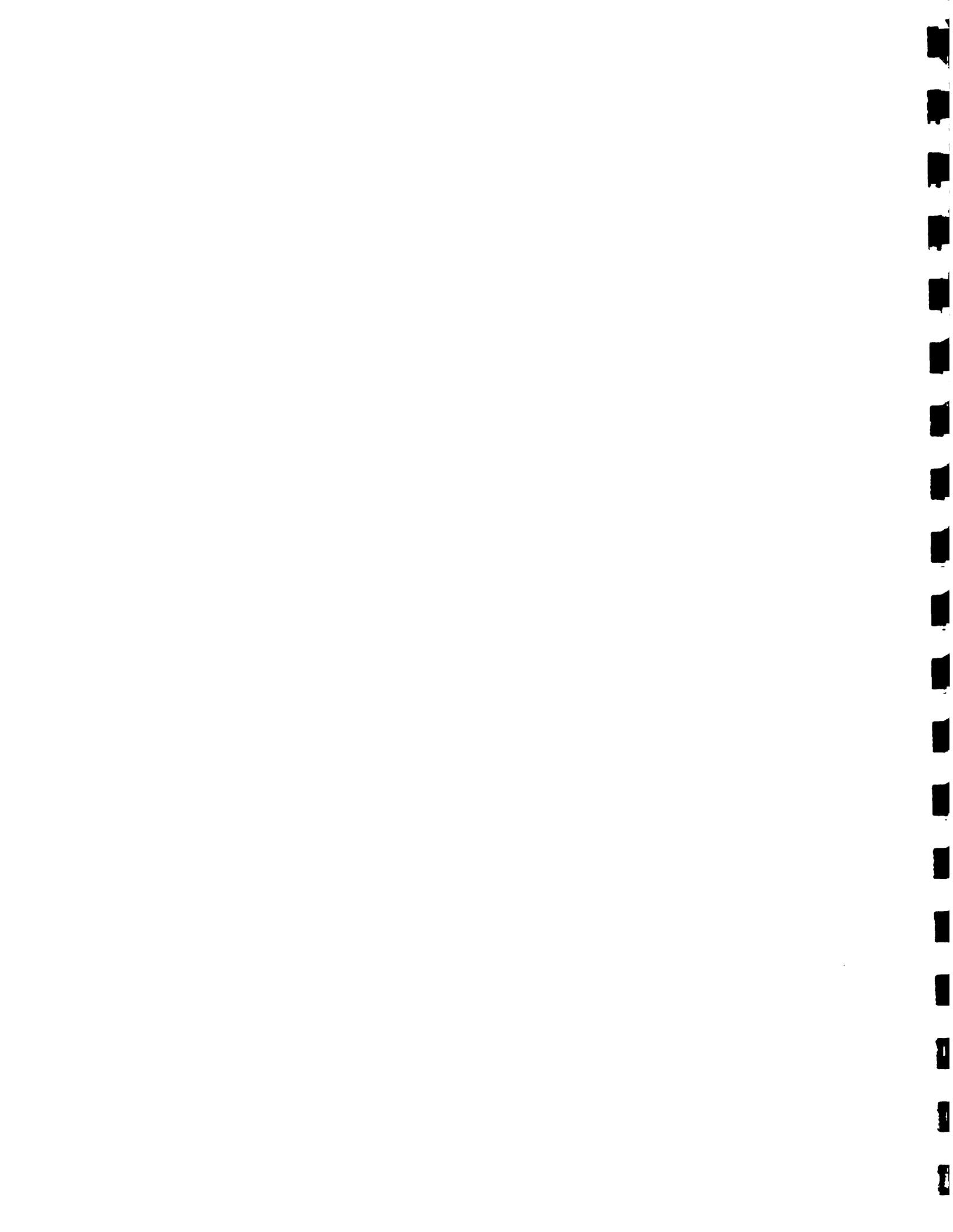
El tercer elemento fue la globalización de los mercados financieros a nivel internacional y la simultánea apertura financiera en los países que generó una apreciación cambiaria en la mayoría de países latinoamericanos que tuvo efectos negativos sobre las protecciones agrícolas existentes.

La idea del ajuste era cambiar la protección agrícola diferenciada de los aranceles y restricciones que había, por una nueva protección relativamente pareja, supeditada a la nivelación del tipo de cambio; es decir, esto era un movimiento compensatorio ya que mientras los precios agrícolas internos tendían a bajar por los cambios en aranceles y controles, por el otro lado, los precios agrícolas de importación aumentaban proporcionalmente por la devaluación real. Sin embargo, en la realidad, este esquema no funcionó y los precios agrícolas de importación no se elevaron, por lo que se castigó en mayor medida a la producción agrícola interna. Esto sucedió porque hubo menosprecio sobre la capacidad de la elasticidad de ingreso de recursos financieros externos a los países de la región y no existió capacidad de pronosticar los cuantiosos ingresos financieros externos de la época postajuste.

Eso fue un obstáculo al ajuste agrícola, porque se pensaba que habría productos agrícolas favorecidos y desfavorecidos por el ajuste y en donde los países con gran protección iban a verse obligados a disminuir sus niveles de protección de forma transparente. Sin embargo, a nivel general los productos agrícolas fueron castigados; es decir, no solamente los productos protegidos sino también aquellos que tenían protección negativa antes y que se pensaba que la protección se iba a convertir en positiva. Esto fue una severa condicionante dado que el trabajo de diseño de políticas se halló dentro de un ambiente en donde existía una apreciación cambiaria al revés de lo que se esperaba con la política de ajuste.

La agricultura cuesta arriba

En los noventa, la liberalización llevada a cabo en los países de la región generó un ambiente de precios agrícolas decrecientes en el mercado internacional, lo que aunado a la



apreciación relativa monetaria, las elevadas tasas de interés real y la reducción de subsidios provocó un severo impacto sobre la rentabilidad de muchos productos agrícolas. Esto se reflejó en una creciente erosión de la situación del sector agropecuario, que ciertamente desembocó en presiones políticas dentro de los países, los cuales al carecer de nuevos mecanismos para procesarlas llegaron a efectuar intervenciones estatales esporádicas y casuísticas en los mercados de algunos productos agrícolas. La baja rentabilidad de los productos agrícolas observada a nivel microeconómico, tenía una correspondencia a nivel macroeconómico por medio de un creciente aumento de las importaciones agrícolas, mientras que las exportaciones crecían a un menor ritmo y menos de lo esperado.

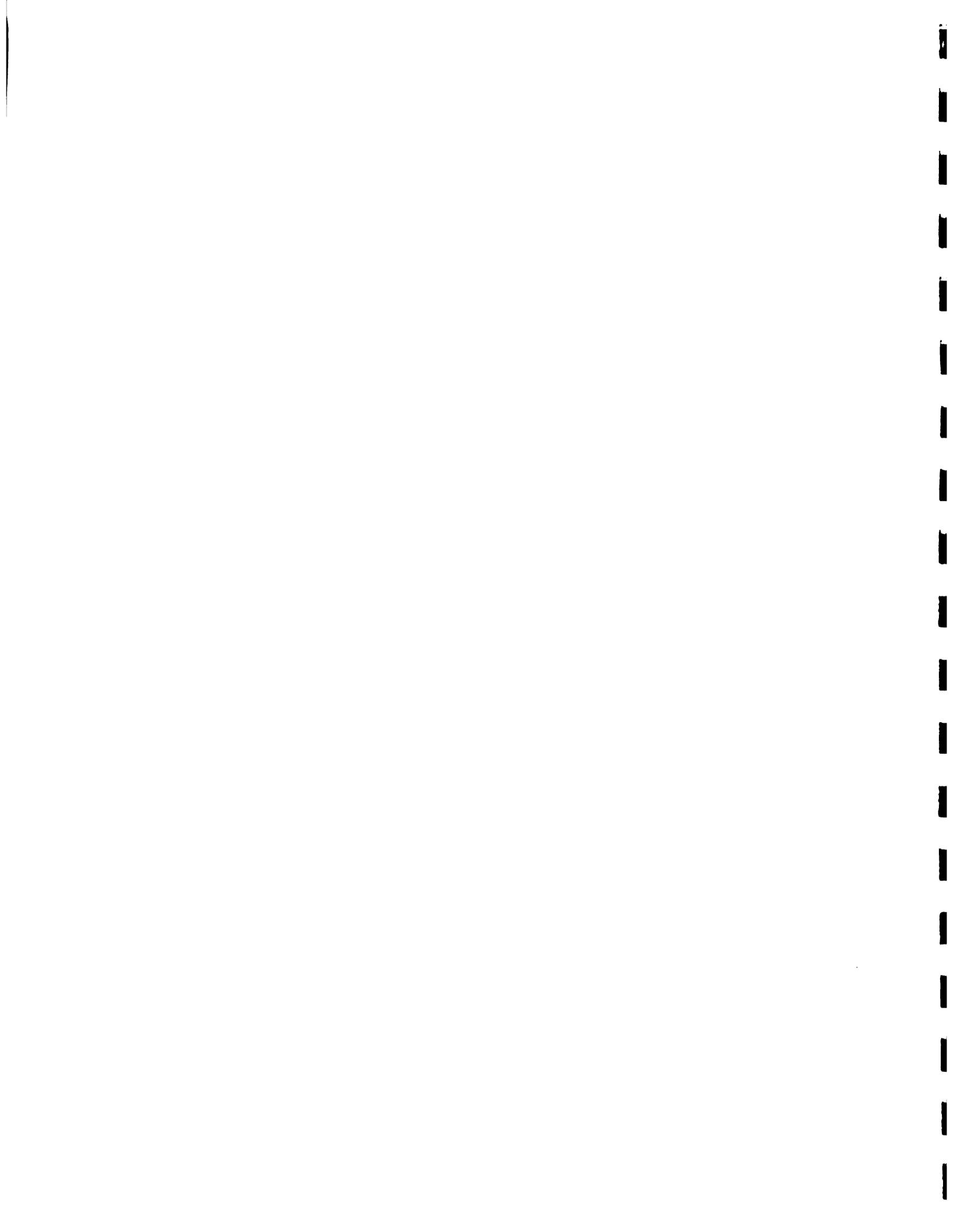
Un segundo tipo de problemas para la agricultura es que a pesar de la liberalización se han mantenido esquemas proteccionistas debido al escalonamiento de los aranceles. Por ejemplo, un efecto negativo para la agricultura es cuando un país al liberalizar el comercio, determina fijar arancel cero a las materias primas, comprendiendo en ellas a los bienes agrícolas y, en cambio, los demás productos se fijan en arancel del 15%. Otro problema relevante es el posible efecto negativo del regionalismo, en términos de limitar y perjudicar las sanciones multilaterales porque implica discriminación y por el contrario, el multilateralismo al impulsar la no discriminación brinda iguales oportunidades a todos.

Nuevos instrumentos de política

Un ejemplo de nuevo instrumento de política reciente es el caso de PROCAMPO en México y su objetivo fue justamente compensar a los productores rurales directamente por la disminución de la protección agrícola mediante un contrato durante un tiempo definido; no obstante, por sus características, y costo, puede ser difícilmente replicable.

En lo que respecta a instrumentos de política comercial, habría que reiterar que a nivel general, el arancel único no diferenciado puede representar la mejor opción para la agricultura. La promoción de exportaciones en la agricultura es un instrumento que está operando y el caso de Pro-Chile, es un excelente ejemplo de impacto positivo de este tipo de instrumento.

