

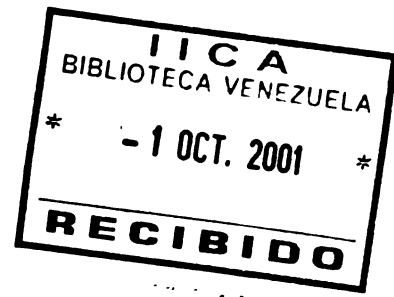
El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina



Cartagena de Indias, Colombia



2001: 000000



EL PAPEL ESTRATÉGICO DEL SECTOR RURAL EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Informe de una Conferencia Internacional

Cartagena de Indias, Colombia

Julio 8-10, 1998

Preparado por

Reed Hertford

*con la colaboración de Rafael Echeverri Perico
y Edgardo R. Moscardi*

00004405

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Marzo, 2000.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y los planteamientos contenidos en este documento son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

La Editorial Agroamérica, por medio de la Unidad de Edición y Traducción, fue responsable de la corrección de estilo, la coordinación editorial y la revisión de pruebas y artes finales de este documento, y por medio de la Unidad de Diseño, Diagramación, Impresión y Encuadernación, del diseño de portada, el diagramado, el montaje, la fotomecánica, la impresión y la encuadernación.

El papel del sector rural en el desarrollo de América Latina; informe de una conferencia internacional = The strategic role of the rural sector in the development of Latin America; a report of an international conference / ed. por Reed Hertford, Rafael Echeverri Perico y Edgardo R. Moscardi. – San José, C.R. : IICA, 2000.
56, 48 p. ; 23 cm.

ISBN 92-9039-450 1

1. Desarrollo rural - América Latina. 2. Sector rural - América Latina. I. Hertford, Reed. II. Echeverri Perico, Rafael. III. Moscardi, Edgardo R. IV. IICA. V. Título.

AGRIS
E14

DEWEY
307.72



Marzo, 2000
San José, Costa Rica

ÍNDICE

Introducción	5
Sesiones Plenarias	
Hacia una Nueva Dirección para el Desarrollo: Una Visión desde la Perspectiva Rural	7
La Historia y Dimensiones Importantes del Desarrollo Sostenible Agropecuario, Rural y Económico de América Latina	9
Grupos de Discusión	
La Nueva Institucionalidad para el Sector Rural	15
La Competitividad de la Agricultura	16
El Avance de las Reformas en el Comercio y la Integración Regional que Afectan la Agricultura y el Desarrollo Rural de América Latina	17
La Ciencia y el Desarrollo de la Tecnología: Inversión y Eficiencia	18
Prioridades y Mecanismos para el Desarrollo del Capital Humano a Nivel Superior	20
Los Grandes y Particulares Obstáculos del Desarrollo Rural en América Latina	21
Cinco Puntos de Consenso	23
Continuar el Diálogo	25
Hacia un Nuevo Sentido del Desarrollo: Una Visión desde lo Rural	27
Índice de las Ponencias Principales	53
Índice de los Primeros Autores de las Ponencias Principales	55

INTRODUCCIÓN

Este documento informa sobre las ponencias y las discusiones de la Conferencia “El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina”, realizada en Cartagena, Colombia, del 8 al 10 de julio de 1998. Combina las conclusiones de las ponencias, los comentarios de los panelistas de las secciones, y las observaciones del público presente, basándose en gran medida en los apuntes de los presidentes de cada sección, quienes indicaron en qué áreas hubo acuerdo o consenso y en cuáles sería necesario profundizar más.¹ Asimismo, en los anexos se incluye el discurso de fondo presentado por Rafael Echeverri, un índice de las ponencias principales y un listado de las afiliaciones institucionales, las direcciones, los números de fax y las direcciones electrónicas de los autores principales (“primeros”) de las ponencias más importantes.

El motivo principal de la reunión fue impulsar la comprensión, por parte de los especialistas en desarrollo en la región, de que los ajustes estructurales recientes, la “apertura de la Américas” y la globalización de las economías nacionales brindan una oportunidad especial para reposicionar el sector rural estratégicamente en América Latina, como una fuente importante de crecimiento económico, alivio de la pobreza, protección del medioambiente y estabilidad política e institucional.

Por consiguiente, los objetivos de la Conferencia fueron los tres siguientes: a) examinar el papel estratégico del desarrollo rural en el progreso de las naciones de América Latina, así como las diferentes manifestaciones de ese papel a través del tiempo y en países muy heterogéneos; b) identificar áreas para políticas y programas que puedan contribuir a cerrar la brecha que existe entre lo que el sector podría aportar al avance económico y social de la región y lo que actualmente contribuye para ello; y c) encontrar los medios para dar seguimiento, en el futuro, a los resultados de la Conferencia. Si bien es posible identificar logros relativos a todos estos objetivos, este informe se enfoca en los logros de los dos primeros; respecto del tercero, sólo se hace una breve referencia en la sección final del informe.

El evento fue organizado en tres sesiones plenarias, y una cuarta sesión plenaria, realizada al final de la Conferencia, para resumir todas las deliberaciones. Además, en el primer día de la Conferencia, se llevaron a cabo tres sesiones paralelas, y tres más en el segundo día. En las sesiones plenarias se abarcaron temas generales durante extensos

¹ Las siguientes personas fungieron como presidentes de la Conferencia: Albert Berry (Universidad de Toronto), Francisco Delgado de la Flor (Universidad Agraria de la Molina, Perú), Antonio Flavio Días Avila (EMBRAPA, Brasil), Eugenio Díaz-Bonilla (IFPRI, Washington, D.C.), Antonio Gómez Merlando (Ministerio de Agricultura, Colombia), Cecilia López Montaña (Dirección Nacional de Planificación, Colombia), Antonio Mendoza (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, México), Eduardo Venezian (Universidad Católica, Chile) y Fabio Villalobos (Ministerio de Agricultura, Chile).

períodos de tiempo, mientras que en las sesiones paralelas se trataron temas más específicos: las nuevas instituciones del sector rural, la competitividad de la agricultura, el comercio y la integración regional, ciencia y tecnología, el desarrollo de capital humano en el ámbito universitario, y los problemas especiales que encara el desarrollo rural en América Latina.

Chile, Colombia y México auspiciaron el evento, y la Misión Rural de Colombia sirvió de Secretaría de la Conferencia. Fue patrocinado y generosamente financiado por la fundación científica nacional de Colombia (COLCIENCIAS), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial, instituciones que brindaron generosos aportes financieros. Las aproximadamente 400 personas que asistieron son expertos en desarrollo en la región, o representantes de ministerios de agricultura o hacienda, organizaciones de productores, agricultores, servicios y comercio, así como organizaciones privadas (con o sin fines de lucro). Muchos de los participantes también son miembros de la red de profesionales de los sectores público y privado desarrollada por la Misión Rural de Colombia. Gracias a la participación de tantas personas, representativas de tantas esferas de la vida rural, las deliberaciones fueron especialmente bien fundadas y animadas durante toda la Conferencia.

Este documento presenta la información completa sobre la primera sesión plenaria y las seis sesiones paralelas. Sin embargo, se decidió consolidar la segunda y tercera sesiones plenarias --las que trataron sobre "La Sostenibilidad de la Agricultura y el Desarrollo Rural en América Latina en un Contexto de Cambio: Retos Estratégicos para el Nuevo Milenio" y "El Desarrollo Económico de las Naciones: La Importancia Estratégica de la Agricultura y el Desarrollo Rural"-- en una sola sección, la cual se titula "La Historia y Dimensiones Importantes del Desarrollo Agropecuario, Rural y Económico Sostenibles de América Latina". Esto se debe al hecho de que las ocho ponencias originales de estas dos sesiones plenarias estaban altamente interrelacionadas. Se espera que los lectores, especialmente los que participaron en la Conferencia, estén de acuerdo con esta decisión y que consideren que se ha presentado fielmente el acervo de datos y análisis que los conferencistas brindaron.

Los lectores que desean copias de las ponencias deben ponerse en contacto directo con los autores. Si ello les resultara imposible, pueden obtener mayor información del editor de este documento.

Primera Sesión Plenaria

HACIA UNA NUEVA DIRECCIÓN PARA EL DESARROLLO: UNA VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA RURAL

En esta sesión, los participantes se beneficiaron de una ponencia principal, presentada por Rafael Echeverri, y de otras más cortas, entre ellas una sobre Brasil. Se publica aquí solamente la de Echeverri, debido a restricciones de espacio y a la opinión de que los demás aportes a la sesión, entre ellos los comentarios de los participantes, coinciden básicamente con los puntos centrales de la ponencia de Echeverri. Las notas que se presentan a continuación intentan introducir ciertos comentarios hechos por otros participantes, especialmente los de Bejarano, quien los hizo, no en esta sesión, sino al final de la Conferencia. Se decidió mencionarlos aquí por su relación directa con la ponencia de Echeverri.

Hoy en día, en las áreas rurales operan elementos conectados y vinculados de casi todos los sectores de la economía. El sector rural es mucho más que una visión ampliada del sector agropecuario. Apoya la industrialización de las economías de la región, y cumple importantes funciones políticas y culturales. Además, es el principal guardián de los recursos naturales y medioambientales. Sin embargo, a pesar de este potencial, sufre de altos niveles de miseria, pobreza y violencia. ¿Por qué? El factor principal es una falta de comprensión con respecto al sector rural, lo que conduce a su abandono.

Esta contradicción lo lleva a uno a la conclusión de que los actuales modelos de desarrollo se han agotado. Se necesitan nuevos principios para reorientar la dirección del desarrollo, asignando gran importancia a consideraciones relativas al sector rural. Echeverri lo dijo muy bien: "...el sector rural es un factor estratégico en la reorientación del desarrollo, dada su capacidad intrínseca de contribuir a lograr crecimiento, equidad, estabilidad y sostenibilidad".

El reto fundamental para el desarrollo es identificar acciones en que se armonicen estas cuatro metas. Hace unos años, cuando se privilegiaban el crecimiento económico y la generación de riqueza, se prestaba menos atención a la equidad, estabilidad y sostenibilidad. Por otro lado, con mucha frecuencia, en las acciones de apoyo al crecimiento económico, el sector rural ha sido percibido como sinónimo de la agricultura y tratado como "sector residual", y no como un determinante del desarrollo general. Pero los vínculos del sector rural, el aumento en la longitud y las complejidades de la cadena alimentaria, y el crecimiento dinámico de la agroindustria e industrias basadas en el sector rural hacen que el sector sea determinante, estratégico y no residual.

Es necesario distribuir de manera equitativa el crecimiento y la generación de riqueza, para evitar la pobreza y la injusticia social. De nuevo, le corresponde al sector rural cumplir

una función determinante y estratégica. Por ejemplo, la pobreza urbana es, en gran parte, el resultado de la pobreza rural, pues en muchas ocasiones los habitantes rurales pobres se ven obligados a emigrar hacia las áreas urbanas por la falta de oportunidades en las áreas rurales. Por otra parte, una mayor producción de alimentos en el sector rural, si va acompañada de precios más bajos, afecta principalmente a los pobres, ya que éstos gastan más en alimentos que en otros productos. Además, debido a la falta de comprensión con respecto al sector rural, los fondos públicos dirigidos al combate contra la pobreza no han llegado al sector.

Colombia es un país reconocido internacionalmente por su estabilidad económica, un ritmo de crecimiento alto y continuo, tasas moderadas de inflación, y el manejo sano de sus obligaciones financieras internacionales. Sin embargo, esta misma estabilidad económica ha sido acompañada por gran inestabilidad en muchos frentes: conflictos internos, la pérdida por parte del Estado de su legitimidad en ciertas partes de la República, la incapacidad de lograr procesos políticos plenamente democráticos, y una población confusa, indecisa y sin confianza.

Con respecto a la estabilidad, lo primero que se requiere es que el sector público analice de nuevo su función. Se deberían hacer mayores esfuerzos por normar, promover y reasignar los excedentes económicos, con el fin de que la estabilidad económica sea compatible con la estabilidad social y política. La descentralización de los gobiernos afecta directamente al sector rural, y genera lo que Echeverri denominó la "pérdida de competencia" por parte del Estado en áreas rurales, lo que abre paso a la producción de cultivos ilícitos y la presencia de fuerzas paramilitares. Así, el sector rural también cumple una función central y estratégica en la promoción de la estabilidad.

Finalmente, la sostenibilidad se refiere a la adopción de un modelo de desarrollo que funcione tan bien hoy día como en el futuro, y que sea igualmente aplicable a cualquier segmento de la población. El modelo actual no cumple con estos criterios: la brecha entre los ricos y los pobres se ha hecho más ancha, el sector rural se ha quedado a la zaga del sector urbano, y se están agotando los recursos no renovables.

En breve, el sector rural puede apoyar y alimentar los esfuerzos por lograr las grandes metas de la sociedad (crecimiento, equidad, estabilidad y sostenibilidad), si sus funciones estratégicas son reconocidas y comprendidas.

Bejarano agregó puntos importantes complementarios a estas percepciones. Primero, observó que "el progreso" siempre se ha definido en términos de un cambio "unidireccional" —de pobre a rico, de nuevo a moderno, y de rural a urbano. Así, el desarrollo económico se ha atribuido a factores exógenos que afectan a los pobres o a las áreas rurales. Pero, según Echeverri, el cambio rural es un proceso más endógeno; y sugiere que el cambio puede moverse en cualquier dirección, y no solamente desde lo rural hacia lo urbano. Segundo, Bejarano sugirió que podríamos estar presenciando una tercera revolución agropecuaria, en que se da una gran expansión en el sector rural no agropecuario, y se disminuyen aún más los vínculos entre "la agricultura" y "lo rural". Según él, en la medida en que esto ocurra, las tensiones tradicionales relativas a tierras agrícolas ya no serán tan importantes como en el pasado como causa de conflictos en las áreas rurales. Por la misma razón, la nueva visión de las áreas rurales se orientará menos hacia la producción y más hacia los valores culturales, políticos y sociales de las áreas rurales.

Segunda y Tercera Sesiones Plenarias

LA HISTORIA Y DIMENSIONES IMPORTANTES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE AGROPECUARIO, RURAL Y ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

Cinco documentos (los de Berdegú, Donoso, Figueres, Ocampo y Piñeiro) examinaron este tema para la región como un todo, en dos sesiones de la Conferencia; un documento (del cual Balcázar fue el autor principal) examinó el caso de Colombia y otro examinó el caso de México.

En su presentación, Figueres dedicó tiempo a la idea del “desarrollo sostenible”. Explicó que “el desarrollo de nuestros países siempre está expuesto a grandes presiones por encontrar soluciones rápidas a problemas, con insuficientes recursos y los menores costos políticos posibles...Se descuida de los resultados de largo plazo”. Como consecuencia, los problemas grandes se hacen más grandes y menos manejables, hasta que estallan. “El desarrollo sostenible...intenta responder a esta pérdida de control sobre los grandes problemas nacionales...”.

Donoso también se refirió a la sostenibilidad, al identificar los grandes problemas medioambientales asociados con la agricultura. Dijo que las interacciones de la agricultura con los recursos naturales y el medio ambiente son numerosas y complejas, pero a veces negativas. Si estas interacciones son comprendidas y cuantificadas, los efectos negativos se pueden internalizar, para que en las decisiones relativas a la producción se tome en cuenta la preservación de los recursos. Pero en la agricultura latinoamericana, poco se sabe sobre los verdaderos niveles de contaminación, cómo son transportados los contaminantes, y qué posibilidades existen para reducir la cantidad de éstos, sea el problema la deforestación, la salinización de los acuíferos o la contaminación causada por la aplicación de nitratos o plaguicidas. Es menester recopilar datos, realizar estudios a nivel de finca y cuenca sobre las interrelaciones entre la agricultura y el medio ambiente, y desarrollar modelos de simulación integrados. Ello sentaría las bases para la formulación de políticas más eficientes y eficaces.

Los conferencistas subrayaron la importancia de la agricultura y el desarrollo rural para el desarrollo económico sostenible de una nación. La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo con la afirmación de Piñeiro, en el sentido de que el desarrollo económico y la modernización son imposibles sin un sector agropecuario productivo que incorpore tecnologías de punta y genere rendimientos cada vez mayores y excedentes económicos. La importancia de la agricultura es ilustrada por el hecho de que ciertos productos agrope-

cuarios han contribuido a forjar el mismo tejido social y político de muchos países latinoamericanos: por ejemplo, el algodón y posteriormente el café en Colombia, el café en Costa Rica, y el ganado y los cereales en Argentina y Uruguay.

Una de las razones por las cuales la agricultura ha cumplido una función central en el desarrollo económico de América Latina es que, gracias a los abundantes recursos naturales de la región, el sector goza de ventajas comparativas significativas. Aunque solamente el 10% de la población del mundo habita en la región, América Latina tiene el 23% de las tierras cultivadas, el 46% de los bosques tropicales y casi un tercio del agua dulce del mundo. Esto también ilustra la importancia que la agricultura tendrá en el futuro. Piñeiro agregó que "se debería ver en la agricultura una oportunidad para una nueva fase de industrialización", en esencia, la industrialización de los productos agropecuarios primarios, siguiendo las prácticas actuales de los países desarrollados.

Aunque la importancia del sector para el crecimiento y el desarrollo en general era ampliamente reconocida, importantes "sesgos contra la agricultura", caracterizados por las políticas de "sustitución de importaciones", surgieron en la mayoría de los países de la región después de la Segunda Guerra Mundial. (Los análisis de Balcázar con respecto a precios en el caso de Colombia constituyen un ejemplo de lo contrario. Él concluyó que la evidencia contradice la noción usual de que históricamente ha habido sesgos contra la agricultura). Dichos sesgos contra la agricultura han sido reducidos parcialmente con los nuevos regímenes económicos de finales de los 80 y los 90.

Sin dar la impresión de "estar pidiendo disculpas", dos de los documentos de esta sesión ofrecieron visiones menos críticas de las políticas de sustitución de importaciones del período de posguerra. Uno se refirió a las "complementariedades", planteadas por Prebisch y CEPAL, entre los sectores agropecuario e industrial, denegando que jamás había sido una intención privilegiar a la industria. Además, y a pesar de estas políticas, que habían sido ampliamente desacreditadas, la producción agropecuaria regional aumentó cada año durante un período de 25 años (1950-1975) en un 3.5% en promedio, aunque los participantes concordaron con el expresidente Figueres que las tasas de crecimiento habían estado disminuyendo durante los últimos cuarenta años. Solamente cinco países en el mundo reportaron tasas iguales o superiores al 3.5% por año en este período: Alemania, Japón, Corea, Taiwán y Tailandia.

Rápidamente se señaló que la agricultura de América Latina es especialmente heterogénea. Así, en el mismo período de 25 años, Brasil, Colombia y Venezuela, entre otros países grandes, experimentaron tasas de crecimiento en la producción agropecuaria por encima del promedio, mientras que Argentina, Chile y Perú experimentaron tasas por debajo del promedio. La expansión de la producción en México no tuvo rival desde 1940 hasta la mitad de los años sesentas, pero después experimentó tasas más lentas; eventualmente el sector casi se estancó. Varios países pequeños (Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá) también experimentaron un crecimiento del sector por encima del promedio. El que esta heterogeneidad prevalezca se debe, en parte, al hecho de que apenas cuatro países son responsables del 80% del total de la producción agropecuaria: Argentina, Brasil, Colombia y México.

Ocampo también demostró que el apoyo directo del sector público a la agricultura fue generoso durante el período de sustitución de importaciones, compensando en gran parte cualquier sesgo contra la agricultura en los precios de los productos y en el comercio. Habló del desarrollo de instituciones relacionadas con el crédito rural, la generación de tecnología, la extensión agropecuaria y los mercados de productos. También había que tomar en consideración inversiones en caminos rurales, sistemas de riego y la reforma agraria. Sin embargo, la mayoría de los programas llegaron a privilegiar fincas de escala mediana y grande. Por ejemplo, en Latinoamérica, todavía se da la distribución más desigual de tierras en el mundo (aproximadamente el 60% de los terratenientes laboran en solamente el 2% de las tierras agrícolas), a pesar de los muchos experimentos relacionados con reforma agraria que se han realizado.

Para revertir las políticas de sustitución de importaciones, se redujeron uniformemente los aranceles protectores y las restricciones cuantitativas al comercio, a ritmos que, según los participantes, eran más rápidos que lo necesario. Se suponía que este cambio de política estaría acompañado con aumentos en el tipo de cambio real; los agricultores, como consecuencia, estarían aislados de los impactos potencialmente negativos sobre ingresos. Pero lo que ocurrió fue una disminución en el tipo de cambio real, después de aumentos inesperados en toda la región en la entrada de capital financiero. Los agricultores locales sufrieron mucho y, desafortunadamente, los gobiernos no implementaron programas de transición para los agricultores que estaban pasando dificultades. Balcázar señaló que, en el caso de Colombia, ello tuvo el efecto singular de transferir recursos a los productos básicos no comercializados.

Los efectos negativos de los precios menos favorables recibidos por los agricultores se hicieron más agudos al implementarse las reformas en las instituciones públicas y los programas públicos de apoyo a la agricultura, así como el desmantelamiento de dichas instituciones y programas. Algunos participantes, liderados por Piñeiro, expresaron que las reformas institucionales han sido más importantes, y que los efectos negativos de las reformas de precios han sido exagerados. Se eliminó el crédito público, y también los requisitos de que los bancos otorgaran cierto porcentaje de préstamos a la agricultura. Además, el sector público, en gran medida, retiró los apoyos y garantías de precios; y casi de un día para el otro, se eliminaron los servicios de extensión o se introdujeron mecanismos para recuperar costos. Se alentó que los institutos nacionales de investigación agropecuaria compartieran costos con los sectores universitario y privado, con el fin de reducir su dependencia del sector público. Y los programas tradicionales de reforma agraria fueron sustituidos con nuevos programas que dependían del mercado y los subsidios de precios de la tierra. Para los habitantes de las áreas rurales, todos estos cambios, implementados parcial e imperfectamente, generaron nuevos riesgos e incertidumbres institucionales. Estos riesgos e incertidumbres impidieron que el sector público interviniera y ocupara los vacíos creados.

A la luz de estos acontecimientos, no es de sorprenderse que el comportamiento de la agricultura haya sido desalentador en la presente década. Ocampo resumió: "la expectativa de que la adopción de 'políticas más neutrales' produciría una rápida tasa de crecimiento en la agricultura no se ha hecho realidad hasta la fecha". No obstante, el comportamiento

de la producción agropecuaria, después de las reformas, sí mejoró en cuatro países: Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay. Tal vez otros seguirán, especialmente porque el caso de Chile sugiere que las disminuciones de la agricultura, después de las reformas, pueden ser seguidas por aumentos significativos. La mayoría de los participantes parecieron apoyar la opinión de que "...es muy temprano para evaluar los impactos de las reformas..." El resultado final puede depender de la capacidad de los países para incursionar en los subsectores de producción que están creciendo rápidamente, entre ellos las semillas oleaginosas, las frutas, los cultivos hortícolas y el ganado. Colombia parece haberse "defendido" al incursionar en la exportación de productos alimenticios procesados y manufacturados, y al salir de la exportación de productos primarios, una nueva tendencia que es consecuente con la visión de Piñeiro del futuro de la agricultura.

En el período de post-reforma, las exportaciones crecieron rápidamente, entre ellas exportaciones no tradicionales, como aguacate, extractos de café y moluscos, pero las importaciones de productos agropecuarios aumentaron aún más rápidamente. Lo que de verdad es noticia en el área del comercio fueron los aumentos sostenidos en el comercio entre regiones, que probablemente reflejaba el desarrollo y la implementación de una variedad de acuerdos regionales y subregionales.

La pobreza en América Latina sigue siendo un problema rural en el sentido de que entre el 50 y el 60 por ciento de la población rural es pobre. Sin embargo, los pobres rurales representan solamente entre el 25 y el 35 por ciento de todos los pobres. Los pobres rurales son mucho más pobres que los pobres urbanos, y la población indigente de los pobres rurales representa casi la mitad de toda la población indigente. La pobreza y la indigencia rural no han disminuido en los últimos quince años, hecho que no parece haber sido alterado por el crecimiento económico rápido. Los participantes, por consiguiente, tendían a clasificar la pobreza rural como "estructural" y duradera.

Sin embargo, de nuevo la heterogeneidad de la región produce algunas excepciones: Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá han logrado reducciones en la pobreza rural durante los últimos 10 a 15 años. Ocampo no pudo encontrar relación entre dichas reducciones en la pobreza rural y los cambios observados en la producción agropecuaria. No obstante, el examen detallado del caso de Colombia, realizado por Balcázar, sí identificó algunas relaciones interesantes.

El documento de Berdegué aclaró las razones de este resultado aparentemente contradictorio, al enfatizar la idea de que la pobreza es "multidimensional" y causada por una variedad de factores: capital físico inadecuado (tierra, ganado y maquinaria), capital humano inapropiado, capital social inadecuado (participación en redes y organizaciones sociales, experiencias migratorias, etc.), y acceso a activos y a servicios públicos. Dado que, como consecuencia, no hay sólo un tipo de pobreza rural, a él le sorprendería que la condición fuera relacionada solamente con el crecimiento de la economía y los ingresos. La consecuencia de los muchos estados de pobreza rural es que las estrategias seguidas por los pobres rurales para escaparse de la pobreza son muy diferentes y numerosas. Además, las implicaciones de este último hecho son más importantes para las estrategias de alivio de la

pobreza. Por ejemplo, es muy difícil que agricultores pequeños con poca tierra se hagan ricos con una "política agraria" centrada en el desarrollo agropecuario. También el Banco Mundial ha descubierto que al menos el 50 por ciento de todo el empleo rural se genera fuera de la finca. Así, se necesita una estrategia altamente diferenciada y adoptada a condiciones locales para combatir efectivamente contra la pobreza rural y aliviarla. ~

Ocampo concluyó su análisis de la pobreza rural, sugiriendo que la calidad del capital humano, el acceso a recursos productivos (tecnología, tierra y agua, especialmente), el aislamiento geográfico y las altas tasas de natalidad en general han ejercido la mayor influencia sobre la pobreza rural. Berdegué señaló, sin embargo, que una sola política necesariamente tendrá distintos efectos sobre diferentes grupos pobres, dados los muchos tipos de pobreza que existen. Agregó las siguientes acciones a las sugeridas por Ocampo: aumentar el acceso, por parte de los pobres, a activos y la disponibilidad que tengan de éstos; mejorar la productividad de los activos poseídos por los pobres (con tal de que la productividad de los activos se aumente en aquellas comunidades que puedan tomar el liderazgo para el cambio, la competitividad finalmente se puede lograr, los pobres pueden desarrollar alianzas estratégicas, y sus firmas pueden mantener agilidad y la capacidad de cambiar); reducir los costos de transacción de los pobres, especialmente en los mercados de crédito; invertir en infraestructura rural y servicios públicos cerca de los pobres; y fortalecer instituciones sociales rurales que puedan ofrecer constantemente nuevas oportunidades a los pobres y ayudarles a adaptarse a los cambios en su entorno.