Respecto a las intervenciones en los mercados, es mejor un sistema simple para tratar excepciones; que los sistemas de salvaguardia sean automáticos a nivel de banda de precios, o



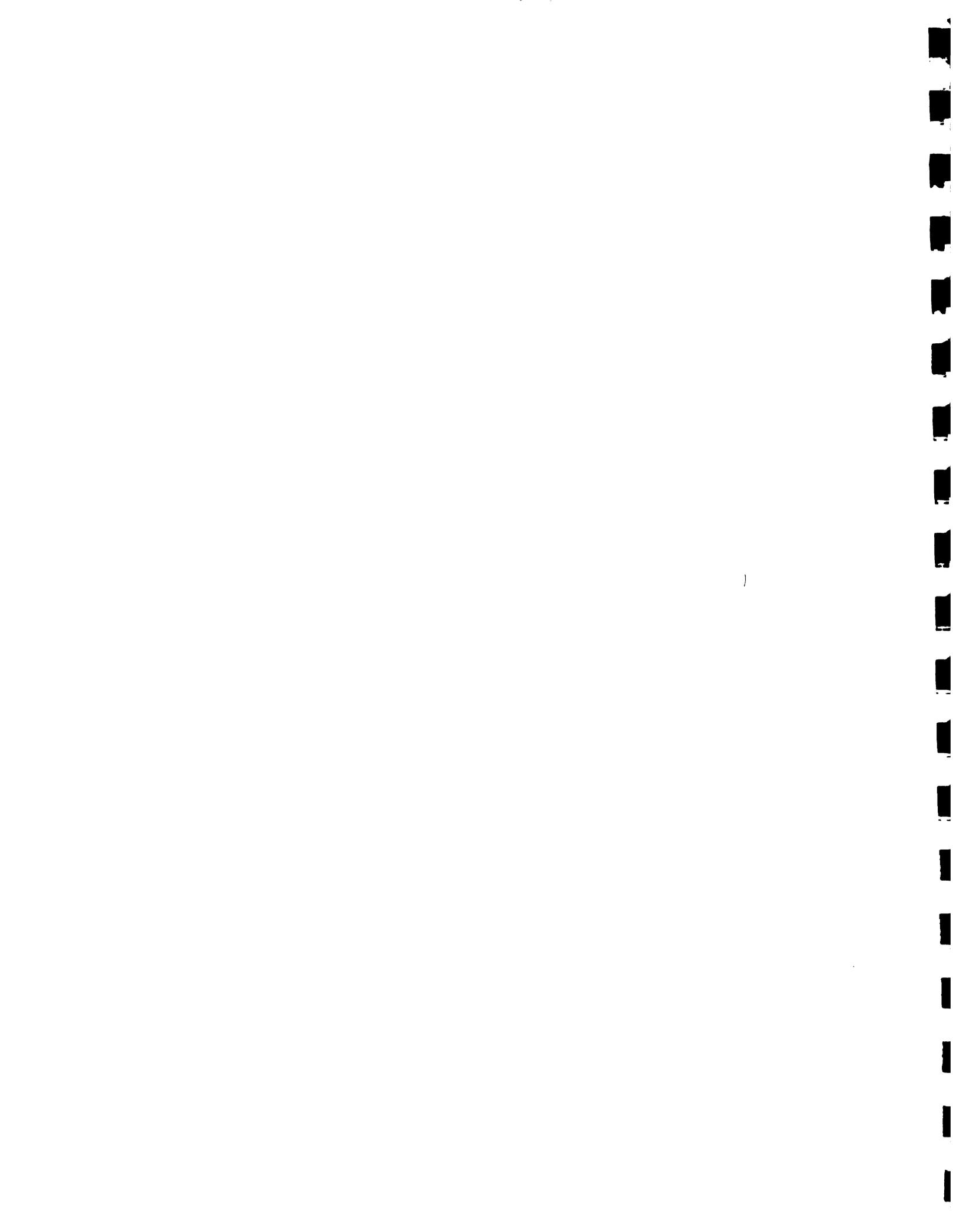
discrecionales tipo *comité de notables* que operen con transparencia, publiquen las investigaciones, se comuniquen con las partes, es decir, todos los requisitos mínimos que exigen los códigos de subvenciones, derechos compensatorios, antidumping pero la decisión es tomada de manera arbitral fuera de las partes interesadas. En materia de comercialización interna y de precios agrícolas, los nuevos instrumentos de política son los sistemas de información de precios en las distintas zonas de los países, la operación de bolsas agropecuarias, el desarrollo de la comercialización comunitaria.

En el desarrollo de programas integrales para el medio rural siempre se contempla la asistencia para la formación de cooperativas de comercialización o de acciones conjuntas en comercialización, por ejemplo, en almacenes de depósito. El crédito para la comercialización mediante sistemas de crédito prendario todavía esta por desarrollarse. La agricultura de contrato también se considera un medio para resolver parte de los problemas de la comercialización interna y también puede representar una oportunidad para vincular este tema con los relativos al financiamiento y a la transferencia tecnológica.

Otros instrumentos de política adecuados para enfrentar la inestabilidad de precios son: los sistema de bandas de precios si su origen es externo, y si es interno, mecanismos diversos como reservas estratégicas, contratos a futuro y "swaps" para empresas privadas. En el caso de los "swaps", se hacen contratos donde el costo de garantía represente opción de compra para empresas privadas que en condiciones normales requieren de reservas para su propio uso y en donde por medio del contrato éstas se comprometen a liberar cierto volumen o determinado monto en caso de emergencia. Por ejemplo, en términos de financiamiento, no sólo se presentan las necesidades propias de financiamiento productivo sino también distinguir otras finalidades como la de vivienda rural, abasto y consumo.

¿Volviendo las miradas al pasado? Sí, para aprender las lecciones

Es necesario reexaminar las viejas políticas del desarrollo rural integral de los setenta, ya que a diferencia del pasado, el actual marco macro se ha tornado más estable. Especialmente debiera pensarse en los objetivos de volver a la inversión en capital humano, infraestructura, tecnología y sobre todo en focalizar con mejor atención a los más pobres. Por otro lado, se requiere



asegurar que funcionen todos los mercados: tierras, agua, crédito, riesgos, productos e insumos. Se debe procurar que esos mercados funcionen bien, que no intervenga solo el gobierno sino que existan nuevas instituciones y organizaciones sociales que operen y participen en los mercados.

Sin embargo, habría que considerar que las políticas de desarrollo rural integral en la región tienen antecedentes de errores, desprestigio y problemas que tienen que ser evaluados en forma objetiva y retomar el enfoque y cambiar el concepto porque ahora los proyectos tienen o debieran tener otras prioridades en lo regional, con un carácter sostenible y que satisfagan necesidades locales. Uno de los principales motivos de los fracasos de los DRI's fue su concepción estatista, dirigista y centralista. Otro problema de los proyectos de desarrollo rural en los setenta, por lo cual también fracasaron, es porque todo se incluía en el rubro de Desarrollo Rural. Ahora hay un nuevo enfoque sobre el Desarrollo Rural en los organismos internacionales, como el del Banco Mundial.

Por otra parte, es importante considerar la elaboración de políticas diferenciadas en función de la heterogeneidad presente. Han emergido planteamientos sobre la necesidad de políticas diferenciadas, por tipo de productor, por tipo de regiones y demás. Dentro de un marco macro estable, es factible la elaboración de políticas diseñadas frente a determinados tipos de fenómenos que pretenden ser corregidos, dichas políticas tendrán determinadas características tales como transparencia, efectos de discriminación, y otras condiciones que actualmente requiere la intervención pública. Es probable que ahora, las políticas diferenciadas ya no se deben definir por su contexto rural o urbano sino atender las necesidades que se desprenden del vínculo entre lo urbano y su entorno agrícola con base en un marco de políticas de tipo de desarrollo integrado y con mayor eficacia en el combate a la pobreza.

Los procesos vertiginosos de las negociaciones multilaterales ¿dónde colaborar ?

La Ronda Uruguay tuvo un importante efecto sobre la agricultura de la región al diseminar normas comerciales básicas en el proceso de apertura de la región y regular el comercio de productos agropecuarios. Hay tres nuevos elementos del comercio que inciden en el sector agropecuario: El **primer** elemento es que las políticas nacionales de desarrollo agropecuario en general, son cada vez más definidas por políticas comerciales concertadas a nivel internacional, a través de acuerdos de carácter comercial. El **segundo** elemento a considerar es la velocidad adquirida por estos procesos de negociación, con un paralelismo increíble y con una multitud de instrumentos de política comercial



que negocian de manera simultánea. El tercer elemento es que debido a lo acelerado de los procesos comerciales en muchos países de la región todavía no se logran institucionalizar los mecanismos, frente a la urgencia proveniente de participar en la nueva ronda de negociaciones agrícolas de la OMC y las respectivas al proceso del ALCA.

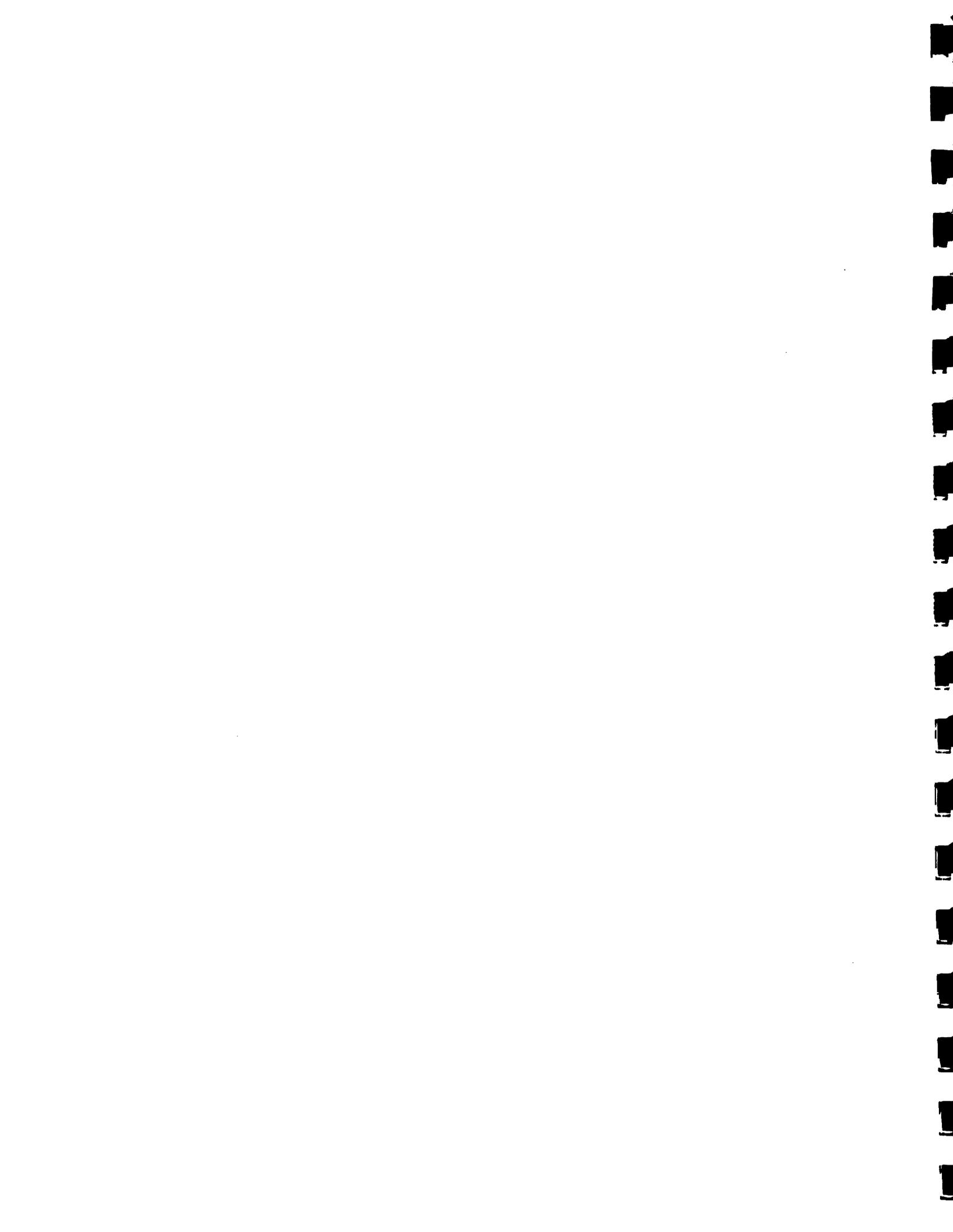
En general, las negociaciones agrícolas se basaron en lo definido por la Ronda Uruguay, respecto a los capítulos de 1 al 24 y del sistema armonizado de codificación arancelaria. Esto incorpora a la cadena productiva en su conjunto bajo cualquier tipo de disciplina específica que se aplique en el sector agropecuario. Ello plantea un desafío para las estructuras institucionales, dado que en la región, los Ministerios de Agricultura atienden exclusivamente la producción primaria y lo procesado.

Los temas a discusión del sector agropecuario en la región con respecto a la OMC y relativos al proceso del ALCA son: 1) la convergencia de los acuerdos con el orden multilateral, 2) la obtención de mayor acceso a los mercados, 3) la reducción de los apoyos internos, 4) la necesidad de hacer análisis y seguimiento para las negociaciones de política comercial, 5) la capacitación de equipos de negociaciones comerciales a solicitud de los países y 6) la respuesta a las alianzas en la región para la negociación, a nivel multilateral.

Las líneas de trabajo para la colaboración de los organismos internacionales y hemisféricos son: a) la construcción de escenarios y posible impactos cuantificados a futuro en torno a la negociación; b) la capacitación tanto en el sector público como en el sector privado nacional para negociar y aprovechar las oportunidades de los acuerdos ya firmados; c) la sistematización y circulación de la información; d) el facilitamiento de la concertación en la negociaciones a pedido expreso de los países.

Cambio tecnológico y su impacto en el sistema de innovación tecnológica regional: un nuevo paradigma tecnológico

Los modelos de organización de la producción se modifican en función de los cambios de la frontera tecnológica. Se cambió de una fase electromecánica en la que había una organización dada de la sociedad, hacia una fase computarizada en la que algunos sectores han logrado adaptarse mejor que otros a esta transición hacia un mundo microelectrónico e informatizado. El cambio de



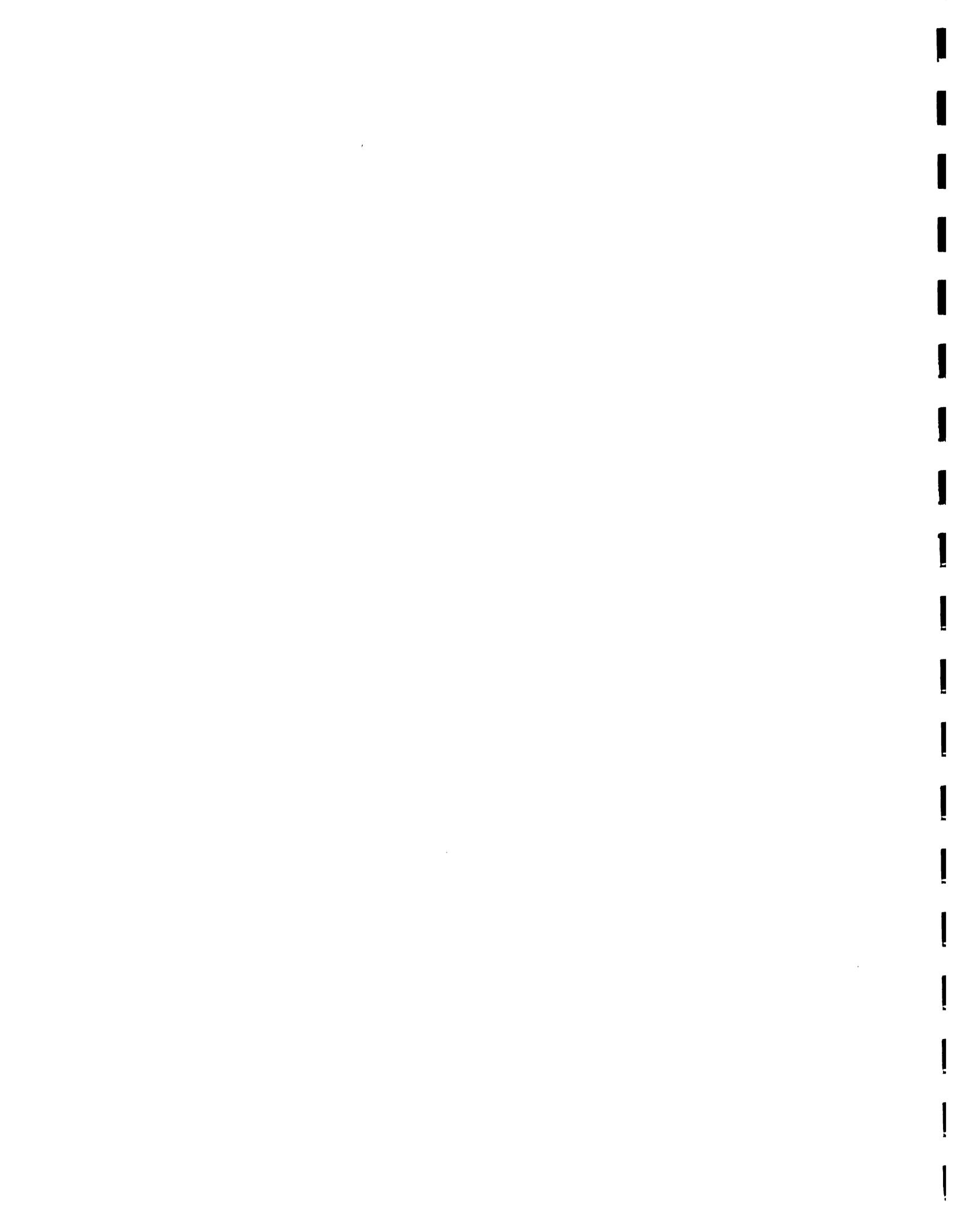
modelo organizacional de la producción y de la heterogeneidad de los agentes frente al relativo al de régimen de incentivos, modifica las fuentes y la naturaleza del cambio tecnológico. Esta transformación se ha orientado a sistemas innovativos más abiertos al exterior; es decir, se ha elevado la importación de bienes de capital, se ha incrementado la inversión para incorporar el cambio técnico en nuevos bienes de capital y también la participación del sector privado en el financiamiento comienza a crecer.

En el desarrollo tecnológico han cobrado gran importancia los derechos de propiedad y de patentes. En los últimos años ha existido en la región un proceso de cambio en estos rubros, en el que han intervenido las empresas transnacionales y los procesos de negociaciones comerciales multilaterales, ya que por su relevancia ambos factores incidirán de forma determinante en la definición de las nuevas características del cambio tecnológico mundial.

En la década de los noventa está sucediendo un cambio de modelo del sistema de innovación tecnológica. Anteriormente, el sistema de innovación científico-tecnológica de la región era representado por el conjunto de Institutos Nacionales de Investigación Agrícolas, los INIA's, quienes han sido los responsables de la investigación agrícola, cuya misión fue transferir tecnología para elevar la productividad agropecuaria. Este primer modelo utilizaba básicamente las tecnologías inherentes a la revolución verde.

Este modelo sufre una ruptura en los años recientes y surge uno nuevo: se traslada el eje central de la oferta hacia la demanda y el incremento de productividad, atendiendo a un conjunto de demandas de la cadena agroalimentaria en su conjunto, como son: los mejoramientos de la calidad y el impulso a la competitividad -con tecnologías básicamente de postcosecha-, el fortalecimiento de la agroexportación, la conservación productiva de los recursos naturales y el medio ambiente, la prospección de la biodiversidad y la eliminación de la pobreza, entre otros.

Las tecnologías aplicadas no solo son las provenientes de la revolución verde sino que se suman otras como la biotecnología. El sistema de innovación tecnológica ya no es exclusivo de las instituciones públicas de investigación sino que se han desarrollado un cúmulo de instituciones, del sector público, del sector privado, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, universidades, entre otras muchas más.



La explosión de demandas por tecnologías rige las prioridades de investigación y pone en riesgo demandas que no tienen expresión en el mercado, pero que son socialmente muy importantes, tales como las provenientes de los pequeños productores, la conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos naturales y el medio ambiente.

Los INIA's, con todo, han demostrado a pesar de la crisis, tener una fortaleza institucional y una gran capacidad de innovación en materia de nuevas fuentes de financiamiento. Sin embargo, se corren algunos riesgos en la nueva forma de operar: uno de ellos es que se corten líneas de investigación menos rentable, por ejemplo, la eliminación de la línea de investigación sobre leguminosas porque es poco rentable y atiende usualmente a pequeños productores. Otra es el conjunto de nuevas limitantes tecnológicas dada la propensión de los institutos a privilegiar investigaciones de corto plazo que pueden reeditar más rápidamente que las de largo plazo.

La participación conjunta de todos los agentes: los INIAs, las universidades, el sector privado, las organizaciones de productores y otros, puede lograr articular el nuevo sistema de innovación tecnológica en función de reasignar los espacios que corresponden a cada uno de ellos. Tomando en cuenta la apropiabilidad y la rentabilidad, es probable conseguir potenciar el sistema de innovación y realizar la generación de tecnologías de acuerdo a las necesidades de la agricultura.

Cada agente del sistema de innovación podría participar de acuerdo a su interés, capacidad y posibilidades, así como también por el nivel de desarrollo técnico y científico en el que estuvieran insertos (básico, estratégico, aplicado y optativo). Por ejemplo, es posible que las fundaciones, como Argeninta o Fundación Chile, se vinculen más a las tecnologías que son más apropiables de los sectores más dinámicos de los productores. Asimismo, es importante priorizar las áreas de trabajo de los institutos de investigación pública con base en definir bienes y tecnologías que son de ámbito público y las de naturaleza semipúblicas que puedan ser investigaciones colaborativas con el sector privado en áreas en las que se cuente con capacidad, experiencia y formación de investigadores.

Sin embargo también se debe encarar el riesgo de que en ciertos casos, la presencia actual de los INIA's inhiban y sean traba del desarrollo de nuevas formas institucionales para la innovación tecnológica. La reorientación de los INIA's podría ser con base en un reordenamiento de sus campos de actividad, acompañada de una descentralización efectiva y una reestructuración interna, en



recursos humanos, financieros, equipos, etc., dando por resultado que los INIA's se posicionen en los campos donde tengan ventaja comparativa para aportar al proceso de innovación tecnológica..

¿Nuevas áreas prioritarias para los INIA's ?

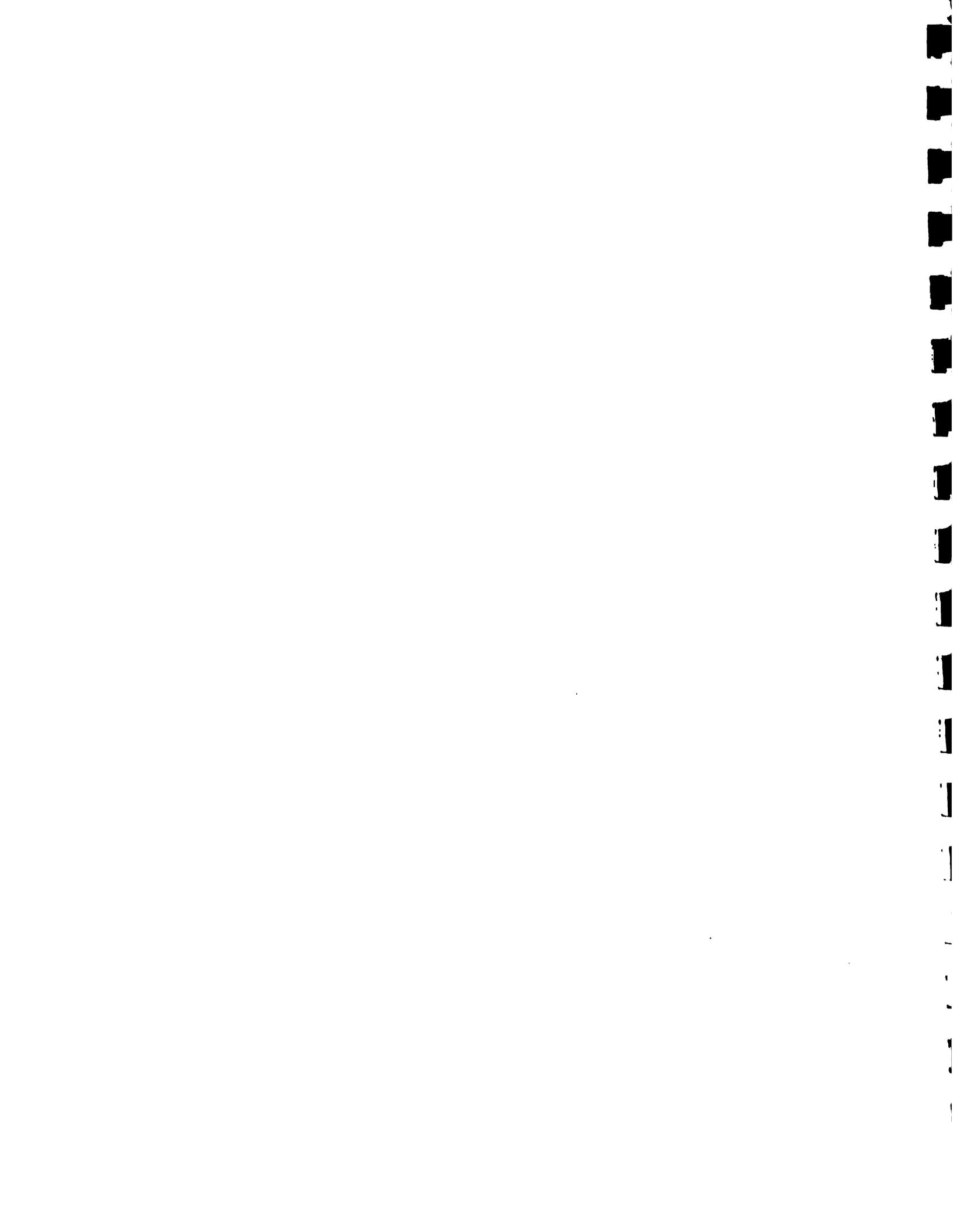
Los institutos públicos además de atender las áreas prioritarias vigentes, los INIA's podrían reforzar la investigación en dos campos en donde existen fallas de mercado que son: los recursos naturales y pequeños agricultores. En cambio, la investigación en biotecnología es probable que resulte más eficiente en las universidades y la investigación de tipo tecnológica vinculada a la agroindustria, podría corresponder más al sector privado.

Se requieren sistemas de innovación tecnológica eficaces que respondan a las exigencias futuras. Se requiere mayor integración del conjunto de agentes tecnológicos, la especialización de los institutos públicos, que su tamaño sea reducido, concentrado en ciertos campos, con programas de formación de recursos humanos, operando con sistemas financieros innovativos, de manera descentralizada y contando con una evaluación y seguimiento activo sobre la investigación realizada.