Al tratar los participantes el tema de una estrategia apropiada de desarrollo rural para el futuro, se reconoció que los requisitos de recursos financieros tendrían que ser modestos y que las acciones que se tomen deberían evitar distorsionar el funcionamiento eficiente de los mercados para bienes y servicios agropecuarios. Hubo consenso básicamente sobre cuatro elementos de una estrategia futura integral: a) un contexto macroeconómico con tipos de cambio que no reduzcan la competitividad de la agricultura; b) una política sectorial cuidadosamente estructurada, activa y sostenible, centrada principalmente en la generación de tecnología, la difusión de tecnología, el desarrollo de capital humano y crédito para los campesinos y agricultores pobres; c) una variedad de programas para aliviar la pobreza rural, adaptados a las causas locales de la pobreza rural; y d) la articulación de todos los aspectos de una estrategia rural en el ámbito local. El expresidente Figueres llamó a fortalecer la función de los ministerios de agricultura en la región, que es, en cierto sentido, una inversión de las tendencias recientes, que han involucrado su desmantelamiento y la descentralización de sus funciones; a mejorar la calidad de los servicios y el apoyo para los agricultores, entre ellos, crédito, asistencia técnica, información de mercados y asesorías para organizaciones de productores; y a adelantar un conjunto de proyectos para la agricultura que sean de mayor interés nacional, en vez de dispersar esfuerzos en muchos proyectos pequeños no integrados. En sus comentarios finales, Cox agregó la necesidad de poner atención a la competitividad, a la estabilidad de mercados y a temas relacionados con "sostenibilidad ecológica".

Grupo de Discusión 1

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL SECTOR RURAL

El argumento central de los participantes fue que el sector público de importancia para la agricultura y el desarrollo rural debería modernizarse para poder responder a las nuevas demandas de un mundo y una región más exigentes, inciertos y competitivos. Osmar Benítez, de República Dominicana, expresó la opinión de la mayoría de los participantes, al decir que hoy el reto es hacer más eficiente la producción, para que los países puedan competir con éxito ante la liberalización económica y la apertura de mercados en el ámbito mundial.

“Las reformas de primera generación” iban dirigidas a estos propósitos, con base en la premisa de que “el Estado es un problema”. Así, en general, dichas reformas han conducido a una reducción del papel del Estado como un actor principal y organizado centralmente, pero sobre todo en el sector público rural. El aparato institucional tradicional, que padecía de obsolescencia y se centraba en los ministerios de agricultura, se dismanteló, en gran parte, con base en diagnósticos que revelaron que el nuevo sector público de importancia para las áreas rurales debería poder brindar orientación estratégica para el rumbo de la agricultura y el desarrollo rural; mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia con que se utilizan los recursos; asegurar un acceso, por parte de todos, a servicios públicos; contribuir a crear y movilizar recursos sociales para lograr objetivos de política; manejar programas de impacto; e identificar costos de un modo cuidadoso y preciso.

Desdichadamente, las acciones realizadas en la mayoría de los países para lograr el cambio institucional requerido no fueron guiadas por modelo alguno, experiencia previa o un concepto claro de la mejor manera para irse desde “acá” hasta “allá”. La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo con Martínez Nogueira, quien dijo que, como consecuencia, lo que hoy se tiene son “los restos de un sector público”, o sea un sector público cuyas dimensiones han sido reducidas en gran parte, que está en un estado de desorden hasta cierto punto, y que no tiene las capacidades para hacerles frente a las complejidades de las nuevas realidades nacional e internacional que afectan la agricultura y el sector rural.

Este resultado insatisfactorio hace necesario que se continúe el esfuerzo, lo que se denominó una “segunda generación” de reformas institucionales, cuya agenda debería incluir la consolidación de las leyes pertinentes (sobre todo, las que tienen que ver con derechos de propiedad, incluyendo la tierra, los recursos naturales, la propiedad intelectual y los instrumentos financieros), normas más claras para transacciones económicas, la preservación

de las fuerzas competitivas en las economías de la región, la adopción de mecanismos para resolver conflictos, la supresión de la corrupción y la eliminación de "favores especiales" burocráticos. Asimismo, urge aclarar la relación entre el Estado y los mercados. En algunos contextos, el Estado ha entrado de nuevo en los mercados y ha empezado a entrometerse en ellos. También hay que acabar con los comportamientos oportunistas, que se aprovechan de ambigüedades organizacionales y contractuales. De mayor importancia, la hostilidad que históricamente ha existido entre los sectores público y privado debe abandonarse en favor de una mayor cooperación en emprendimientos público-privados.

Grupo de Discusión 2

LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA

La ponencia que constituyó el foco de discusión presentó un estudio de la competitividad de 28 rubros agropecuarios en 15 países del continente americano. El análisis cubre el período 1984-1995; y también considera un período "proyectado" de 1995-2005. El primer estudio ofrece una revisión de la literatura sobre competitividad y su medición; luego plantea una metodología y un indicador específico --basado en las llamadas "cuasi-rentas"-- como el enfoque más conveniente para analizar la competitividad agropecuaria en la región; y posteriormente presenta los resultados obtenidos en la primera fase del estudio.

Se argumenta que las cuasi-rentas (definidas como los ingresos brutos menos los costos variables de producción de un rubro), usadas como base del indicador de competitividad, tienen las ventajas de su claridad teórica, la amplitud de su cobertura, la posibilidad de cuantificación y la naturaleza dinámica que puede tener el indicador, junto con la relativa sencillez de cálculo y construcción, en comparación con otras medidas de competitividad que se utilizan.

Los principales resultados se resumieron destacando el orden relativo (ranking) de competitividad para los rubros y países analizados. Los rubros con un grado mayor de industrialización y exportables (por ejemplo, los bananos, el algodón y la caña de azúcar) y los rubros ganaderos aparecen como los más competitivos; al otro extremo, se encuentran los cultivos tradicionales de cereales y leguminosas secas. En cuanto a los países, los resultados son algo más sorprendentes, pues la Región Andina (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, con la posible excepción de Colombia) aparece como altamente competitiva; los países del Cono Sur, en cambio, por lo general figuran debajo del promedio; y la zona Norte (México y Estados Unidos) se ubicó en las posiciones más bajas de competitividad.

Se hicieron diversas observaciones, críticas, preguntas y sugerencias para profundizar o mejorar el análisis, buscando especialmente poder extraer conclusiones y recomendaciones más específicas para la toma de decisiones y para las políticas públicas. La discusión resaltó principalmente las siguientes cuestiones de carácter técnico:

1. El período usado para el análisis, 1984-1995, incluye años muy anómalos para algunos rubros y países, por lo que sería interesante considerar algunos sub-períodos y ver cómo podrían cambiar los resultados.

2. Al hacer la agregación de rubros para construir el indicador en el ámbito de cada país, convendría utilizar ponderadores, para así reducir posibles distorsiones en los resultados.
3. Algunos de los términos de la fórmula de cuasi-renta, o supuestos hechos en relación con ellos, podrían inducir resultados no esperados. Por ejemplo, se discutió el uso del salario urbano (W), que en el caso latinoamericano tal vez ofrece un parámetro débil del vínculo entre la agricultura y el sector industrial. No obstante, respecto a esto se resaltó que, habiendo utilizado el tipo de cambio en su lugar, no se alteraron los resultados. Igualmente, el supuesto de constancia del término S --forzado por las imitaciones de datos y tiempo-- puede ser muy fuerte, ya que hay circunstancias en que las variaciones de los precios de un rubro modifican la razón de costos variables a ingresos brutos. Asimismo, se discutió sobre cuáles precios (P) habrían que considerar, particularmente en cuanto al efecto que sobre éstos han tenido las políticas de regulación o arancelarias en algunos países hasta años recientes, ya que ellos podrían resultar en una señal de competitividad contradictoria. Sobre este punto, se observó que la metodología del estudio permitirá desglosar los componentes del precio y cuantificar el efecto de las distorsiones.
4. Los resultados de este estudio se contrastaron con otras evidencias, como por ejemplo en el caso del Perú, que no son coincidentes entre sí, por lo cual se sugirió la utilización simultánea de indicadores paralelos, a fin de sustentar mejor las conclusiones, o modificarlas, particularmente debido en muchos casos al grado de confiabilidad de los datos secundarios.
5. Finalmente, y más allá de los aspectos técnicos del tema, se discutió sobre el papel de la pequeña agricultura, sobre su habilidad para mantenerse en un escenario de competitividad, y sobre las formas de apoyo público que son necesarias para ello.

En conclusión, hubo acuerdo sobre la gran importancia de analizar la competitividad y de tener buenos indicadores que ayuden en la toma de decisiones públicas, así como sobre la necesidad y la urgencia de ampliar y mejorar las bases de datos para estos efectos. Se hicieron valiosas sugerencias para perfeccionar y profundizar el estudio.

Grupo de Discusión 3

EL AVANCE DE LAS REFORMAS EN EL COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL QUE AFECTAN LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL DE AMÉRICA LATINA

Bonilla elaboró un resumen muy completo de las deliberaciones de este grupo de discusión, al cual se hace referencia aquí junto con la ponencia de Leite Da Silva, que fue designada por los organizadores de la conferencia como ponencia principal de la sesión.

Primero, los participantes discutieron los extraordinarios cambios en la estructura del comercio en las Américas. Los más significativos son la disminución en la relación entre las exportaciones y las importaciones agropecuarias; el cambio, con respecto a las exportaciones principales de café y azúcar hacia los productos hortícolas y las semillas oleaginosas; y la expansión del comercio entre regiones. Se hizo referencia a otros cambios, y algunos participantes argumentaron que el comercio es la causa de la inseguridad alimentaria, una mayor pobreza, una distribución menos equitativa de ingresos y el deterioro medioambiental. Si bien prevaleció un punto de vista más optimista, Bonilla argumentó que, para lograr resultados óptimos, en los países desarrollados se deberían eliminar los subsidios a la exportación y otras políticas que distorsionan los precios; las políticas comerciales liberales deberían ser complementadas con otras inversiones en el ámbito nacional; y deberían existir mecanismos para que los "ganadores" en la liberalización del comercio compensen a los "perdedores". (Esto se puede lograr, y sobrarán ganancias, ya que el comercio sí aumenta el bienestar total.)

Lo sustantivo de las negociaciones actuales, incluyendo la implementación de la Ronda Uruguay y su continuación en 1999, el comercio subregional, la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el comercio extra-regional, se abarcó por medio de cuatro temas: a) "dumping" y subsidios a la exportación, b) acceso a mercados, c) ayudas internas a la agricultura, y d) medidas sanitarias y fitosanitarias. Los participantes concluyeron que se deberían eliminar tanto el "dumping" como los subsidios a la exportación; que el acceso a mercados se mejoraría si se eliminan las contingencias comerciales y se reducen los aranceles altos para ciertos productos de importancia para la agricultura tropical, tales como los productos hortícolas, las frutas y el azúcar; que el tema de las ayudas internas debería mantenerse en la agenda de las negociaciones comerciales, aunque ya constituye un problema solamente en la Unión Europea; y que los problemas sanitarios se están resolviendo caso por caso.

Se prolongaron las discusiones sobre la economía política de las negociaciones comerciales, que fue el punto focal de la ponencia de Leite Da Silva. Gracias a la participación de los Estados Unidos y Europa en las negociaciones comerciales regionales, se puede ejercer presión para que introduzcan más reformas en sus políticas. Como consecuencia, el ALCA puede llegar a ser muy importante. Tanto los Estados Unidos como los países de América Latina tienen interés en ella, y los países latinos han afirmado que, sin la agricultura, el ALCA no llegará a materializarse. Los participantes concluyeron que en los países de América Latina y el Caribe no se está dando la importancia debida a éstos y los demás aspectos de las negociaciones comerciales en curso, de cara a las negociaciones próximas.

Grupo de Discusión 4

LA CIENCIA Y EL DESARROLLO DE LA TECNOLOGÍA: INVERSIÓN Y EFICIENCIA

La ponencia principal, escrita por Fuglie, Echeverría y Pray, describió ciertos arreglos nuevos dirigidos a mejorar el financiamiento y el desempeño de las instituciones de inves-

tigación agrícola. Dadas las limitaciones experimentadas con respecto a los recursos naturales, en el futuro la expansión de la producción agropecuaria se logrará mediante la investigación agrícola y aumentos en el rendimiento por unidad de recurso natural. Pero, ¿existen los recursos financieros requeridos? Si no existieran, ¿cómo mejorar su disponibilidad?