En los sistemas de innovación tecnológica se precisa de una visión e integración más regional e internacional. Por ejemplo, es probable que exista una sobreinversión en programas de mejoramiento de trigo en la región y para resolver eso se requiere información, establecer acuerdos de cooperación y coordinación científica y tecnológica más allá de las fronteras de los países. Los INIA's también deberán estar preparados para cumplir la misión de dotar de mejores condiciones y capacidad a los gobiernos de los países de la región para intervenciones futuras en negociaciones multilaterales o regionales sobre aspectos de innovación científica, de transferencia tecnológica, derechos de patentes y de privatización de tecnologías.

Cambio institucional

Los cambios institucionales se proponen y demandan mecanismos para resolver cuestiones tales como: problemas de asignación de recursos, cambios tecnológicos, eficiencia económica, maximización del bienestar, mejora de la equidad y justicia social. La innovación puede ser el resultado de tensiones entre los agentes o entre grupos de intereses cuya solución depende de la distribución de las fuerzas políticas y de la capacidad de alcanzar consensos sociales. Por eso es



relevante la participación de la sociedad en forma organizada y el cambio que se da en el aparato público a través de la modernización del Estado.

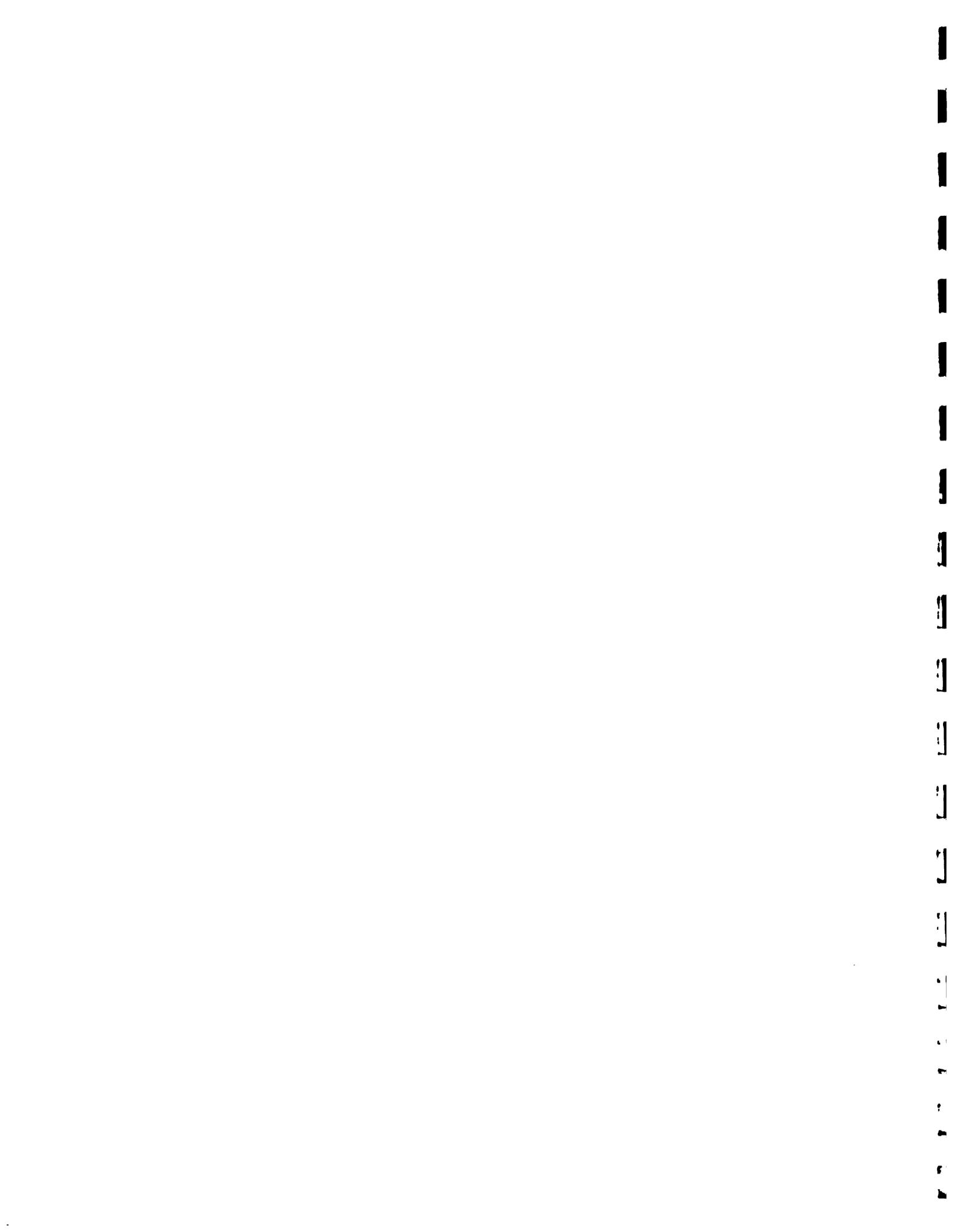
Se destacan cuatro componentes: a) el espacio entre la reforma institucional y los cambios de la administración pública; b) correcciones de políticas necesarias; c) la capacidad de los productores rurales para adaptarse al nuevo marco para enriquecer el capital social y humano d) esquema de cambio institucional con base en las experiencias.

El *primer componente* esta determinado por la inclusión de la agricultura en los acuerdos multilaterales de comercio y los convenios logrados que cambiaron el marco de las políticas. Los principales cambios en las reglas del juego incluyeron entonces la desregulación de los mercados, productos, insumos, de servicios y mercados financieros, así como la revisión de la situación del mercado de tierras con base en los procesos de certificación de la propiedad agraria en general y de las tierras asignadas en el marco de los procesos de reformas agrarias.

El *segundo componente* lo representan las correcciones de políticas por falta de respuesta del sector privado o por fallas detectadas. Un ejemplo de ello fue la reconsideración de la privatización de la asistencia privada para que los servicios pudieran seguir detentando un financiamiento del sector público, pero con nuevos esquemas donde existiera presencia de los usuarios en la supervisión de la misma.

El *tercer componente* es el capital social de los productores y a los mecanismos de participación que tienen. Los lazos de confianza al interior de los productores rurales (derechos y obligaciones sociales) significan un *capital social* expresado en formas de organización diversa. El origen de los vínculos puede ser de diferente naturaleza y dependiendo de su fuerza y profundidad, influyen en el alcance de su acción colectiva; aunque los vínculos en el ámbito económico no son necesariamente los mismos que dan sustento a una participación cívica.

El *capital social* puede ser aprovechado en la construcción de nuevas instituciones en la medida que se profundiza en las relaciones horizontales y de reciprocidad, como fuente de cohesión de un grupo social. Eso es lo que le da principios y fuerza a una acción colectiva, pero a esa forma hay que agregarle un contenido, preparación, formación de capacidades para acceder a ello. Esto es a lo que se le llama el "*empowerment*".



El *cuarto componente* se trata de un esquema de mecanismos institucionales para la transformación rural. Entre lo que se espera del Estado, de la sociedad y del mercado, se puede concebir una imagen objetiva del mundo rural de la región y por lo tanto de su transformación, con base en tres objetivos: contar con una actividad productiva dinámica sostenible, combatir los niveles de pobreza y reducir la desigualdad social.

Los cambios institucionales dan atención a los derechos de propiedad y al derecho de cada quien para saber lo que se puede esperar en una relación de intercambio, con el fin de reducir los costos de transacción. En este último rubro destacan los avances en el tema de la información, de la regulación de los contratos de los bienes y servicios públicos, como por ejemplo la certificación de la calidad y de la sanidad vegetal y animal. Esto vincula los mecanismos de participación con formas de organización que procuren un fortalecimiento a la acción recíproca de un grupo, dando expresión a la interacción con el Estado, facilitando el "empowerment" orientado a la formación de capital humano.

Lo que se busca es asegurar que las instituciones sean estables, sostenibles ya sean formales o informales. Dentro del contexto del cambio institucional, hay instituciones que se pueden crear y otras que se van edificando a través de la historia del comportamiento social. Por ejemplo, en el caso del financiamiento rural se pretende generar una cultura del crédito distinta, donde se tenga claridad de las diferentes opciones según sus necesidades; que exista la conciencia de la necesidad de pagar el crédito pero también que hayan un servicio financiero eficiente y al menor costo; de las posibilidades de organizarse socialmente, ya sea en forma colectiva o comunitaria para sostener esfuerzos y satisfacer las diferentes necesidades de capital que tiene la sociedad rural.

Descentralización

El cambio institucional requiere definir los mecanismos de participación de la sociedad y ello precisa descentralización, de diseño local, de una contraloría social y de garantía del cumplimiento. No obstante, mientras el sector social no tenga desarrollo de su organización, la descentralización presenta riesgos. Una sociedad local frágil, fortalece un poder local y ese poder local puede desvirtuar el cambio institucional propuesto. Además se precisa considerar que el aparato gubernamental central para el sector, se redimensionó mediante la disminución del gasto público y desaparición de empresas



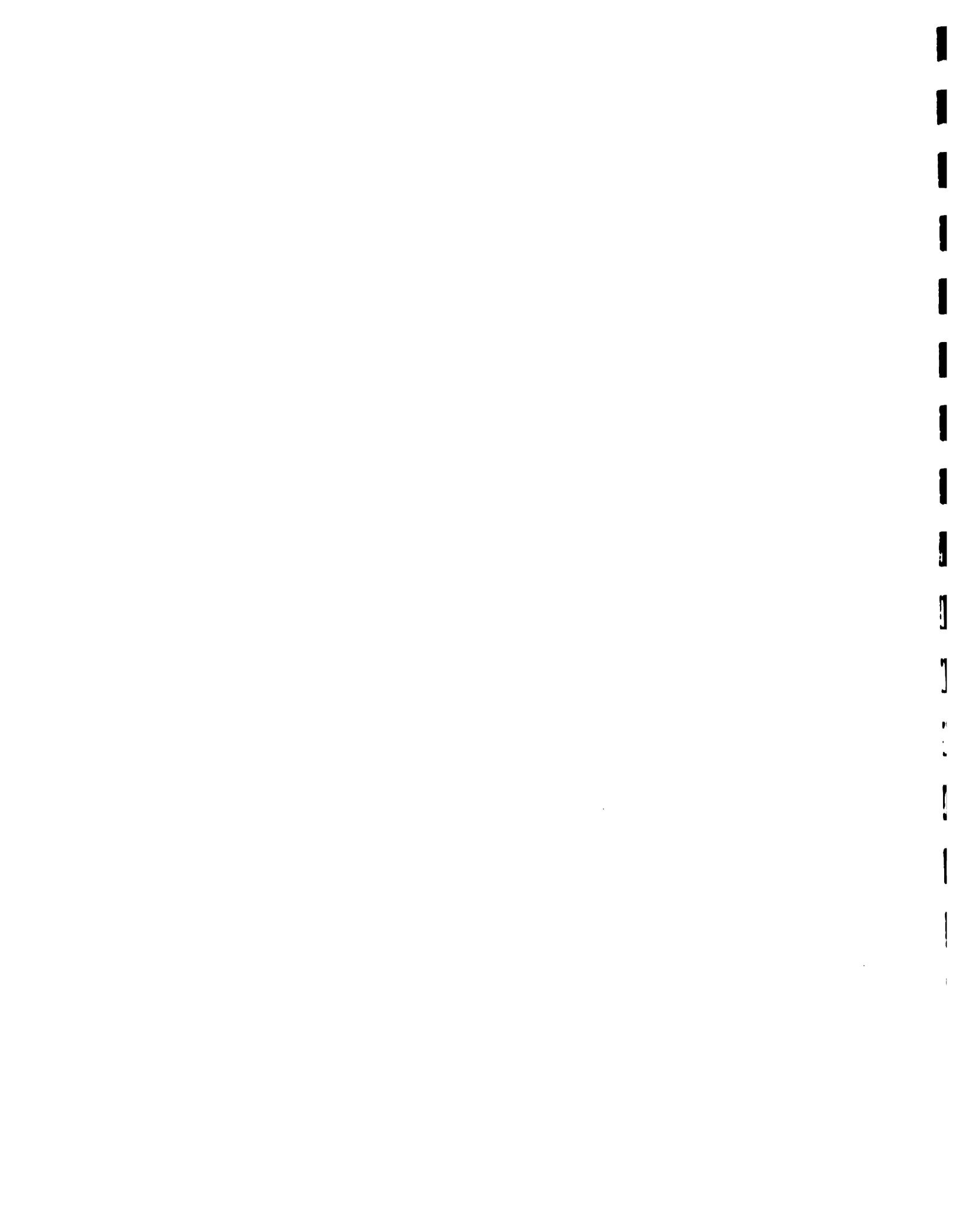
y de funciones administrativas a través de 15 años de ajuste fiscal. En este contexto, ahora se precisa, más que nuevos organismos, establecer y practicar un conjunto de reglas y normas en las que se reconozca la importancia de los agentes económicos y sociales, su diversidad de intereses y se le otorgue mayor atención a la participación de los núcleos y comunidades locales y regionales a todos los niveles (planeación, toma de decisión, ejecución y evaluación).