El Dr. Fuglie señaló que, en general, las empresas con fines de lucro invierten muy poco en la investigación agropecuaria. Ello implica que el sector público puede cumplir papeles complementarios importantes, mediante la obtención de derechos de propiedad intelectual (DPI) que les pueden asegurar mejores réditos a empresas públicas, y mediante inversiones públicas directas en la investigación agropecuaria. Lamentablemente, el financiamiento público ha disminuido en las Américas. Si bien el financiamiento proveniente del sector privado va en aumento, el nivel alcanzado en los Estados Unidos supera el de América Latina y el Caribe (ALC). Las inversiones en la investigación agrícola, provenientes de todas las fuentes, han disminuido en ALC en esta década.

¿Cómo podrían unir esfuerzos los sectores público y privado de manera más eficaz para aumentar las inversiones en la investigación agrícola? Se analizaron cuatro mecanismos interesantes. Uno se refiere a un "gravamen por grupo de productos básicos". Este gravamen a las ventas de productos básicos, aprobado por el gobierno e impuesto por los productores mismos, se utiliza para financiar la investigación agrícola. Otro mecanismo es la "investigación por contrato". En este caso, las empresas privadas pagan por investigaciones que se realizan en agencias públicas, universidades o instituciones nacionales de investigación. Otro se refiere a "empresas conjuntas y el otorgamiento de licencias". Por ejemplo, en Argentina, el Instituto Nacional de Investigación ha formalizado más de 125 convenios con socios en el sector privado para comercializar nuevas tecnologías de semillas. El otro se trata de "consorcios de investigación", mecanismos flexibles que permiten a varios socios de los sectores público y privado contribuir recursos para investigaciones agrícolas dirigidas a fines acordados entre ellos. El Grupo Consultivo en Investigación Agrícola Internacional (GCAI) es un ejemplo bien conocido de este tipo de mecanismo; otro, un consorcio ubicado en Uruguay, agrupa cuatro cervecerías que financian investigaciones sobre cebada en el instituto nacional.

Luego la discusión se centró en preocupaciones sobre la creciente importancia del sector privado, y sobre la necesidad de que el sector público aporte más financiamiento. A la vez, se mencionó que sería necesario mejorar el desempeño ("los retornos") de dichos fondos públicos, reducir la duplicación de esfuerzos en la investigación, y asegurar que los resultados de ésta que se transfieren a los productores locales sean de verdad "de la frontera del saber". Merece mención el modelo brasileño, que contempla entidades de investigación en el exterior (específicamente, en los Estados Unidos) para asegurar la disponibilidad de dichas tecnologías. Sin embargo, lo que se requiere tal vez sea una mayor colaboración entre países, como en el caso del Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO).

Grupo de Discusión 5

PRIORIDADES Y MECANISMOS PARA EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO A NIVEL SUPERIOR

En esta sesión, se presentaron y discutieron dos estudios de caso, realizados por Lagunes y Yurjevic, sobre el Colegio de Estudios de Posgrado en las Ciencias Agrícolas, de México, y el Centro Latinoamericano de Estudios Sociales (CLADES), de Chile.

Lagunes explicó que en México, así como en casi todos los países de América Latina, el número de estudiantes matriculados en las ciencias agrícolas en los niveles universitario y de postgrado ha disminuido. En las instituciones públicas de educación superior, el número de estudiantes matriculados ha disminuido y ya casi no se ve el grado académico en agronomía que tradicionalmente se ha otorgado. Una de las causas de ello es que los programas de estudios para obtener dichos títulos preparaban a los estudiantes para trabajar en el sector público, pero en todas partes los gobiernos se están achicando. Según Lagunes, esta disminución se debe, en gran parte, a que la formación que se da en las ciencias agrícolas no conlleva a la graduación de profesionales capaces de desempeñarse en los campos que hoy son más importantes: la oferta alimentaria, la agroindustria, las exportaciones alimentarias, la conservación de los recursos naturales y temas relacionados con la sostenibilidad.

En la opinión del Colegio de Estudios de Posgrado en México, creado en 1959, éste actualmente llena ese vacío, con 18 programas repartidos en cuatro núcleos, como resultado de un período de estudio y reforma institucional que comenzó en 1992. Gracias a los nuevos programas de estudio que se introdujeron, con la intención de graduar a profesionales capaces de resolver problemas y no sólo a estudiantes eruditos, ha habido un aumento del 30% en el número de estudiantes de postgrado en los últimos tres años. Además, el Colegio está utilizando de manera más eficiente sus propios recursos humanos, equipo e infraestructura, promoviendo programas multidisciplinarios, diversificando su base financiera, y ayudando a crear y consolidar nuevas empresas agrícolas en las áreas rurales de México.

El CLADES busca generar recursos humanos de nivel universitario capaces de contribuir al desarrollo rentable y sostenible de las áreas rurales en América Latina, sobre todo las áreas rurales no agrícolas. Gracias a su participación en un arreglo tipo consorcio con 22 universidades en seis países, en el cual comparten sus profesores, el CLADES ha podido superar el problema del faltante de profesores experimentado por muchos países, y graduar un gran número de recursos humanos para la región. En el período 1996-2000, cerca de 5000 estudiantes en todos los niveles universitarios se habrán graduado.

Actualmente, se ofrecen dos programas en el nivel de maestría: a) Agroecología y Desarrollo Rural Sostenible, y b) Gestión para el Desarrollo Rural y la Agricultura Sostenible. Al principio de estos programas, los estudiantes nuevos reciben una capacitación tipo tutorial mediante Internet, con insumos provenientes de las universidades participantes;

luego cursan el programa de estudios en una de éstas; y finalmente se elabora una tesis para graduación. En el nivel de pre-grado también se ofrece como programa “Desarrollo Rural Sostenible”, junto con numerosos cursos cortos especializados, entre ellos uno para líderes campesinos. En evaluaciones externas realizadas recientemente, el CLADES recibió calificaciones altas.

Grupo de Discusión 6

LOS GRANDES Y PARTICULARES OBSTÁCULOS DEL DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA

Según la principal expositora de esta sesión, López, el aporte más significativo de la Conferencia era ir más allá de la agricultura para incluir el sector rural, así como ahondar en las dimensiones políticas de los temas que se discuten. Al abarcar el tema de esta sesión, la expositora logró darle un contenido político.

Según ella, uno de los primeros obstáculos para el desarrollo rural en América Latina es la “resistencia a adaptarse a la transición” desde un modelo cerrado de desarrollo hacia uno abierto. La “vieja guardia” y los grupos de poder están resistiéndose al cambio. Los gobiernos deberían ayudar en esta transición a aquellas personas que más han sufrido.

Otro obstáculo tiene que ver con la función del Estado. En el pasado, éste era “benefactor” de la producción agropecuaria, pero no de las condiciones en el medio rural y, en términos generales, del bienestar. López cree que esto seguirá, aunque el tamaño del Estado siga disminuyéndose porque, de acuerdo con su experiencia, las instituciones simplemente no cambian.

Otro obstáculo para América Latina es la tecnología, pues ésta no ha sido desarrollada con visión estratégica, y la investigación agropecuaria no se ha concentrado en áreas de ventaja comparativa. Por supuesto, la existencia de la economía ilícita y la violencia constituyen otro obstáculo. Acabar con los carteles de drogas no es suficiente: los cultivos ilícitos y la producción de drogas tienen profundas implicaciones morales y éticas. Además, sus efectos económicos en un país como Colombia inciden en la vida de casi toda la población.

La pobreza rural es otro obstáculo importante para el desarrollo en las Américas. López declaró que la región ha crecido hasta donde su pobreza lo ha permitido. Hay que ascender el tema de la pobreza rural de lugar en la agenda política y sacarlo del área de la “política social”, que, según se dijo, siempre sale mal, y hacerlo parte de la política económica. Aún más importante, los países deberían dejar de decir que la pobreza se debe a la apertura de la región, y admitir que la situación era tan mala o peor en el marco del modelo cerrado

y proteccionista de antes. En apoyo a otros comentarios hechos en otras partes de la Conferencia, López se refirió a la pobreza rural como un "problema estructural" que es independiente del modelo económico del momento, o de las condiciones económicas prevalecientes.

Los participantes en la sesión observaron que nuestras visiones de los obstáculos al desarrollo rural son una función del modelo o del ideal del desarrollo al cual nos aferramos. Otros destacaron que el desarrollo no se puede destinar a unas cuantas "minorías ilustres". Se debe planificar de manera que haya la más amplia participación de la sociedad. También se expresó el temor de que se está manipulando la globalización económica para ampliar lo que un participante denominó el "estado exclusivo del capitalismo".

CINCO PUNTOS DE CONSENSO

En concordancia con el segundo objetivo de la Conferencia, los organizadores esperaban que los participantes llegaran a un consenso respecto de las posibles áreas de atención política y programática que podrían ayudar a cerrar la brecha entre lo que el sector rural puede contribuir y lo que realmente hoy contribuye al progreso económico y social de los países de América Latina. Este consenso representaría el "Consenso de Cartagena". Sin embargo, este objetivo, especialmente en cuanto a la idea de consenso, resultó ser demasiado ambicioso, dadas las restricciones de tiempo, la profundidad y la riqueza de las presentaciones, la amplia variedad de opiniones expresadas, y el gran número y heterogeneidad de los participantes (desde ministros a productores y representantes de organismos de productores).

Como un participante activo en la Conferencia, desde el momento en que el evento fue concebido hasta que concluyó, el editor considera que, aunque en ninguna de las áreas hubo una total armonía en las perspectivas de opinión, en cinco de ellas hubo "menos disonancia". Estima, además, que los participantes, al reflexionar sobre el evento, presentarían menos objeciones a esas cinco áreas, las cuales se describen brevemente a continuación:

1. **Reformas completas de las políticas.** Al mismo tiempo que se expresó poca satisfacción con los resultados de las políticas públicas relacionadas con la "apertura de las Américas", en general se reconoció que las reformas políticas sólo habían sido implementadas de manera parcial y que, por lo tanto, la inercia de las políticas anteriores estaba subordinando los efectos positivos de las nuevas políticas, lo que ha producido resultados mixtos y poco satisfactorios. Ningún participante abogó por la total eliminación del nuevo marco de políticas, pero la mayoría hizo un llamado para reducir la duración del período de "transición" y para implementar, de manera acelerada, toda la gama de políticas públicas que son coherentes con el nuevo marco.
2. **Aceleración de la segunda generación de reformas institucionales.** En Cartagena, se concluyó repetidamente que las reformas institucionales están rezagadas en relación con otras reformas emprendidas durante este período de transición. Se ofrecieron muchos ejemplos. Los costos de transacción --que constituyen uno de los síntomas-- continúan siendo injustamente altos para algunas poblaciones y actividades. Las reformas institucionales deben concentrarse en reducir el papel del Estado y en fomentar la privatización y la descentralización de algunas de las funciones antiguas de los gobiernos centrales. Además, a la larga, las funciones descentralizadas deben ser completamente integradas en el tejido social de las sociedades rurales. Tal como la experiencia rusa en el campo de las reformas lo ha demostrado repetidamente, los mercados no se pueden crear automáticamente, con el sencillo hecho de decretarlos y luego dejarlos desarro-

llarse solos. El Estado necesita promover, guiar y orientar dichas reformas, para así asegurar el establecimiento de un ambiente seguro, estable y confiable. (Lagunes agregó: "el Estado debe dejar de ser la autoridad principal y convertirse en un administrador".) Todas estas ideas forman parte de lo que se ha llamado "reformas de segunda generación".

3. **Adopción de un proyecto nacional.** Echeverri instó a cada país latinoamericano a adoptar un "proyecto nacional" que incluya la realización de acciones en cuatro áreas: completar la transición de las políticas macroeconómicas, formular acciones específicas para un mejor sector rural, reducir la pobreza rural (especialmente la pobreza rural medular), y emprender reformas institucionales de segunda generación complementarias. No se puede esperar que acciones emprendidas en sólo en una o dos áreas logren lo deseado.
4. **Importancia estratégica del sector rural.** ¡Se esperaba, obviamente, que los participantes se refirieran a la importancia del sector rural! Sin embargo, "echaron leña" a los argumentos usuales a favor de la importancia del sector. Primero, se señaló que las estadísticas sobre el producto nacional bruto subestiman el papel y la importancia de la agricultura, pues ignoran los valores de ésta más allá de la producción primaria (es decir, los valores que se hallan en los niveles más altos de la cadena alimentaria, como en la agroindustria, en las industrias de servicios alimentarios y hasta en las industrias farmacéuticas, así como su papel de guardián principal de los recursos naturales). Estos valores posteriores suelen incrementarse justamente cuando la participación de la agricultura en el producto bruto empieza a disminuir en las cuentas nacionales. En segundo lugar, la agricultura se ha mostrado más resistente que otros sectores, los cuales se han debilitado como resultado de fuerzas económicas que operan en el entorno interior y en el exterior de una economía nacional. La inestabilidad, especialmente en las economías más pequeñas de la región, ha sido un estilo de vida. Se ha asignado un alto valor a los elementos estabilizadores, y aparentemente la economía rural es importante porque constituye uno de ellos. En tercer lugar, el sector rural, del cual la agricultura es sólo una parte, es un importante elemento del tejido social, cultural e histórico de las sociedades americanas. Si la falta de atención al sector rural termina deshilachando parcialmente ese tejido, ello puede tener un efecto adverso en toda la nación. En este sentido, no se puede tomar a Colombia como un caso especial. Finalmente, algunos participantes se inclinaron a hacer una predicción atrevida: que la disminución secular en los precios de alimentos en el ámbito mundial está por terminar, lo que haría a las inversiones en el sector rural relativamente más atractivas e importantes para todos los países en el futuro.
5. **Atención e inversiones adicionales requeridas por la gerencia del comercio internacional y de la competitividad.** Los participantes expresaron su interés en hacer del comercio internacional algo más "gobernable" y de tomar posiciones más pro-activas (y menos reactivas). En relación con lo último, se lamentó que los países latinoamericanos estén invirtiendo mucho menos que los países industrializados en sus preparativos para las discusiones y negociaciones comerciales.