Hay que examinar las experiencias sobre la descentralización porque en algunos casos pareciera que hay errores, que el proceso no ha tenido coherencia y ha devenido una desarticulación institucional. La definición del proceso de descentralización y su implicación económica en torno al debate fiscal resulta bastante complejo porque es difícil alcanzar consensos entre las partes. A veces se encuentran reproducidas las mismas dificultades de coordinación a nivel central pero a nivel local y con agravantes. En algunos casos se corren riesgos porque no es claro hacia dónde va y se ha empezado a entregar a la municipalidades responsabilidades para las cuales no están preparados, con la desventaja de que la gente no sabe como se hace pero con el beneficio de que sí tiene interés de participar y tomar decisiones. El Estado tiene que prepararse para poder conducir con éxito ese proceso necesario, irreversible y de naturaleza democrática.

En estos términos, la descentralización necesita de un esfuerzo colectivo, para diseñar y discutir sobre cómo crear condiciones para que efectivamente la descentralización, los agentes públicos descentralizados, estén en condiciones de poder actuar sobre los mercados en el ámbito de su jurisdicción. Ello requiere comprensión del funcionamiento de las economías y los mercados locales y de posibilitar una capacitación e implementación de políticas en el ámbito descentralizado.

Síntesis de la segunda parte

Los programas de ajuste, estabilización y de liberalización de mercados modificaron esencialmente los instrumentos de política sectorial y la relación misma entre las variables macroeconómicas y el comportamiento del sector. La apertura externa en la región, en algunos casos unilateral, coadyuvó a modificar el entorno institucional en función de buscar incrementar la competitividad y la productividad. Las negociaciones comerciales multilaterales y regionales y sus implicaciones para el sector, la innovación tecnológica, la descentralización y la necesidad de reconstruir una nueva institucionalidad rural son temas esenciales en la estrategia para el desarrollo de la agricultura y el medio rural de América Latina.



Existe la necesidad de una segunda generación de políticas, de generar un paraguas de incentivos para movilizar los recursos y ello sólo se logrará a través de la corrección en los mercados de los factores. Es importante brindar acceso a los productores rurales a los mercados debido a la profundidad y el ritmo de los procesos de ajuste; se requiere de mayor selectividad con los instrumentos afin de no perjudicar los mercados a la hora de introducir nuevos actores y sea más compleja la definición de la nueva política. El enfoque de la segunda generación debe ser de tipo institucional y orientado a brindar acceso a los niveles sociales menos favorecidos dentro del área rural.

En función de ello, los instrumentos de política a definir no deben ser visto en términos de globalidad, por el contrario deben atender a la relación de heterogeneidad de regiones, de productos o de agentes involucrados. La neutralidad o no del instrumento de política depende más de la relación productividad-mercado que de la relación productividad-entorno macro. El desarrollo de políticas diferenciales, de enfoque integral de desarrollo rural, de desarrollo sustentable y regional o de otro tipo, debe procurar incrementar el capital social y desarrollar la competitividad y productividad en un contexto dinámico de cambio institucional, de nuevas tendencias económicas, sociales, ambientales y tecnológicas que inciden en la necesidad de generar respuestas a fenómenos específicos bajo un proceso de fusión de lo rural-urbano y de mayor integración agricultura-industria.

TERCERA PARTE: POBREZA RURAL

En esta parte se analizan y discuten planteamientos sobre una estrategia de combate a la pobreza rural. El principio básico es no ver el tema de pobreza como efecto marginal sino como un fenómeno de alta prioridad nacional y su superación como portador de importantes contribuciones para la economía nacional y la sociedad entera.

Naturaleza de la pobreza rural

La pobreza rural radica en la pobreza de activos humanos y físicos, y la productividad de esos activos es baja. La escasa dotación de activos obedece a múltiples razones históricas en términos de un desarrollo residual en la región, combinación de fallas de gobierno, fallas de



mercado, mercados incompletos, entre otros. Una manera práctica de enfocar el análisis de pobreza es centrarse en los elementos de una estrategia que contemplen tres grandes rubros: a) en torno a la necesaria elevación de sus activos, b) a la disminución o neutralización del efecto causado por fallas del mercado y/o de los mercados incompletos y c) en relación a subsanar las fallas de gobierno.

En la región de ALC, los pobres rurales son relativamente cada vez menos dependientes de los ingresos provenientes del sector agrícola; en este sentido, lo rural se mueve como un todo con la economía y ello presupone que la ventaja existente es que al haber crecimiento elevado y sostenido en la economía, ello implicaría la posibilidad de reducir la pobreza rural.

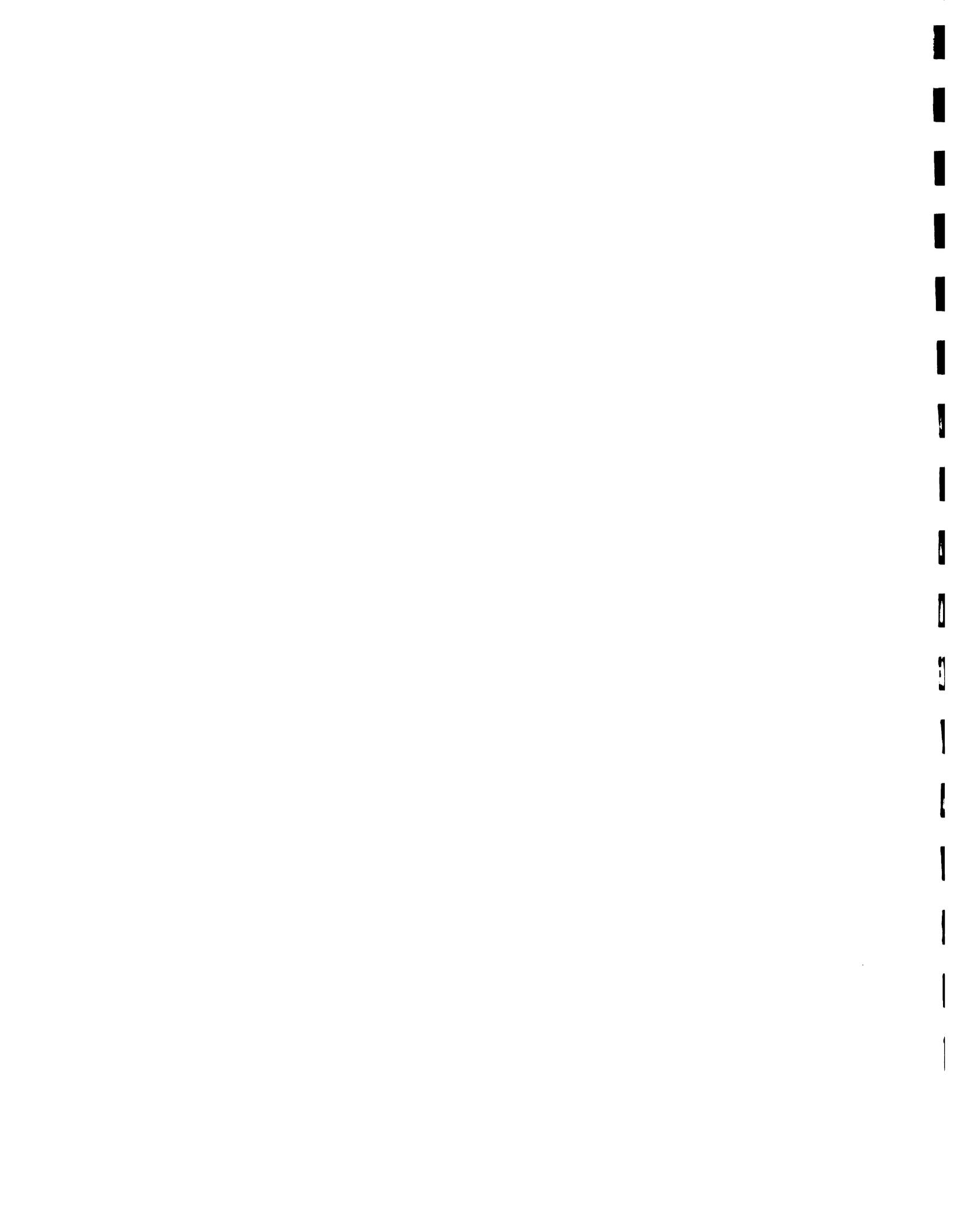
Opciones para abatir la pobreza en la región

Se planteó que hay opciones de política tanto por el lado de la oferta, como por el lado de la demanda. Al primer grupo pertenecen las políticas de productividad, y al segundo pertenecen la política de educación y mayor oportunidad de trabajo de la mujer, pero se considera que en todos los casos se trata de procesos que implican largos períodos de tiempo.

La distribución de tierra no es ya el principal instrumento en reducir pobreza rural como lo fue en el diagnóstico de la década de los sesenta y el enfoque actual de compra de predios, no tiene grandes oportunidades de ser ampliados por sus altos costos. Otras opciones son mejorar el mercado de tierras, facilitar arriendos y cambios posibles en la tributación de tierras e instaurar mecanismos de crédito a largo plazo.

En el sector financiero, las tareas prioritarias son: perfeccionar el marco legal para que se cumplan los contratos; establecer nuevas tecnologías para la distribución de crédito a pequeñas unidades; generar un sistema de información histórico de crédito y, actividades y servicios que los gobiernos pueden promover y ayudar en términos concretos a muchos pequeños productores.

En términos de asalariados, no es claro que los asalariados sean más pobres que los pequeños productores. En el mercado laboral hay que evitar intervenciones que impongan restricciones porque hay una demanda con bastante elasticidad y ello eleva costos y afecta severamente a las empresas agrícolas y rurales.



En términos de la desventaja de los grupos indígenas esto se explica principalmente por fallas de gobierno, de inadecuada infraestructura y de poca atención a la educación. Respecto a género, ello también se vincula a una falla de gobierno como lo es la discriminación de las mujeres en la posibilidad de acceso a tierras y una legislación laboral que implica, sin una razón válida, que eleve costos el empleo de mujeres.

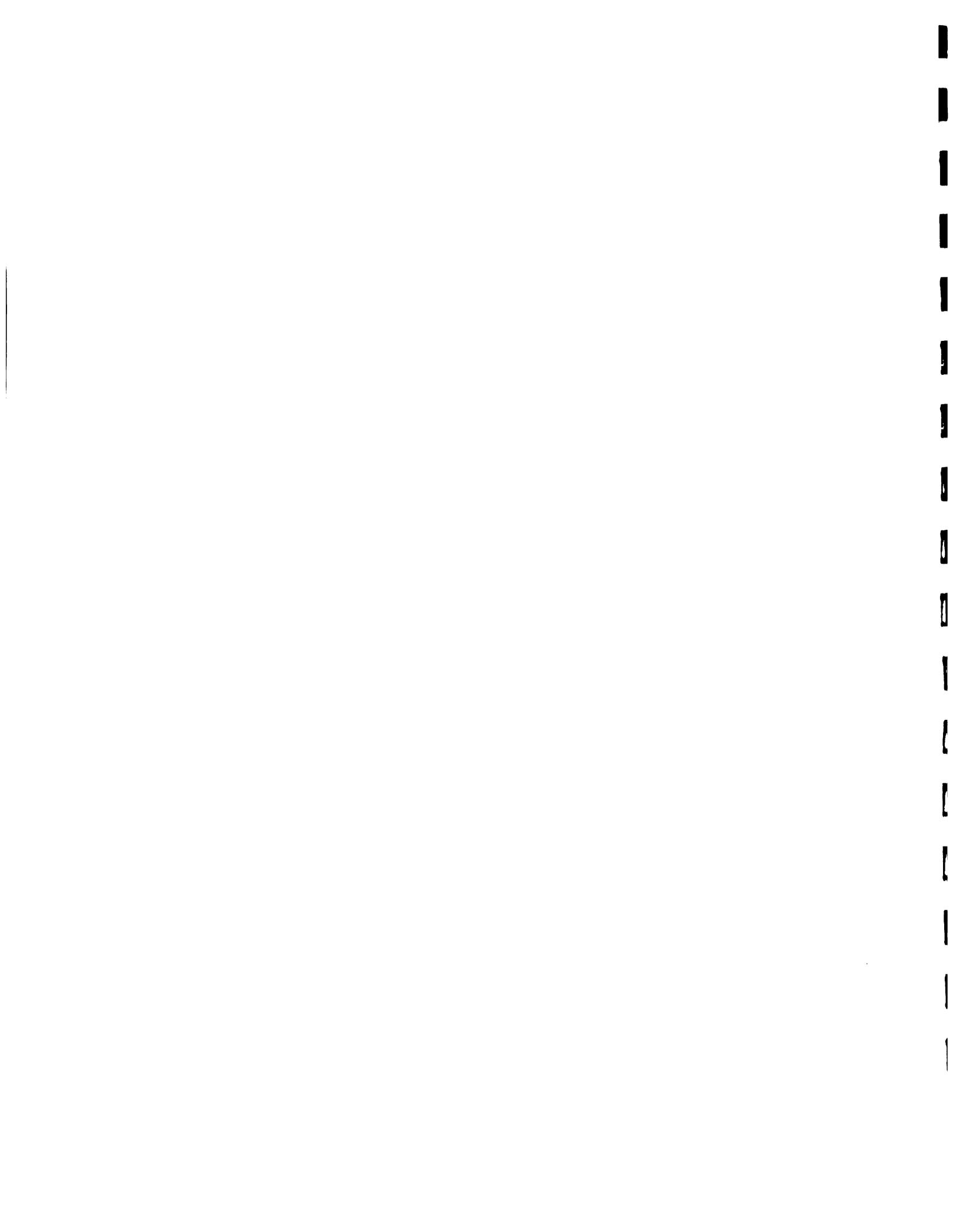
Es posible que haya un círculo vicioso en donde los grupos sociales tradicionales con mayor desventaja son más pobres y se encuentran aislados, con una estrategia económica de bajo riesgo pero también con bajo retorno a su inversión. La pobreza puede inhibir el desarrollo de mercados y dado que son grupos de escaso poder de consumo, no atrae actividad económica regional, y ello redundando como en el caso del crédito que resulta más caro para los más pobres.