También hubo gran interés en la competitividad de los bienes y países del hemisferio, pero abundan confusiones sobre la competitividad en los niveles internacional, nacional, subregional y de finca. El manejo de la competitividad requerirá la realización de acciones en cuatro áreas principales: una comprensión sólida de la teoría y los conceptos, información apropiada, estimación de una pequeña serie seleccionada de medidas de competitividad, y discusiones de los resultados con las autoridades de los sectores privado y público para establecer acuerdos viables ("alianzas competitivas") que puedan incrementar las posiciones competitivas.

CONTINUAR EL DIÁLOGO

El objetivo final del evento fue encontrar el medio para dar seguimiento a los resultados de la Conferencia en el futuro. Aunque faltó tiempo para discutir propuestas específicas en este sentido, en varias ocasiones los participantes recomendaron que se continuara, y hasta intensificara, el diálogo hemisférico iniciado en Cartagena sobre la agricultura y el desarrollo rural. Sin embargo, este diálogo debe considerar la diversidad de la región y, en consecuencia, las múltiples maneras en que el sector rural puede contribuir estratégicamente al desarrollo económico y en que se debe apoyar al sector. Para fortalecer este diálogo, es necesario expandir de manera considerable las investigaciones rigurosas y empíricas sobre el sector rural. Para ser efectivos, los promotores del desarrollo rural necesitan ser más astutos desde el punto de vista político, aliarse a intereses urbanos y demostrar las considerables contribuciones que puede hacer el desarrollo rural a los problemas importantes y actuales de la sociedad.

HACIA UN NUEVO SENTIDO DEL DESARROLLO: UNA VISIÓN DESDE LO RURAL

Rafael Echeverri Perico

INTRODUCCIÓN

En el marco del nuevo entorno de desarrollo económico y social de América Latina, la definición del papel del sector rural establece dilemas vitales para el direccionamiento de las políticas nacionales y las estrategias regionales.

Hoy lo rural está determinado por temas que redefinen su tradicional identificación con lo agropecuario y que permiten hacer un examen de los paradigmas del desarrollo: el proceso de globalización, la política comercial, las cadenas agroalimentarias e industriales, las regiones rurales y las condiciones de vida de amplios sectores de población pobre y marginada. El desarrollo de América Latina en las próximas décadas, que estará determinado, en forma importante, por el papel que se le asigne al sector rural como factor fundamental de los proyectos nacionales y del proyecto regional, enfrentará una serie de desafíos en la forma de ajustarse a los cambios en el entorno mundial de la economía, frente a escenarios caracterizados por la persistencia de la inequidad social y por la consolidación de los procesos democráticos.

El nuevo papel estratégico de lo rural será definitivo en el tránsito económico y político hacia la globalización; además, la claridad y la eficiencia de las políticas aplicadas a su desarrollo serán responsables, en gran medida, de la identidad regional del próximo siglo.

LA NUEVA ESTRUCTURA RURAL

Los actuales procesos de valor agregado en el sector rural de América Latina constituyen encadenamientos muy dinámicos entre los sectores productivos agropecuario, comercial, de transporte, de infraestructura, de construcción, de financiamiento, de servicios tecnológicos, de servicios sociales, de procesamiento en finca, de procesamiento industrial y de producción de insumos. Hoy el mundo rural está determinado por el comportamiento armónico de este conjunto más amplio de sectores económicos que operan en un espacio rural definido, lo que rebasa el sentido tradicional de *sector agropecuario ampliado*.

Actualmente la economía rural busca un portafolio más variado de opciones de mercado, que considere los cambios en los patrones de demanda, los ajustes en la demanda mundial de alimentos, la especialización de los nichos de mercado, los alimentos procesados, las industrias farmacéuticas y químicas, la oferta contraestación, la diferenciación de producto en estándares de calidad, el empaque y el beneficiado y los nuevos parámetros de exigencias en materia de inocuidad alimentaria.

La ampliación del espectro económico del sector rural incluye, más recientemente, la contabilización de los servicios ambientales como fuentes claves de recursos para el sector. Los principios de sostenibilidad de los recursos de la oferta ambiental, como el agua, el suelo, el oxígeno y la biodiversidad, ofrecen oportunidades basadas en esquemas de transferencias, mediante las cuales se retribuye a los productores del sector rural que conservan los recursos y ofrecen servicios ambientales.

El empleo rural, con una demanda diversificada y especializada, tiene fuertes implicaciones sobre la viabilidad del modelo económico intersectorial rural, la distribución y la pobreza. Ello significa nuevas opciones y requerimientos en el proceso de formación del capital humano, en el cual las políticas deben proporcionar opciones para una formación más adecuada de mano de obra que responda a las nuevas necesidades de los mercados laborales alternativos en el mismo medio rural.

La nueva economía rural genera nuevas exigencias en términos del papel del conocimiento y de los modelos de capital humano capaces de dar viabilidad a los procesos de modernización y reconversión de las economías rurales latinoamericanas, en el marco de un proceso de innovación que reconoce las particularidades regionales, nacionales y continentales.

La estructura regional y espacial rural ha diluido en América Latina el sentido demográfico tradicional de una diferenciación entre lo urbano y lo rural, dados los intensos vínculos económicos, sociales, culturales y políticos que han integrado conjuntos urbanos concentrados altamente interdependientes con las regiones rurales circundantes, estableciéndose, de este modo, espacios únicos de mercados de factores, bienes y servicios. La importancia de estas regiones estriba en el hecho de que posibilitan una más eficiente política de sectores líderes regionales que puedan tener la capacidad de jalonar dinámicas económicas, atraer inversión, optimar el uso de factores hacia el pleno empleo y permitir consolidar procesos de especialización que les proporcionen carácter productivo definido y estructuras culturales y políticas más sólidas.

Este enfoque estrecha la relación entre la economía rural y el desarrollo regional, pues establece un nuevo sentido de las políticas y permite escenarios concretos para el logro de objetivos de justicia social y de estabilidad política, centrales dentro del modelo de desarrollo futuro de los pueblos latinoamericanos.

La debilidad estructural del sector rural en América Latina ha estado asociada con bajos niveles de inversión, lo que ha generado la necesidad de mercados de capitales y de

flujos estables de financiamiento, a partir de políticas que equilibren los riesgos de la inversión y la hagan competitiva frente a otras opciones de la economía.

Si se mira desde la perspectiva económica estrictamente, el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones fue posible, gracias a un flujo muy importante de recursos del campo hacia la ciudad, a través de los excedentes que, generados en el primero, se invirtieron en la segunda y que aún hoy siguen siendo muy altos. Pero este proceso no es el único que determina la relevancia que ha tenido el sector rural, y que aún hoy tiene, a pesar de la pérdida de importancia relativa en términos demográficos. El campo colombiano tiene una altísima participación e influencia en la estructura de representación y de organización política, en lo referente a los partidos y las corporaciones. En términos culturales, el campo continúa siendo el soporte fundamental de la nacionalidad y la cultura sigue estando muy asociada a las diferenciaciones regionales que se formaron en el marco de todo el proceso de ocupación del territorio.

Finalmente, se ve con claridad que el sector rural tiene una alta responsabilidad en la gestión de los recursos naturales y de la oferta de los servicios ambientales. La riqueza en recursos hídricos, biodiversidad, suelos y ecosistemas, que hace de Latinoamérica una región sobredotada en términos de recursos naturales, está claramente asociada con las estructuras sociales, económicas y productivas que hay en el campo. Si bien en el pasado no ha habido conciencia del valor de esa riqueza natural como capital social, hoy es claro que, tanto en términos de su potencial de desarrollo interno como de la importancia relativa internacional, gran parte del futuro de la región tiene mucho que ver con esa oferta ambiental, la cual, sin duda, está condicionada por él.

Observando los elementos mencionados anteriormente, se concluye que el mundo rural y su economía han dado un aporte fundamental para el desarrollo actual y que la ruta del desarrollo global está determinada, en gran medida, por lo que ocurra en el sector rural.

Sin embargo, en el campo se observa una combinación paradójica entre grandes potencialidades, grupos de actividad económica y social de gran importancia y procesos absolutamente indeseables de exclusión, miseria y violencia que se agudizan cada vez más. La situación actual del sector rural muestra cómo en él convergen múltiples fenómenos que tienen una gran capacidad para desestabilizar todos los esfuerzos de desarrollo. El sector rural colombiano, por ejemplo, se ha convertido en un escenario en que se concentran, en mayor medida, las condiciones de pobreza, desigualdad, violencia, desestabilización y pérdida de fortaleza de las instituciones políticas y del Estado. La aparición con gran fuerza de la economía del narcotráfico, la profundización del conflicto guerrillero y las expresiones de respuesta mediante la autodefensa y los grupos paramilitares son ejemplos del deterioro de los mecanismos de desarrollo de ese sector rural colombiano.

Esta contradicción puede asociarse con el hecho de que en general ha existido una falta de comprensión del sector rural y, por lo tanto, en el momento de establecer los derroteros de todo el modelo de desarrollo no se ha sido consecuente con esa importancia relativa del sector.

EL DESARROLLO Y LO RURAL

El proceso de globalización mundial va más allá de la unión de mercados y establece nuevas realidades planetarias, que significan retos surgidos de la profunda interdependencia de las naciones. Problemas como la seguridad alimentaria, el hambre, el deterioro del ambiente, las economías ilícitas, la droga y la amenaza de una guerra que pueda destruir el planeta se constituyen en poderosas razones para contar con nuevas formas de gobierno mundial y nuevas reglas del juego internacional.

En este contexto, el proyecto de país adquiere una gran importancia, pues determina la especificidad de cada nación frente al resto, y define las condiciones sobre las cuales se adquiere un papel en el concierto mundial y se logra una adecuada inserción en la aldea global. Carecer de ese proyecto implica que la fuerza de los procesos internacionales externos determinarán, por residuo, el papel que tendremos en el juego mundial. Hoy la posición internacional de Colombia está determinada por fuertes influencias externas, desde imágenes distorsionadas de la realidad nacional en los espacios de los medios de comunicación, hasta acciones explícitas de intervención ante la caótica proyección de inestabilidad y crisis que emite el país hacia la comunidad internacional.

En el mundo globalizado de hoy, la soberanía adquiere una dimensión diferente a la de la mera protección del territorio y salvaguarda de las fronteras, relacionándose más claramente con la idea de defender y desarrollar, en forma libre y autónoma, el proyecto nacional que la sociedad determine como expresión de su vocación colectiva, de su compromiso político y de su identidad cultural.

En el plano interno, es igualmente importante la definición del proyecto nacional, especialmente con el fin de encontrar elementos de unidad nacional que permitan establecer propósitos comunes y encontrar espacios de convergencia, donde queden incluidos los diversos intereses de una sociedad altamente diversa. Sin estos propósitos comunes, será indispensable la existencia de acuerdos que permitan la negociación y el logro de la convivencia. La paz solamente surgirá de la unidad y ésta sólo será posible en el hallazgo de un sueño común que se convierta en el proyecto nacional. De allí surgirá la imagen de un país con una definición más nítida de sus metas y objetivos comunes y será posible la definición de lo público, la reconstrucción del tejido social deteriorado y el establecimiento de una sólida postura frente al mundo.

Es claro que se esté dando un agotamiento en la estructura del desarrollo, lo que amenaza las posibilidades de que la sociedad logre sus objetivos de crecimiento, justicia social, estabilidad institucional y sostenibilidad. Ello invita a una reflexión más profunda sobre su naturaleza. Se evidencia una incapacidad para dar orden y orientación al esfuerzo social, en el marco de mayores exigencias en un entorno internacional más competitivo.

Este panorama nos invita a una reflexión más profunda sobre la crisis que enfrentamos y, más particularmente, sobre la naturaleza de las soluciones que debemos de implementar. La magnitud de los remedios que estamos aplicando se encuentra muy por debajo de la que tienen nuestros problemas, lo que determina una baja capacidad de alterar los procesos indeseables y de lograr la unidad requerida en el actual momento histórico.

La reflexión sobre la realidad rural no puede desprenderse de este marco general de crisis del modelo de desarrollo. Existen hoy muchas y bien fundadas dudas sobre las bondades del modelo de desarrollo en el que nos hemos venido moviendo en las últimas décadas. La estructura de la economía y las condiciones sociales y políticas que de ella se han desprendido arrojan altos grados de insatisfacción en casi todos los actores sociales; además, obligan a asumir una posición crítica que permita buscar soluciones de fondo a una problemática que parece llamada a cerrar todas las posibilidades de un mayor desarrollo social en nuestro país.