El gobierno sólo puede lograr atraer actividades económicas a la región pobre para corregir estos desbalances, lo que no reduce necesaria ni significativamente los movimientos migratorios de los pobres que van a seguir emigrando porque esa es su oportunidad fundamental para salir de la pobreza.

Se considera que los enfoques tradicionales no han tenido gran efecto en reducir la pobreza rural y se sugiere reexaminar la estrategia para: 1) reorientar el gasto público hacia educación, 2) poner mayor énfasis en planificación familiar, 3) fortalecer esquemas de transferencias de ingreso focalizados a los más pobres, y 4) fortalecer los gobiernos locales como mecanismo de participación activa que puede ayudar mucho a mejorar la calidad, la productividad y el desarrollo de mercados.

Elementos para la definición de una política contra la pobreza

Una reflexión es que la definición de políticas sobre pobreza y desarrollo rural sostenible se encuentra afectada por la dispersión de organismos, entidades y ministerios, a nivel país, que generan en la práctica un vacío institucional y no resuelven la falta de relación entre la política social y la política agropecuaria y del medio rural.



El otro tema es el de género, relativo a la exclusión de las mujeres rurales, de la juventud rural y de los problemas raciales y étnicos. Por ejemplo, es evidente que hay que atender fenómenos recientes como la feminización de la pobreza; las mujeres rurales pobres son cada vez más y son jefes de familia, y este proceso obliga al desarrollo de acciones de apoyo que permitan enfrentar situaciones donde la mujer no solamente es generadora de ingresos, sino también tiene una responsabilidad central en la integración familiar y por tanto en otros rubros tales como la nutrición, la salud y la participación social rural. El tema de la juventud rural se vincula a los temas de educación, oportunidades de empleo, acceso a créditos, tierras y eliminación de la violencia rural.

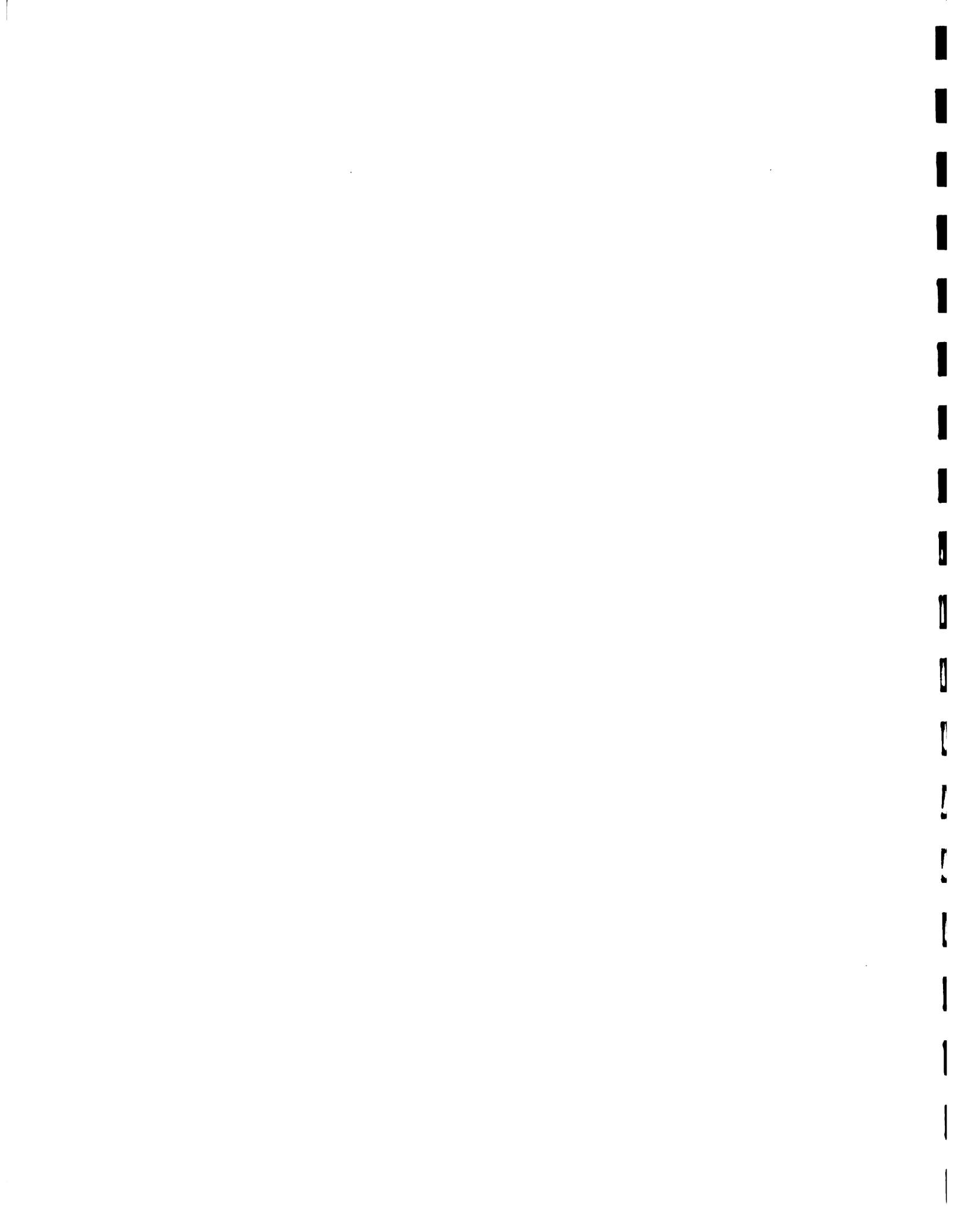
Los límites entre lo rural y lo urbano tienden a desaparecer y lo que se vislumbra es una creciente y profunda interrelación. Ello requiere de incorporar, vía educación, una nueva visión y cultura que opere con nuevos modelos de trabajo y con nuevos valores, que considere las nuevas relaciones rural-urbano.

El tema de la competitividad de los pequeños productores también es importante porque hay posibilidades de que sean más competitivos los pequeños productores al agregar valor a la cadena productiva a través de incrementar sus rendimientos por innovación tecnológica, reducir costos, valorización de los subproductos y derivados, etc. La extensión y capacitación rural debe estar dirigida a los pequeños productores en temas que los apoyen en adquirir mayor competitividad. El tema del empleo y la producción no agrícola, es fundamental en la elaboración de una estrategia de combate a la pobreza rural.

Síntesis de la tercera parte

Es innegable la necesidad de continuar profundizando los estudios sobre pobreza pero comprendida como fenómeno único dentro de un panorama creciente de integración rural-urbano. La fragmentación de los instrumentos de política no posibilitan al Estado para actuar en forma consistente y eficaz.

En términos generales, se debe procurar que la educación cumpla un papel más eficiente y pueda tener una mejor tasa de retorno en el medio rural agrícola y no agrícola debido a que la escolaridad está vinculada estrechamente con los patrones y dinámica de migración. El desarrollo



de una mejor política y la socialización de una cultura sobre los problemas demográficos pueden contribuir a que el ingreso per cápita rural se eleve en función de acelerar la tendencia social histórica de disminución del tamaño familiar promedio en los hogares rurales.

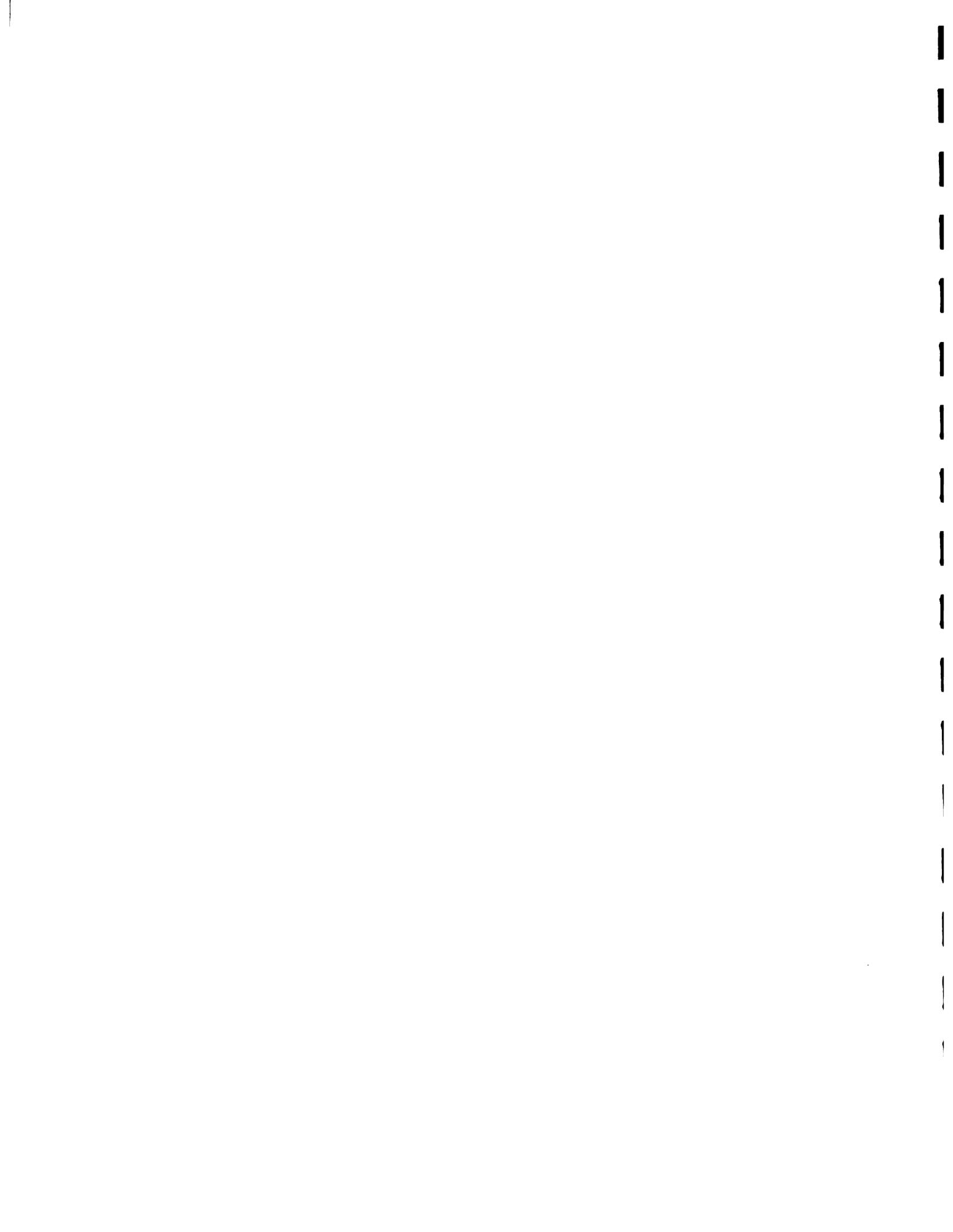
Los temas de pobreza y discriminación de género son rubros que en términos de políticas focalizadas pueden tener resultados concretos a corto plazo pero a nivel general sólo en el largo plazo se resolverán con base en el crecimiento económico, el cambio institucional y el desarrollo de mayor equidad en las oportunidades económicas. En particular, la generación de empleos mediante la promoción de las actividades económicas no agrícolas en el medio rural como por ejemplo actividades de maquila textil para exportación, representan posibilidades reales de desarrollo regional en zonas donde se concentra la pobreza rural y permiten atraer mayor inversión de capital debido a la necesidad de mayor infraestructura y servicios.

CUARTA PARTE: PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA DE AL y C.

Esta parte se refiere a identificar el rol de la agricultura en el futuro próximo y cuáles son los elementos contenidos en una estrategia renovada de posicionamiento de la agricultura y el medio rural bajo una nueva visión del sector agropecuario y su inserción en la economía global.

En este sentido se pueden plantear dos hipótesis: La *hipótesis inicial* es reconocer el éxito que ha tenido el conjunto de políticas de ajuste y estabilización en la región, y reconocer que otros resultados, incluyendo al sector agropecuario, están por presentarse toda vez que estos procesos en la mayoría de los países se encuentran en sus fases iniciales; pese a ello, aún no se ha logrado revertir los patrones de generación y acumulación de la riqueza en América Latina y el Caribe, que es la región del planeta más desigual desde el punto de vista de los ingresos y de la asignación de los mismos.

Para lograr esto y entrar en una fase de mayor crecimiento y desarrollo social en la Región se requiere de algo más que de las políticas hegemónicas implementadas en la región y de evitar la confusión de lo que son medios y fines. En otros términos, se requiere de una segunda generación de reformas que vayan más allá del crecimiento y se ubiquen en la perspectiva del desarrollo social acorde con un escenario futuro de una sociedad estructurada por un triángulo maestro del desarrollo conformado por tres puntos esenciales:



El **primero** de ellos es la globalización de la Región que implica en lo económico, cultural, político, tecnológico y ambiental una profunda interdependencia entre los países, sus sociedades, sus políticas y sus sectores, que marcarán un estilo de vida globalizado y donde lo que suceda o deje de suceder en una parte del planeta repercutirá en todas las demás.

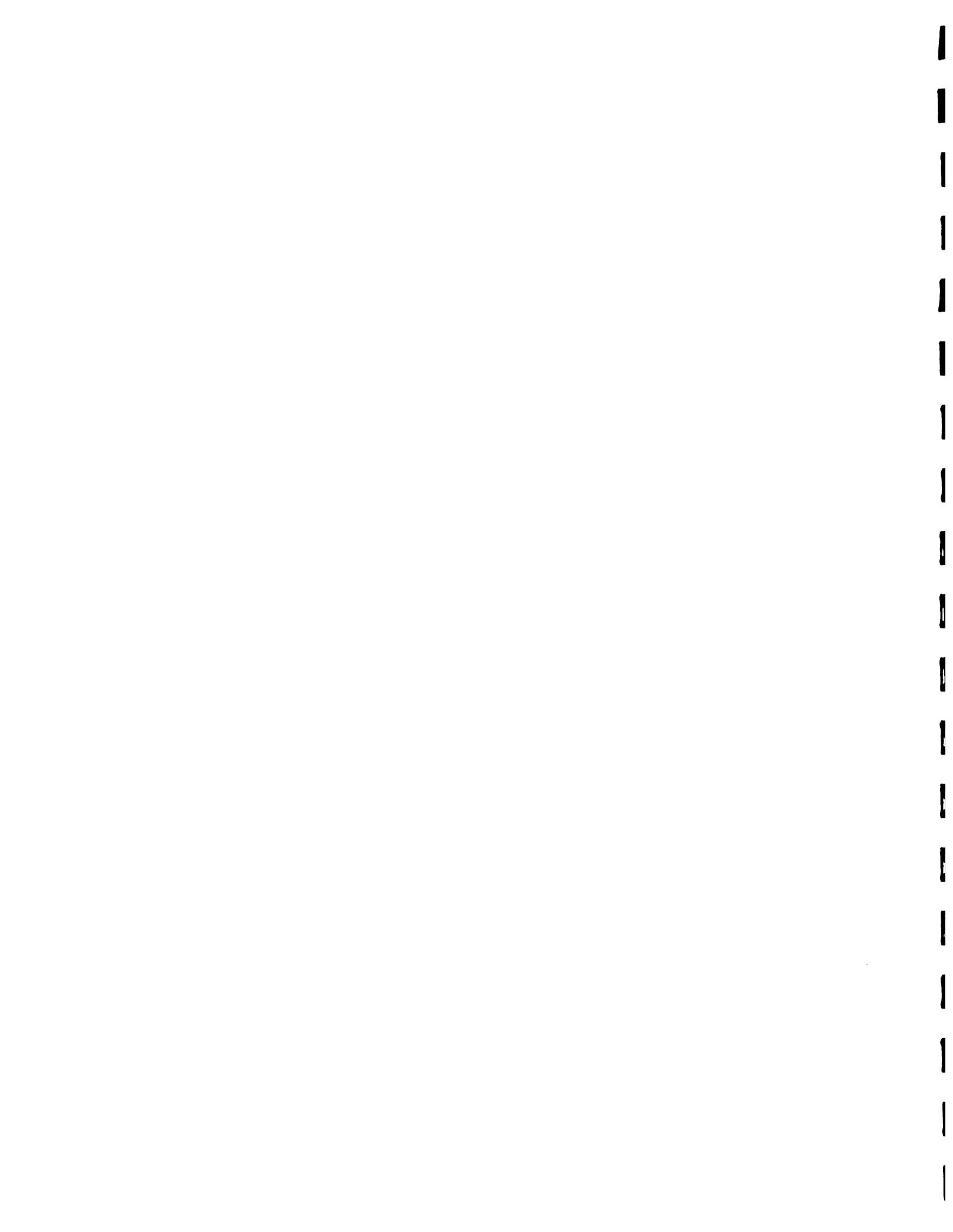
El **segundo** punto esencial de ese triángulo es el tema de la democracia. Esto significa principalmente atacar los problemas de pobreza y de género que engloban factores discriminatorios negativos para distintos y mayoritarios segmentos de poblaciones desprotegidas. Significa también el fortalecimiento de los procesos de elección y participación en la toma de decisiones, así como en la asignación y distribución de los recursos públicos y privados, y finalmente, la construcción de la nueva institucionalidad que tiene como uno de sus pilares principales la descentralización que hace parte de la democratización de los procesos, procedimientos, mecanismos y normas que tienden a su vez a ofrecer iguales oportunidades de participación a la sociedad civil..

El **tercero** componente de ese triángulo maestro del desarrollo es el tema de la sociedad del conocimiento, conocimiento que en el escenario actual y sobre todo futuro funciona como el estructurador de la sociedad en el hemisferio y mundo entero. El conocimiento en la sociedad sustituye el papel de antaño que jugó la producción, la riqueza material y el poder militar y ahora es el conocimiento el que tiende a ser el centro de las acciones que estructuran los procesos de relacionamiento entre el Estado, las instituciones, el mercado y la sociedad civil.

En la perspectiva de este triángulo de la sociedad futura, queda claro que las políticas de estabilización y ajuste son no sólo medios sino acciones que, si bien deben profundizarse, ellas forman parte o debieran formar parte de una estrategia mayor y superior de desarrollo.

La segunda hipótesis es la siguiente: en el presente, pero sobre todo en el futuro, la agricultura y el medio rural jugarán un rol estratégico y fundamental para el logro de ese triángulo de desarrollo señalado arriba. Este rol protagónico está vinculado al desarrollo de cinco megatendencias, que son:

La **primer megatendencia** es el proceso de integración y apertura del mercado mundial, cómo el motor de desarrollo de las sociedades. Los procesos de integración, los acuerdos



multilaterales y bilaterales y la aplicación de las políticas de reforma orientadas hacia este proceso, están produciendo mayor intercambio comercial y para el caso de la región, dadas sus ventajas, se debe profundizar en ellos. El mercado crece y crecerá cada vez más dinámicamente y es y será el punto de partida y de llegada de las decisiones, en una dimensión que se le identifica como uno de los principales medios para lograr crecimiento y soportar procesos y estadios de desarrollo mayores.

La *segunda megatendencia* es la revolución tecnológica y se refiere a la tercera revolución industrial y su impacto en la competitividad. Más allá de intervenciones del Estado para corregir distorsiones o fallas del mercado, los temas de productividad y de competitividad se convertirán en las variables más importantes en el escenario regional futuro. Producir con calidad cada vez mayor y con menores costos unitarios es y será la lógica del desarrollo de los mercados.

La *tercera megatendencia*, es la preservación de una relativa estabilidad macroeconómica a escala mundial y regional-nacional propicia al crecimiento y por consiguiente que posibilita el desarrollo, lo cual significa no perder el acervo logrado en el manejo de lo macroeconómico durante los últimos quince años y más bien capitalizarlo a partir de las lecciones aprendidas.

La *cuarta megatendencia* es la democratización de las sociedades de la Región que implica la descentralización como medio de posibilitar una mayor y mejor asignación de los recursos y el fomento de estructuras y de mercados locales; la participación creciente de la sociedad civil en la toma de decisiones y en los procesos electorales; el cambio institucional favorable a la reducción de la pobreza y la eliminación de la discriminación en los temas de género; y el manejo productivo y social del medio ambiente y los recursos naturales.

La *quinta megatendencia* es el establecimiento de una conducción estratégica pública con definición clara sobre una nueva generación de reformas y de un conjunto de políticas sustentadas en un profundo desarrollo del capital humano que permita incrementar la producción y acelerar el crecimiento y que confluyan en la reconstrucción de una nueva institucionalidad.

Rol futuro de la agricultura y el medio rural



El rol que jugará la agricultura es básicamente el de producir y comercializar eficaz, eficiente y competitivamente sin poner en riesgo el medio rural, el medio ambiente y los recursos naturales, y sobre todo añadiendo valor para beneficio tanto de sus actores como para beneficio de la propia sociedad.

Los cuatro grandes aportes de la agricultura ampliada y el medio rural en este escenario futuro son: **primero**, reforzar los actuales contextos macroeconómicos, a partir de la generación y ahorro de divisas con base en las exportaciones sectoriales, generación de empleos, mercados locales e incremento de la producción y la productividad; **segundo** adecuar las políticas sectoriales a ese marco macroeconómico y que, en esa lógica, lo refuerce; **tercero** coadyuvar a impulsar al proceso de capitalización del recurso humano y fomentar la conservación productiva de los recursos naturales y el medio ambiente; y **cuarto** contribuir al tema de la gobernabilidad y la reconstrucción de una nueva institucionalidad que se da sobre todo a niveles regionales y de descentralización y municipalización.

Antaño, los aportes reconocidos a la agricultura al desarrollo económico consistían en la transferencia de sus excedentes en apoyo a los procesos de industrialización y urbanización de nuestros países. En contraste, la cración del nuevo modelo de la agricultura en la región cambiará radicalmente esta situación; se trata de un modelo en que la agricultura es generadora sostenible de recursos que apoyen el proceso de descentralización, la recreación de ciudades de carácter intermedio y de pequeñas ciudades aglutinadas alrededor de actividades agrícolas y rurales en la mayor parte de nuestros países, y acompañadas del desarrollo de un conjunto de políticas públicas de tipo pro-agrícolas, pro-productoras y pro-exportadoras.

Elementos para una estrategia

Desde el punto de vista global de la economía, es esencial profundizar el proceso de descentralización porque ello implica cambios en la estructura de los procesos de generación de riqueza y su distribución inclusive bajo la lógica de mercado. Hay que profundizar las reformas del mercado y los indicadores del BID sobre los avances de la reformas señalan claramente que todavía falta profundizarlas; es fundamental mantener las políticas de estabilización macroeconómicas pero con un sesgo más pro-productivo y pro-exportador; de acelerar el ritmo de crecimiento al tiempo que modifica el patrón de acumulación de capital.



Un elemento es la necesidad de que se promueva un proceso de inversión que acompañe a los nuevos esfuerzos que se realizarán en torno a la educación y capacitación. Esta necesidad de inversión de capital es fundamental para evitar que los esfuerzos en educación no incidan en un mayor éxodo del sector rural al urbano. Generar condiciones para un desarrollo autosustentable a nivel de las localidades rurales precisa de políticas públicas y privadas de inversión oportuna y adecuada de capitales en el medio rural.

Por último, se requiere desactivar el círculo vicioso que generan las tasas de interés altas, los flujos de capital, la apreciación del tipo de cambio y el crecimiento del déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente. En general, los países subsanan esto mediante la atracción de flujos de capitales externos con altas tasas de interés que impiden desarrollo productivo y tecnológico porque encarecen los recursos a los productores. La afluencia masiva de capitales contribuye a su vez a generar la apreciación cambiaria y se comprende que a nivel micro es una de las variables macro importantes que impacta en la rentabilidad privada. Este fenómeno abarata las importaciones y encarece las exportaciones por lo que se pierde competitividad. A menor competitividad hay un déficit en la balanza comercial que bajo las condiciones actuales se trata de contrarrestar de nueva cuenta con tasas de interés elevadas para atraer capitales externos y con ello cubrir el déficit de la cuenta corriente en los países, lo cual tarde o temprano afecta nuevamente al tipo de cambio, recreándose dicho círculo vicioso.