La primera gran conclusión de la Misión Rural gira alrededor del convencimiento de que el modelo de desarrollo presenta serios síntomas de agotamiento y que, en consecuencia, debemos establecer principios y estrategias que permitan un redireccionamiento. La problemática rural no es independiente de esta situación. El modelo no es el entorno donde ocurren los procesos económicos, sociales y políticos que definen la naturaleza de lo rural. Ello permitiría pensar que el modelo es una variable externa, cuyos ajustes se deben producir en un espacio diferente de la misma realidad rural. Por el contrario, el proceso de desarrollo de la sociedad rural es parte integral y determinante de las posibles estrategias de ajuste al modelo general de desarrollo y, por tanto, se debe trabajar en la identificación de los mecanismos de intervención que permitan que el desarrollo rural influya en la configuración de una nueva ruta de desarrollo.

Se hace perentorio introducir ajustes que incidan en el sentido de las tendencias de nuestro desarrollo, que produzcan cambios estructurales de orden cualitativo que permitan encontrar el rumbo y la energía para la construcción de la nacionalidad buscada. Ello no va a ser posible a partir de un simple refuerzo de las estructuras que tenemos, sino que es necesario repensar aspectos básicos en cuanto a la organización política, la economía, el desarrollo social y la sostenibilidad del modelo, lo que implica la adopción de estrategias de ajuste o transición que permitan enfrentar estos retos en forma efectiva.

El primer aspecto que se destaca es la posibilidad de construir lo público como el área de lo político, de lo común, de aquellos valores y necesidades que se encuentran por encima de los intereses particulares y de los cuales el Estado es el garante natural. El deterioro de lo público amenaza con convertirse en el obstáculo mayor en la formulación de estrategias orientadas a la solución de los problemas que tenemos.

Lo público, que rige la vida política de la sociedad, se constituye en el objeto de ésta. El interés común conforma la energía de la sociedad para su vida en común, y recoge y establece las reglas básicas, los acuerdos y las decisiones comunes que determinan un contrato social como marco civilizado que potencia la vida en sociedad. En el caso colombiano, este contrato social no se ha logrado conformar de una forma sólida, con la suficiente fuerza para que ejerza una influencia en los ámbitos jurídicos, morales y culturales de la sociedad. Como resultado, las condiciones sobre las cuales se basa la acción de los miembros de la sociedad no son claras, estables y obligatorias, y los intereses individuales carecen de reglas que acoten su conflicto con los intereses colectivos.

La estructura institucional, los procesos políticos y las posibilidades de construir lo colectivo se ven, en consecuencia, definitivamente debilitados, lo que impide que la socie-

dad misma encuentre formas viables de dar solución a los dilemas sociales. Se pierde la gobernabilidad y la legitimidad de los procesos necesarios para dar término a problemas económicos, sociales, políticos y culturales consuetudinarios. En un sentido estricto, se genera un estado de impotencia para actuar sobre los problemas que aquejan a la sociedad.

De allí se desprende la prioridad que lo político tiene en la construcción del futuro de la sociedad, así como la necesidad de encontrar estrategias que permitan construir un nuevo escenario para lo público, en el cual la definición y construcción de un proyecto nacional se vuelve central.

El sector rural presenta las condiciones y las potencialidades para ofrecer al país una opción de ajuste al modelo, un camino esperanzador que deberá permitir redefinir elementos claves de lo económico, lo social, lo político y lo cultural. El sector rural está llamado a cumplir un papel estratégico en la Latinoamérica del siglo XXI, a partir de una redefinición del papel del sector en el desarrollo y la convicción de que las principales soluciones a la crisis actual pasarán por el mundo rural.

Los Objetivos del Desarrollo

La Misión Rural ha partido de una hipótesis básica que orienta la reflexión: *El sector rural se constituye en un espacio estratégico para la reorientación del desarrollo general de la sociedad, dada su capacidad intrínseca para alcanzar las metas básicas del crecimiento, la equidad, la estabilidad y la sostenibilidad, lo que obliga a revalorar su papel en la construcción del futuro de la sociedad.*

Esta hipótesis se basa en la identificación de las siguientes premisas:

- Los logros del modelo actual de desarrollo se pueden clasificar como pobres en unas áreas y desastrosos en otras, lo que hace pensar en la necesidad de introducir ajustes estructurales. Existe una visión inadecuada de la importancia del sector rural, la cual se basa en una percepción reduccionista de lo rural y en un sentido compasivo y defensivo sobre su problemática.
- Tradicionalmente se ha subvalorado la contribución que el sector hace al conjunto de la sociedad.
- La única funcionalidad del sector rural al conjunto de la economía y a los procesos sociales y productivos no está determinada por su función productiva.
- La preocupación sobre lo rural no puede limitarse a sus consideraciones internas, sino que exige una visión *desde lo rural* del desarrollo general de la nación.

El problema fundamental del desarrollo estriba en la dificultad de armonizar los cuatro objetivos básicos que se deben lograr en forma simultánea e interdependiente: *crecimiento económico, justicia social, estabilidad política y sostenibilidad ambiental*. El privilegio

exclusivo de alguno de ellos conduce a la imposibilidad de replicar el modelo entre grupos sociales (inequidad y exclusión), a populismo económico o a freno al desarrollo, así como a inestabilidad política e insostenibilidad ambiental.

Esta reflexión sobre la necesidad del tratamiento armónico de esos cuatro grandes objetivos del desarrollo se constituyen en el reto y en la visión fundamental que acogió la Misión Rural.

En nuestros países hemos privilegiado el crecimiento económico, considerándolo suficiente para demostrar la eficiencia del modelo de desarrollo. Sin embargo, los cuatro elementos del desarrollo deben ser armónicos; no es posible percibir hoy un proceso de desarrollo que sólo contenga uno de ellos, porque de los cuatro vive el modelo. En otros términos, un modelo con crecimiento pero sin equidad, estabilidad o sostenibilidad es un modelo inviable, como lo sería un modelo pensado solamente en equidad y que ignora el crecimiento y la estabilidad.

La conveniencia del esquema según el cual el crecimiento de los mercados y su fortalecimiento proporcionarán naturalmente, por filtración, mayor equidad y sostenibilidad hoy se cuestiona en América Latina, donde existen claras muestras de inviabilidad política institucional del conjunto de la sociedad.

Dar a cada uno de los objetivos su debida importancia, considerando como metas básicas de una sociedad ser más rica, proveer un mayor bienestar para toda la población, ser más democrática y tener una mejor relación con la naturaleza, depende de la forma como le demos solución al reto de identificar las articulaciones entre estas metas, las dinámicas existentes entre ellas y los procesos estratégicos de largo plazo que permitan que se produzcan resultados en todas ellas.

Si bien este planteamiento resulta lógico, no hemos hecho conciencia de la gravedad del desequilibrio entre las metas: lo más cuestionable de la situación actual es que no nos cuestionemos con fuerza las condiciones que hacen que persista la inequidad y la destrucción institucional, ética y política, que nos están conduciendo a situaciones extremas de repudio mundial y de ingobernabilidad interna, en un marco de relativa estabilidad económica y de crecimiento moderado.

No resulta claro, y la Misión lo pone en duda, el criterio según el cual esta situación se debe a que el crecimiento económico no ha sido suficientemente elevado y rápido y que aún debemos hacer más sacrificios en lo político, lo social y lo ambiental para conseguirlo.

Cuando se esboza un modelo de desarrollo, más allá de los mecanismos de mercado que permiten dinamizar el proceso, es necesario contemplar por lo menos cuatro grandes objetivos que permiten que una sociedad pueda aproximarse hacia un bienestar colectivo e individual de sus integrantes: generación de riqueza, justicia social, democracia y sostenibilidad.

El Crecimiento Económico y lo Rural

El primer objetivo que debe tener el modelo de desarrollo es el de generar riqueza, que se traduce consecuentemente en crecimiento económico, de modo que la sociedad tenga qué distribuir y cuente con elementos para incrementar el bienestar de sus miembros. Este crecimiento económico está muy ligado a la posibilidad de utilizar eficientemente la dotación de factores que tiene la sociedad, y de ser inteligentes en la definición de los sectores, de las actividades y de lo que permite la mejor combinación de estructuras productivas en aras de mayor riqueza social.

El modelo de desarrollo predominante en la economía regional incorpora unas premisas que establecen un papel definido para el sector rural, basado en consideraciones estructurales que han prevalecido durante el proceso de urbanización e industrialización de la economía y que han conducido a la idea de que este sector es residual respecto del resto de la economía. Entre ellas es necesario destacar las siguientes:

- El sector rural está definido como equivalente al sector agropecuario.
- El papel del sector rural es el de generar excedentes que son transferidos a los otros sectores de la economía como inversiones, lo que implica que no son reinvertidos en las actividades del sector rural, dado que su rentabilidad es menos competitiva.
- La participación de la producción del sector agropecuario en el total de la economía se reduce en forma sostenida, debido a que sus tasas de crecimiento se mantienen por debajo de las del conjunto de la economía, pero especialmente por debajo de las de los sectores terciarios y minero.
- La producción agropecuaria responde precariamente a las señales de precios, lo que debilita su capacidad de ajustarse a las condiciones cambiantes de los procesos de modernización de la economía.
- Las tendencias internacionales de precios indican una persistente reducción de largo plazo que determina necesidades de alta eficiencia en la producción agropecuaria y que pone en entredicho la viabilidad de modelos productivos poco intensivos y de tamaño relativo medio o pequeño.
- Las bajas productividades de la actividad agropecuaria indican que los procesos de modernización o racionalización de la producción redundarán siempre en un excedente de mano de obra, ya que se podrán producir mayores cantidades de producto con menos mano de obra.
- Las condiciones establecidas por la internacionalización de la economía determinan la necesidad de introducir nuevos esquemas de gestión empresarial y tecnológica que favorezcan las opciones de explotaciones de gran tamaño y eficiente interrelación con el mercado.

- Existe un importante dilema de política al enfrentar los intereses de los productores del campo y de los consumidores de alimentos, especialmente urbanos.
- Se ha reconocido la necesidad de urbanizar como fundamento para la existencia de una economía con crecimiento aceptable y sostenido.
- Se ha privilegiado la concentración de la población como una estrategia para racionalizar y optimar el impacto de la inversión pública social, reduciendo así los altos costos que la dispersión de población exige.
- Ha hecho carrera el sentimiento de que el sector rural es fuente de diversos procesos desestabilizadores que desestimulan la inversión y el establecimiento de actividades productivas en las zonas rurales.

Con base en estas premisas, se ha construido un marco general de acción privada y de política pública que determina las condiciones de desarrollo del sector rural. Sin embargo, los profundos procesos de transición comercial y política indican nuevos elementos que permiten plantear la pertinencia y la necesidad de revisar estos fundamentos de la visión sobre el sector rural.

Las dificultades del sector agropecuario para mantener niveles altos de crecimiento, así como el hecho de que una mayor productividad de la actividad agropecuaria tiene un gran impacto sobre la generación de excedentes de mano de obra que se traducen en excedentes de población, explican y justifican en buena parte este fenómeno. También se explica por las políticas explícitas que han incentivado los procesos de despoblación del campo en favor del poblamiento urbano.

El primer elemento que ha de considerarse en esa línea de pensamiento sería la relación entre el sector rural y el crecimiento económico. Es evidente que en las últimas décadas el crecimiento del sector agropecuario ha estado por debajo del crecimiento general de la economía y, por lo tanto, se refleja en una pérdida de participación en el total.

Sin embargo, este proceso hay que mirarlo con una visión que va más allá de los indicadores actuales sobre el sector agropecuario, ya que los procesos de modernización han generado nuevas relaciones económicas en distintos sentidos, y se ha pasado de una economía agropecuaria aislada, poco relacionada con los otros sectores económicos, a una economía agropecuaria altamente interdependiente con otros espacios económicos.

Los eslabonamientos que el sector agropecuario tiene hacia atrás con otros sectores dentro de las cadenas de valor agregado jalonan directamente una buena porción de la economía no agropecuaria. Los eslabonamientos hacia adelante, que son los más importantes, se concretan en las cadenas de valor agregado de productos alimenticios, a los cuales se les denomina cadenas agroalimentarias.

Por otra parte, los procesos de transformación intermedios, tales como la clasificación, el almacenamiento o el beneficiado del producto en fincas, que apenas llegan a los prime-

ros niveles de la agroindustria y que están asociados básicamente con las actividades de post-cosecha, también constituyen procesos de valor agregado y tienen un alto potencial para generar espacios de crecimiento y de consolidación de economías rurales muy importante. El sector agropecuario tiene también eslabonamientos importantes con los sectores de los servicios, la comercialización, el transporte y las finanzas. Dentro de esa nueva visión, es necesario destacar lo que se refiere a los servicios ambientales, como son la producción de agua y la producción de biodiversidad, los cuales a la fecha no han sido valorados en la contabilidad nacional ni en los procesos de valor agregado.

Además, las interdependencias y las relaciones funcionales que hay entre la producción agropecuaria y los centros urbanos llaman a la necesidad de tener una visión diferente de los nuevos espacios rurales. Este tema del espacio rural se relaciona intensamente con la nueva concepción de la economía rural, que no considera únicamente la parcela, sino una relación intersectorial y una diferente relación espacial entre lo urbano y lo rural. Además de todos los elementos arriba planteados, el sector agropecuario en sí mismo tiene aún márgenes muy grandes de mejoramiento de su eficiencia. El desarrollo tecnológico del sector sigue siendo precario y se vislumbran con claridad grandes potencialidades en nuevas formas de producción y en la conquista de nuevos mercados.