La apreciación cambiaria, puede afectar de manera diferencial a los países según el grado de desarrollo del mercado de factores; la capacidad de ajustar tierras, mano de obra, tecnología y capital, puede compensar y reflejarse en productividad que contrarresta la apreciación. En este sentido, es probable que el incremento de la productividad, en algunos países y en ciertos sectores dinámicos de la agricultura ampliada, sobrecompensa al efecto de la apreciación cambiaria. No obstante, si este fenómeno llegara a constituirse en una característica estructural y permanente, estaríamos aceptando que a diferencia del modelo sustitutivo de importaciones la agricultura estaría en cierta medida desprotegida pero sin compensadores que antes sí existían.

Síntesis de la cuarta parte



En resumen, globalización, democratización, conocimiento, integración, apertura y mercados, revolución tecnológica, estabilidad macroeconómica y crecimiento, y una conducción estratégica y nueva generación de reformas y políticas públicas son los ingredientes fundamentales de este escenario futuro.

Este es el escenario futuro factible y el nuevo papel de la agricultura en los términos de una agricultura que se adscribe a un proceso de valoración global en la economía y en la sociedad, en la cual la agricultura y el medio rural juegan un rol importante. Trastocar los procesos de acumulación de los recursos físicos, sociales, humanos, etc. e incidir en la reestructuración de los mercados de factores y del cambio institucional, sólo se podrán enfrentar dentro de un contexto de amplia democratización y descentralización de acceso a dichos factores y a la participación en la toma de decisiones de la sociedad civil.

Intervención de clausura de Nancy Birdsall

Deseo expresar unas palabras sobre la colaboración en la agricultura y la pobreza rural. Primero, respecto de la colaboración considero que podemos trabajar mucho mejor en la comunidad internacional recopilando información de diferentes fuentes, ya que esta información nos puede esclarecer nuestras perspectivas sobre la pobreza rural. En particular, el BID ha estado colaborando con el Banco Mundial y la CEPAL, durante los últimos tres años, en un proyecto orientado a mejorar los conocimientos sobre las unidades familiares. Uno de los objetivos principales del proyecto es el de asegurar que haya información sobre las unidades familiares rurales para más países, y no sólo sobre las unidades urbanas, dado que tradicionalmente en muchos países se ha contado con información sobre unidades familiares, pero a menudo se excluyen las áreas rurales.

Así que, a nivel de la unidad familiar y de la comunidad, tenemos un proyecto modesto, pero se mueve en una dirección correcta. Sobre información que no se relaciona directamente con las unidades familiares, sino sobre producción y precios, creo que podríamos hacer algo mejor creando una intersección entre nuestra información sobre unidades familiares y comunidades y la información más sectorial y macro, la cual es relevante para desarrollar estrategias al nivel nacional. En ello es en donde creo que dependeríamos más y podríamos trabajar más de cerca con el IICA y la FAO.



El segundo punto relacionado con la colaboración es el tema de la "mejor práctica" y de las lecciones aprendidas, especialmente durante la última década en América Latina, puesto que en la mayoría de los países han tenido mayor estabilidad, por lo menos en lo macroeconómico, y una reducción, si no la eliminación, de muchas de las grandes distorsiones que afectan a la agricultura.

Así que, ¿qué es lo que hemos aprendido sobre lo que ha funcionado en términos de programas de políticas de intervención? ¿Cuál ha sido la mejor práctica?. Creo que algo de ella hemos hecho en el BID, el Banco Mundial, la FAO, el IICA y la CEPAL; es un área en que de alguna manera hay un tipo de banco de conocimientos sobre la agricultura y la pobreza rural. Probablemente, ya tenemos algo, pero sería un gran paso que haya mayor colaboración sobre la visión a nivel de grupo de instituciones internacionales. Así que si pueden encontrar una manera para reunirse más sistemáticamente, deberían poner en la agenda de la próxima reunión los temas de la información y la colaboración en ese campo.

Ahora, permítanme decir unas pocas palabras sobre el tema de la agricultura y pobreza rural. Considero que es preocupante ver que en muchos países el sector agropecuario es muy débil, comparado con su potencial. Es seguro que América Latina tiene un potencial tremendo en agricultura, asuntos forestales y recursos naturales. ¿Porqué será ese el caso? Me parece que varios mercados críticos no han funcionado en las áreas rurales: los de tierra, crédito, agua y otros servicios ambientales. Ahora bien, como economistas tendemos a decir que algunos de los problemas se originan típicamente en fallas del mercado, pero hay otros tres problemas que considero importantes. Uno es la historia de una política relativamente pobre, respecto de la cual ustedes han estado discutiendo. La política macro realmente castigó durante décadas al sector agropecuario y la política comercial con frecuencia también lo hizo mediante los tipos de cambio por el lado macro. También hay varias distorsiones sectoriales, debidas tanto a fallas de gobierno como a fallas de mercado.

En segundo lugar, había sistemas políticos altamente centralizados que castigaron al sector rural, a los gobiernos locales o al desarrollo de gobiernos locales, y tenían peores implicaciones para el sector rural que los que estaban concentrados en áreas urbanas. En tercer lugar, creo que los problemas de la agricultura y de la pobreza rural reflejan las desigualdades en América Latina, las

cuales han disminuido la voz política de los pobres rurales. Esto no es solamente un problema de la pobreza y el ciclo vicioso de la pobreza, sino de la desigualdad tanto económica como política.

¿Porqué, dada esta historia preocupante, es este quizá un momento oportuno?. Me parece que tal vez estamos inmersos en una transición sin realmente darnos cuenta de ello. En primer lugar, los problemas macro están básicamente resueltos. No sé si esa es la conclusión de ustedes, pero por lo menos en la mayoría de los países tenemos una estabilidad razonable de precios. Por el lado del comercio, la tendencia es bastante buena; he oído comentarios de que hay mucho más que se puede hacer, pero la orientación es correcta. De hecho, es posible que todos los problemas de comercio los tienen los países de la OCDE que mantienen todavía sus niveles altos de protección, lo que tendrá que ser resuelto por medio del Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero la tendencia es buena. Con las distorsiones del sector agropecuario, seguramente hay mucho más que se puede hacer como introducir en el área de la liberalización de normas y, creo que, hay problemas en la fijación de precios, pero la tendencia es positiva en el aspecto de la política.

Luego está el problema de la desigualdad, especialmente de la desigualdad política, y parece que hay potencial interesante porque en la región ha habido una fuerte tendencia hacia la descentralización a los gobiernos locales. Ahora hay más de varios millares de alcaldes electos directamente en la región que hace diez años. Esto puede crear otros problemas. Es común que los gobiernos locales no estén en capacidad de asumir todas las responsabilidades que están recibiendo, pero la dirección es una de las mayores posibilidades al nivel local, y creo que ello es saludable para los productores rurales y los trabajadores rurales que no laboran en la agricultura.

En particular, ha habido mucha discusión sobre la dirección de la democratización, la participación de la sociedad civil, pero su valoración la beneficiaria. Uno se percata de esto en los tipos de proyectos que financiamos y que sabemos que el Banco Mundial está financiando. Existen muchos esfuerzos más para involucrar a la gente y darles voz, y los beneficios pueden ser proporcionalmente mayores en el sector rural indigente que en el sector urbano. Así que en la región hay la sensación de que ahora la agricultura y el sector rural se hallan en un ambiente en que la compensación de ventajas y desventajas entre equidad y eficiencia es mínima. Si hubiera alguna, y para lograr mayor crecimiento y mayor eficiencia, es esencial enfrentar las necesidades de los pobres y pensar en términos del problema de la equidad.



De hecho, si hay más crecimiento, como lo mencionaban ustedes, también habría más equidad y una mayor reducción de la pobreza. Eso es el lado optimista. Creo que en realidad estamos en transición, lo que posiblemente es el producto de unos ocho o nueve años de estabilidad macroeconómica, de más confianza en la primera generación de reformas y de mayores ambiciones en relación con la llamada segunda generación de reformas.

Deseo ahora referirme brevemente a lo que aparentemente es el tema clave para el BID en términos de nuestros instrumentos: nuestros préstamos. Me parece que el punto no es tanto hacer un volumen mayor de préstamos etiquetados "agricultura". A veces nos presionan para hacer esto, pero no creo que eso debe ser nuestro objetivo, ni hacer un número mayor de proyectos, proyectos pequeños, etiquetados de "agricultura" o "rural", porque, de todos modos, cualquier proyecto, en términos de recursos, representa solamente un granito de arena. Así que no es como en los viejos tiempos cuando los bancos multilaterales estaban transfiriendo dos y hasta tres veces más recursos que el sector privado. Ahora somos pequeños, así que no es un asunto de finanzas, sino de servir de catalizador y de encontrar modelos e inspirar las mejores prácticas.

Por lo tanto, ¿cuál es el asunto?. Bueno, primero estaban hablando de bienes públicos, y no hay duda de que veo en esto la tendencia saludable en el Banco de hacer más investigación de apoyo al desarrollo tecnológico y a la sanidad agropecuaria. Probablemente hay una gran brecha que podríamos todavía estar cubriendo en esta área fundamental, y podría ser la mejor ruta para fortalecer instituciones críticas, incluyendo los ministerios de agricultura, y otras que también sirven al sector rural.

El segundo tema es encontrar maneras de prestar dinero por medio de proyectos que afectan estas distorsiones de política que todavía perduran. Y creo que nos estamos desempeñando mejor en esa área también. Estamos encontrando los palos y las zanahorias, mediante tipos de préstamos útiles que abordan tanto las fallas de los mercados como los mercados que no existen. Un área donde creo que no nos ha ido tan bien, pero donde tenemos que seguir trabajando, es la del crédito rural. Considero que no se perdió mucho porque los pobres no tenían acceso a nada, pero no se ha resuelto el problema de cómo desempeñarse mejor con el crédito rural. Con respecto a la distribución de tierras y a la reforma de tierras, creo que estamos en las primeras etapas de la segunda ronda, el tipo de --como podríamos llamarlo-- la ronda moderna del siglo veintiuno de



reforma de tierras amigable con los mercados. Y hemos tenido, creo, algunas buenas discusiones con el Banco Mundial sobre enfoques y es un área donde el Banco y nuestros socios técnicos podrían trabajar mucho más.

Hay una tercera área de préstamos donde quizá podríamos mejorar, y esto es un tipo de enfoque estratégico hacia la inversión pública en áreas rurales: en educación, en salud, en caminos. En ese enfoque habría una mayor coordinación por parte del sector público de las inversiones estratégicas. Por ejemplo, en pláticas recientes con funcionarios de México se han discutido ideas interesantes sobre el papel del sector público como coordinador, para poder lograr los beneficios complementarios, de diferentes inversiones con un tipo de enfoque moderno de desarrollo regional.

No deseo decir nada muy substantivo sobre el ambiente y los recursos naturales, excepto que creo que nos va razonablemente bien en la comunidad internacional en esta área, pero no hemos realmente logrado colocar este tema como prioridad en todos los países de la región. Todavía es mayor prioridad para las instituciones internacionales que los gobiernos de la región trabajen para lograr un consenso mayor sobre un mejor manejo de los recursos naturales que produzca tanto beneficios de eficiencia como de equidad.

Ahora, permítanme terminar con una nota de optimismo que ya había mencionado cuando hablé de la transición. Debemos ser optimistas. Y se los digo para inspirarlos para seguir con su pensamiento serio y su energía. Podemos ser optimistas, en comparación con 20 ó 30 años atrás, sobre la reducción de la pobreza rural y sobre el mejoramiento de la eficiencia en el sector agropecuario, debido a que el ambiente de políticas es mucho mejor, especialmente en los ámbitos macro y comercial, a que ha surgido un movimiento de democratización en América Latina y a que se ha dado el creciente énfasis en la democracia participativa de involucrar a los gobiernos estatales y locales.

En mi opinión, todos estos son ingredientes, no sólo para mejorar el entorno económico o las condiciones de los que viven en áreas rurales, sino también para darles una voz política más fuerte, lo que constituye una de las claves para mejorar el entorno económico.



*El presente documento fue elaborado por el Gerente del Consorcio Técnico del IICA Gerardo Escudero y el consultor Mario Pensado. Intervinieron con sus observaciones Rubén Echeverría especialista en agricultura del BID y Martine Dervine, oficial a cargo de la Unidad de desarrollo Agrícola de la CEPAL. El contenido es responsabilidad de los autores.

Washington, D.C. 26 y 27 de mayo de 1998