Si bien las condiciones de la oferta alimentaria tienen características que podrían ser restrictivas a una dinámica de liderazgo transectorial, existen condiciones de cambio y ajuste en el contexto general de la economía que permiten establecer potencialidades al crecimiento del sector agropecuario:

- Los cambios en los niveles de ingresos del mundo hacen prever un incremento de los ingresos per cápita en los países de menor desarrollo relativo, lo que hace suponer un aumento en la demanda de alimentos, el cual competirá con los incrementos de productividad en la posible reversión de los descensos de los precios de los alimentos en el largo plazo.
- Los mercados mundiales han evolucionado de forma tal que se han establecido nuevas condiciones de demanda, particularmente en los países desarrollados, que determinan nichos de mercado especializados, donde la diferenciación del producto, la calidad y las condiciones especiales de presentación y producción ofrecen excelentes oportunidades a las agriculturas de los países situados en el Trópico.
- Los mercados internos se han desarrollado en forma muy acelerada en los años recientes. De un lado, la mayor dinámica del sector se ha localizado en los subsectores de gran demanda de insumos del mismo sector agropecuario, como son los casos de los sectores avícola y pecuario. Por otra parte, el sector de mejor comportamiento en la industria nacional en los últimos años es el de la agroindustria, altamente demandante de insumos provenientes del agro. Esto se refleja en la transformación que se ha dado en el patrón exportador nacional, pues se ha incrementado la participación de los productos procesados en detrimento de los primarios.

- De igual forma, los mercados internos ofrecen nuevas oportunidades en el marco de la globalización de la economía, expresadas en el reto del mercadeo de mantener un patrón de demanda caracterizado por una altísima diversidad y participación de productos muy variados, con especial espacio para los subsectores de las hortalizas y las frutas.
- Igualmente se presentan ventajas, hasta hoy no contabilizadas, en las estructuras de producción para el autoconsumo, que en el pasado se consideraron indeseables porque limitaban el desarrollo de procesos modernos de mercado, pero que hoy adquieren un papel privilegiado en términos de ingreso de la población rural y de la seguridad alimentaria nacional.
- Los procesos de transformación y ajuste estructural del sector agropecuario colombiano han mostrado una capacidad de recomposición, que se ha caracterizado por el afianzamiento de rubros de producción de mayor participación hacia los cultivos permanentes, donde se registran mejores condiciones de utilización de los factores productivos disponibles. Si bien este ajuste dista mucho de un esquema ideal, particularmente por la precariedad de los procesos de reconversión, sí permite ver que el aparato productivo nacional tiene recursos para posicionarse adecuadamente en un marco de globalización.
- La heterogeneidad de la actividad agropecuaria ha permitido la permanencia de grupos de productores que en condiciones muchas veces de extrema precariedad han mantenido estructuras orientadas a la reproducción de la unidad productiva familiar.
- La importancia que ha venido adquiriendo la conciencia ambiental en el mundo hace que se prevea una nueva forma de contabilizar los costos de producción de los alimentos. Hasta hoy ha sido despreciable la incorporación de los servicios ambientales y se ha acumulado un déficit ambiental que pronto comenzará a formar parte integral de los procesos de formación de precios de los alimentos y, por tanto, a afectar de forma radical el mapa de ventajas comparativas de las economías, en particular las de países que, como en el caso de Colombia, poseen una buena dotación de recursos naturales.
- La incorporación de los servicios ambientales proporcionados por las actividades primarias está llamada a dar un vuelco a la contabilidad general del sector. Los costos de oportunidad asociados a la tierra en la producción de agua (muy dependiente de las actividades productivas de las zonas de vertiente) y la producción de oxígeno asociada a la estabilidad de las coberturas forestales significarán, en el futuro próximo, una nueva contabilidad para las transferencias entre productores del sector, entre sectores de la economía y entre áreas urbanas y rurales.
- El conocimiento de la diversidad biológica del país determina nuevos sectores de explotación económica de las ventajas ofrecidas por la dotación de recursos naturales del país, que, en dependencia estrecha del desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, permitirá incorporar un conjunto de subsectores de promisorio comportamiento en términos de mercados y de posición del país en el marco mundial de los recursos

naturales. Nuevos sectores, a los cuales hasta hoy se les ha dado muy baja prioridad, debido al esquema imperante como residuo de un privilegio a la sustitución de importaciones en la orientación de los sectores de producción agropecuaria, tales como la silvicultura, la zootecnia, la pesca, el turismo y la producción de insumos para la industria farmacéutica, están llamados a proporcionar oportunidades productivas que, sin lugar a dudas, cambiarán el mapa productivo del país en el largo plazo.

Todo este planteamiento conduce a una hipótesis central para la Misión Rural y es que frente al primer gran objetivo del desarrollo, que es el crecimiento y la generación de riqueza, hoy más que nunca es posible mostrar que el sector rural está lejos de ser un sector residual y que, por el contrario, se constituye en un sector estratégico para garantizar la armonía de una estructura económica de crecimiento.

Justicia Social y lo Rural

Un segundo objetivo de un modelo de desarrollo es el de la equidad; es decir, que la riqueza de la sociedad se distribuya de la mejor forma posible entre todos sus miembros y que haya una definición clara en términos de acceso a los beneficios de esa riqueza y de ese crecimiento. La pobreza es una expresión de desigualdad, cuando la sociedad tiene un crecimiento económico positivo, porque quiere decir que no logra distribuir equitativamente los beneficios de su crecimiento y de su riqueza. Es patente el caso colombiano, que presenta 50 años de crecimiento económico permanente que no ha redundado en una reducción de aquellos sectores mayoritarios de la población que no acceden a las condiciones mínimas de vida.

Otro de los factores precarios del modelo dominante es la incapacidad estructural para solucionar las graves desigualdades, inequidades e injusticias sociales que genera y preserva. Si bien es reconocido el avance en cuanto al acceso a servicios básicos, reflejado en un descenso sostenido de la población con necesidades básicas insatisfechas y, por tanto, en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, las capacidades de los más pobres se mantienen por debajo de las posibilidades de alcanzar niveles de bienestar adecuados y dignos. La pobreza, entendida como la incapacidad sostenida de acceder a los bienes y servicios que garanticen condiciones de bienestar y satisfacción social, se ha mantenido en niveles prácticamente inalterables durante los últimos veinte años.

Esta situación, de por sí ofensiva para la sociedad, está acompañada por una estructura de distribución de ingreso y acceso a factores productivos éticamente injusta y económicamente ineficiente. La concentración de la riqueza, acompañada de muy pobres niveles de ahorro e inversión, determina una condición propia de una sociedad explosiva, que permite la convivencia de extremas condiciones de pobreza, miseria e indignidad humana, con segmentos de opulencia, consumo suntuario e insolidaridad.

La pobreza es hoy la frustración más grande de los modelos de desarrollo de América Latina, en donde Colombia, Brasil y México llevan las mayores responsabilidades, dada su incapacidad para atenuarla.

Las precarias condiciones de vida de millones de latinoamericanos y la inequitativa distribución de la riqueza siguen siendo los más formidables retos de los modelos de desarrollo seguidos por América Latina. La posición de la región como la más inequitativa del planeta preocupa, por cuanto ello es un indicador de la debilidad estructural de nuestros modelos económicos.

El desarrollo económico rural ofrece oportunidades de ampliación de los mercados laborales como alternativa a procesos imperfectos de absorción de la emigración de mano de obra rural, debido al debilitamiento de la capacidad de asimilación de los centros urbanos y los procesos industriales.

Se debe destacar la importancia de la producción de alimentos como factor central de las políticas de atención a los más pobres, ya que éstos dedican la mayor parte de su ingreso a la compra de alimentos y hacen de las políticas de seguridad alimentaria factores esenciales en una estrategia integral de combate contra la pobreza.

Con respecto a la equidad, el segundo gran objetivo del modelo de desarrollo, la importancia del sector rural se debe a dos aspectos básicos. En primer lugar, dentro del propio sector, en términos de sus características, se concentran altos niveles de pobreza y estructuras de desigualdad y exclusión; y en segundo lugar, el sector rural cumple un papel con respecto a la pobreza urbana, pues ésta se explica, en buena parte, por los efectos acumulados de la migración de los pobres desde el campo.

La dimensión social del desarrollo tiene como foco esencial la definición de objetivos relativos a la organización de la sociedad para cumplir con metas de incorporación y bienestar de todos sus miembros. La sociedad rural deberá ser el resultado de un conjunto de relaciones económicas, políticas y culturales, basadas en la historia, la tradición, las estructuras productivas y organizacionales que tienen su expresión en arreglos institucionales, y visiones de sociedad y fuerzas integradoras que permiten compartir objetivos y metas comunes y crear una energía que mueva la sociedad hacia el futuro.

Dentro de este marco, al sector rural se le presenta un reto fundamental en su capacidad de desarrollar las fuerzas económicas que generen, por la vía del empleo productivo de la fuerza laboral de los miembros de la sociedad rural, la riqueza que requiere la sociedad y los mecanismos para distribuirla a todos sus miembros.

La visión de que el sector rural tiene una muy baja capacidad para albergar el volumen de población hoy existente en el campo, debido a las restricciones del sector agropecuario de aumentar su participación en los mercados a un ritmo mayor que el que eleva la productividad del factor trabajo, tiene hoy contraevidencias, que muestran un potencial dinámico por efecto de la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales, mas allá del sector agropecuario y de enlaces transectoriales. El reto consiste en que los aumentos en la productividad que se están presentando, y que se acentuarán en el futuro, se distribuyan de la mejor forma posible entre todos los miembros de la sociedad. Esto implica que la actividad económica rural deberá aumentar su rentabilidad y, al mismo tiempo, mejorar la distribución de esas rentas, particularmente por medio de la remuneración laboral.

La posibilidad de que todos los grupos sociales accedan a los beneficios del crecimiento económico del sector también se relaciona directamente con la dotación inicial de recursos productivos. Esto determina las potencialidades de que los esquemas de crecimiento, favorecidos por mejores condiciones de mercado, lleguen a todos los involucrados en el proceso. La redistribución de activos, de manera que un mayor número de productores cuenten con una dotación mínima de factores productivos (tierra, capital, tecnología) es un tema central de la discusión de una sociedad con justicia social.

La pobreza, la exclusión, la desigualdad y la inequidad de la sociedad expresan de mejor forma las articulaciones entre los diferentes grupos sociales mediados por relaciones económicas específicas. La persistencia de la pobreza, cualquiera que sea su definición, es un desafío para el modelo general de desarrollo y el mayor condicionante a la construcción de una sociedad rural estable. La solución al problema de la pobreza está íntimamente relacionada con la posibilidad de incrementar la participación de todos los miembros de la sociedad en actividades productivas, con un alto nivel de redistribución de rentas y riquezas por medio de una adecuada remuneración laboral.

La economía debe posibilitar los medios para que los grupos sociales más pobres puedan ser incorporados en procesos productivos que generen riqueza sostenidamente y que distribuyan sus beneficios a todos. Las vías para hacerlo tienen un carácter heterogéneo, pues el mercado proporcionará una parte fundamental de las soluciones, pero se debe dejar espacio a otras formas de actividad económica que incluyan sistemas alternativos propios de los diferentes grupos, tales como economías de autoconsumo, economías autárquicas indígenas y explotaciones colectivas en comunidades negras, entre otras opciones.

Complementariamente a estas estructuras del desarrollo estrictamente económico, se encuentran los procesos de inversión pública en áreas sociales que deben ser complementarias, mitigadoras, compensatorias y, en muchos casos, asistenciales, que cubran las necesidades de los grupos que durante el proceso de racionalización de la producción rural se mantendrán en el mediano plazo, al margen de las dinámicas de crecimiento de sectores de gran potencialidad en el mercado. Sólo una visión de complementariedad entre la inversión social y el desarrollo productivo podrá redundar en la reducción de los niveles de pobreza y el logro de la justicia social.

Un aspecto de la naturaleza de la sociedad rural que ha de ser considerado es el papel que diversos grupos cumplen en la construcción de una nación. La preservación del territorio, la conservación de los recursos naturales, la estabilidad de los procesos democráticos y la conservación de un paisaje rural, como parte de nuestra cultura, proporcionan otras consideraciones sobre el papel de las comunidades rurales. El único prisma para establecer la razón de ser de estas comunidades no es su funcionalidad económica al crecimiento y, por tanto, se requiere la definición de mecanismos de priorización que establezcan las metas de reconocimiento y fortalecimiento del capital social para el desarrollo nacional.

La sociedad rural aporta elementos fundamentales para el desarrollo social de un país, en términos de su contribución directa a la seguridad alimentaria y a la mitigación de las duras condiciones de la pobreza con alimentos de bajo precio, y de su potencialidad para

afectar en forma eficaz los indicadores de pobreza de toda la sociedad, tanto la rural como la urbana, ya que ésta se alimenta en forma importante de la extrema marginalidad rural.

Hoy la mayoría de la población en precarias condiciones de vida se concentra en las zonas rurales y la brecha entre la pobreza urbana y la rural es cada vez mayor. Aunque en términos absolutos hay más pobres en las zonas urbanas que en el campo, la proporción de pobres entre la población rural es mayor que entre la población urbana y, en cierto modo, podría decirse que la pobreza urbana es pobreza rural, ya que en gran parte es producto de los flujos de migrantes rurales-urbanos.

Las estrategias para la solución de este problema han estado muy asociadas en la promoción de los procesos de migración rural-urbana, pensando que la posible solución de la pobreza está ligada al diagnóstico de que en el campo hay un excedente de población para el que la ciudad ofrece mejores oportunidades para salir de la pobreza. Esos modelos, particularmente válidos durante los años sesenta y setenta, en los cuales las diferencias de ingreso y salario real urbano-rural fueron tan marcadas gracias al proceso de industrialización, han venido cediendo espacio a un nuevo esquema en el que la economía urbana se ha mostrado altamente limitada para absorber esos contingentes de población y de mano de obra que buscan mejores opciones en la ciudad. Además, los procesos de desarraigo laboral, económico, cultural, social, etc. que traen estos mecanismos de flujo han puesto en duda la lógica de operación de los medios usados en Colombia para combatir contra la pobreza.

La pregunta que frente a este panorama surge para la Misión Rural es, entonces, en qué grado pueden las acciones específicas en lo rural incidir en la equidad global ¿Existe mayor impacto multiplicador y de reducción de la pobreza en las acciones en lo rural o en lo urbano?

Un problema estructural fundamental que explica la descomposición de importantes zonas marginales urbanas radica en que la población migrante rural-urbana constituye una oferta laboral no calificada, incompatible con las demandas de unos sectores económicos cada vez más modernos. Frente a esta estructura existe la opción de aprovechar el trabajo productivo de recursos calificados (aunque tengan limitaciones) en la actividad agropecuaria, más que en nuevos sectores en la actividad industrial y terciaria urbana; es decir, se requiere utilizar intensivamente el recurso humano con características de calificación baja y media del que disponemos, proveyéndole de oportunidades para participar en el trabajo productivo.

Surge de allí una hipótesis fundamental: que el sector agropecuario puede ser lo que en su momento fue el sector de la construcción en Colombia, con la virtud de que no implica desplazamientos de población rural-urbana. Este planteamiento resultaría válido siempre y cuando se asuma que es posible elevar, en un amplio margen, los niveles de crecimiento económico de la actividad rural, mediante el fomento del trabajo productivo y la productividad de la mano de obra, de modo que los beneficios se redistribuyan directamente en el campo entre el obrero, el campesino y el empresario rural. Se tendría así un mecanismo para comenzar a generar soluciones estructurales en el mediano plazo que tengan gran impacto sobre el comportamiento de los índices de pobreza.

Estos componentes del manejo de la pobreza en el sector rural y su relación con el urbano y el tema de la seguridad alimentaria conducen a una hipótesis básica para la Misión Rural: que la dinámica de crecimiento del sector rural es el primer paso de una estrategia para combatir contra la pobreza, y que las condiciones de equidad nacional pasan por la ruta crítica de la consolidación de un sector rural que opere eficientemente y que redistribuya su riqueza entre la población. De esta forma se reducirán los procesos de migración de los pobres y, al mismo tiempo, se garantizará una provisión de alimentos básicos para las poblaciones urbanas más necesitadas.

Estabilidad Política y lo Rural

Un tercer objetivo fundamental del modelo es asegurar la estabilidad; es decir, que la sociedad pueda moverse en el tiempo con la confianza de que sus instituciones y sus procesos son estables, y que cuente con mecanismos para solucionar sus propias contradicciones y conflictos.

Nuevamente el caso colombiano es un ejemplo paradójico. De hecho, Colombia es reconocida en el concierto internacional como un país que ha logrado una gran estabilidad económica: las variables macro del país muestran gran estabilidad de largo plazo en términos de una inflación relativamente baja y estable, una muy buena capacidad de manejo de sus compromisos internacionales y unas instituciones económicas sólidas. Sin embargo, el país también muestra graves procesos de deterioro de su estabilidad institucional y política, reflejados en conflictos intensos, en la pérdida de la legitimidad del Estado en espacios importantes del territorio nacional, en la gran dificultad de hacer realidad los procesos políticos democráticos que están consagrados en su constitución y en la precariedad de los procesos políticos institucionales.

La estabilidad y el equilibrio en una nación no se deben alcanzar solamente en el área económica. No es posible justificar que se sacrifique la estabilidad política e institucional en pro de una estabilidad económica, ni sirve de mucho tener estabilidad económica, cuando los otros espacios institucionales no la tienen. Allí existe el reto de que tanto el crecimiento como la equidad lleguen a formar parte de la armónica estructura de desarrollo que se debe reflejar en una estabilidad institucional.

La crisis política se expresa, igualmente, en la reducción de los niveles de credibilidad y legitimidad asignados a las instituciones políticas de la sociedad. La sociedad civil ha ingresado en un estado de perplejidad, incertidumbre y desconfianza que limita el ejercicio de su deber y derecho político, observando impasible el derrumbamiento de las condiciones para la vida en sociedad. Este proceso es autosostenido por una pobre respuesta de los dirigentes económicos y políticos y del Estado, que se muestran indolentes e indiferentes a la magnitud de los problemas que afronta la sociedad, lo que aumenta el desprestigio de las instituciones.

Este escenario no es producto de una coyuntura de beligerancia desbordada de agentes desestabilizadores, sino que aparece como producto de un proceso histórico que ha venido

construyendo paso a paso, durante décadas, las condiciones perversas de estructuras, donde el modelo de sociedad y desarrollo imperante, antes que controlarlas, ha proporcionado las semillas y fomentado su crecimiento. La sociedad, a través de su modelo de desarrollo, está cosechando lo que ha sembrado y ha perdido la convivencia pacífica.

Cuando se trae a este escenario la reflexión sobre el papel del Estado, queda mucho más clara la complejidad de los papeles y responsabilidades que él tiene. De igual manera, cuando se miran esos cuatro objetivos del modelo de desarrollo, quedan más claros el rol y las responsabilidades que el mercado tiene.

Es una visión reduccionista pensar que el mercado por sí mismo tiene el atributo de moldear el modelo de desarrollo. El mercado no es neutro ni autónomo en sí mismo; pensarlo así genera las condiciones para grandes asimetrías en el modelo, porque éste actúa con una dinámica tal que puede sesgar violentamente el sistema, generando especialmente graves problemas de desigualdad y de insostenibilidad.

La discusión sobre el tamaño del Estado está íntimamente relacionada con la visión integral del desarrollo. Es cierto que el Estado debe replantear su papel en la economía, facilitando los procesos de modernización y autonomía del aparato productivo, pero no es menos cierto que en una sociedad como la colombiana, donde se presentan serias limitaciones en la operación del mercado puro, éste deberá fortalecerse en su capacidad de regulador, compensador y promotor de procesos económicos que compatibilicen los objetivos de equidad y sostenibilidad.

Como se ha expresado, el proceso de ajuste y transición, tanto en el ámbito económico como en el político, requiere un liderazgo fuerte del Estado. Hoy se hace necesario un reforzamiento en su capacidad, particularmente en la responsabilidad de garantizar los derechos de todos los miembros de la sociedad en un obligatorio ajuste institucional que reconstituya el tejido social y político.

Existen otros elementos que en su potencial reflejan la capacidad de brindar aportes a la consolidación del modelo nacional:

- El primero de ellos es el tema de la descentralización, proceso que se da esencialmente en los espacios rurales y cuyo eje fundamental en Colombia ha sido la elección popular de alcaldes y un nuevo sistema fiscal. La descentralización, al instaurar una nueva estructura de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, es decir de cultura y prácticas políticas, abrió la posibilidad de consolidar los esquemas de identificación, afiliación y compromiso de la sociedad en la construcción del país. Muchos analistas coinciden en identificar en este proceso la posibilidad de renovar y consolidar la democracia nacional, además de solucionar los problemas del sector rural colombiano.
- Otro de los elementos asociados con la estabilidad es la importancia de las raíces culturales y la gran diversidad cultural que, como se ha mencionado, es el sustento y el germen de la construcción de una nacionalidad. Una visión simplista de los mercados

laborales, apoyados en las migraciones y en la movilización de poblaciones excedentes en las zonas rurales, tiene graves implicaciones en el capital social de los grupos culturales asentados en el campo.

- Otro de los elementos de desestabilización política, el que se origina en las zonas rurales, es la pérdida de soberanía del Estado sobre el territorio nacional. Hoy es claro que importantes regiones estratégicas para lograr soluciones de largo plazo están dominadas por fuerzas externas a la institución. Esa dominación territorial, que se ha convertido en el fundamento de la estrategia de guerra, ha llevado a una desmembración evidente del territorio nacional y ha pasado a ser la expresión más evidente de una catástrofe institucional nacional. Esa pérdida de dominio es una pérdida de dominio rural: las regiones con economías basadas en cultivos ilícitos y los territorios controlados por grupos guerrilleros o paramilitares constituyen el elemento más peligroso de desestabilización, y sólo mediante una solución integral de los problemas asociados a lo rural se puede lograr su recuperación para la nación.

Por tanto, hay elementos claros para afirmar que una solución integral para el sector rural conlleva un proceso de recuperación de la estabilidad institucional política; en otros términos, el sector rural es estratégico y vital para lograr una estabilidad política nacional.

La Sostenibilidad y lo Rural

Un cuarto objetivo general del desarrollo, que cada vez adquiere mayor importancia, es el de la sostenibilidad. Este concepto involucra con nitidez el hecho de que las generaciones futuras tienen el mismo derecho que las actuales y, por lo tanto, se entiende como la construcción de un modelo de desarrollo que se realice hoy en términos de crecimiento, equidad y estabilidad, pero que sea posible de ser desarrollado en el futuro con iguales condiciones.

De la misma forma, la sostenibilidad implica que la estructura económica, tanto de producción como de consumo, sea aplicable en los distintos grupos poblacionales. Es decir, la sostenibilidad no es solamente un compromiso intergeneracional sino intrageneracional. Si, dada la disponibilidad en la sociedad de recursos limitados, los niveles de consumo sólo son posibles para un pequeño grupo, y no para toda la sociedad, el esquema es insostenible.

Más allá del concepto mismo de equidad, la sostenibilidad, en términos intrageneracionales, implica la reflexión y la necesidad de definir un modelo que permita que todos los miembros de la sociedad puedan tener, en términos viables y realistas, la factibilidad económica de acceder a un determinado patrón de vida.

La preocupación por el desarrollo sostenible ha venido cambiando los parámetros y el trasfondo de la discusión sobre el desarrollo y el bienestar de la sociedad, cuestionando en sus raíces el tipo de modernidad que pretendemos alcanzar mediante la vía que llevamos.

El predominio de lo económico en la configuración de la sociedad occidental ha conducido a una cultura de la producción y el consumo basada en principios de crecimiento de los mercados, a la explotación intensiva de los recursos y, lo más importante, a la administración de las necesidades del ser humano, para que sean funcionales a una estructura económica de pleno empleo.

Gracias al gran desarrollo tecnológico del presente siglo, las necesidades se expandieron en una forma inimaginable cincuenta años atrás. De esta forma, las necesidades básicas clásicas asociadas con la economía, la vivienda, el vestuario y la alimentación se complementaron con una demanda infinita por necesidades siempre crecientes, realizándose, en pocas palabras, el sueño de los economistas neoclásicos.

Sin embargo, este modelo presenta serias restricciones en el largo plazo. La primera radica en el incremento de la brecha entre los pobres y los ricos, particularmente entre las naciones pobres y las ricas, ya que los niveles de satisfacción de la sociedad se elevan mucho más rápidamente que las capacidades de los pobres para alcanzar mejores niveles de consumo. La segunda estriba en el hecho de que la demanda de recursos de la naturaleza y el nivel de impacto de los elevados consumos sobre ella cuestionan la sostenibilidad del modelo, dado el rápido deterioro ambiental y los excesivamente altos costos futuros, para las próximas generaciones, por los sobreconsumos energéticos y de recursos. La tercera se relaciona con la tendencia a considerar el desarrollo como un proceso unilineal, en el cual la estructura de producción y consumo de los países desarrollados es la imagen objetivo de los procesos de desarrollo de los otros países, como si la una única vía para el desarrollo fuera centrar el bienestar alrededor de una estructura económica que impulsa la constitución de grandes mercados de bienes de consumos.

Por otra parte, la sostenibilidad tiene que ver con la administración del capital social que es la oferta ambiental o los recursos naturales. Esta oferta, reflejada en una gran diversidad climática, ecosistémica, biológica y de suelos y en una gran riqueza hídrica, está íntimamente ligada con las prácticas de producción y ocupación del suelo de la población rural. En ese sentido, el sector rural vuelve a aparecer como un sector estratégico con condiciones de liderazgo que ameritan la definición de estrategias de fortalecimiento del sector para la conservación de esos recursos.

Es cada vez más evidente que el tema de la sostenibilidad ambiental y de su valoración económica determina diferencias en los potenciales de desarrollo. En una visión de muy largo plazo, el sector rural tiene la responsabilidad estratégica de manejar e integrar la oferta ambiental al desarrollo económico, social y político del país, lo que también tiene implicaciones en las relaciones frente al resto de los países del mundo.

Revalorar el Sector Rural como Estratégico para el Desarrollo

Si se observa en conjunto el sector rural frente al crecimiento, la equidad, la estabilidad política y la sostenibilidad, se concluye que su papel estratégico en nada se compadece con la visión residual con que se ha venido manejando dentro del modelo de

desarrollo actual. En consecuencia, la Misión Rural asume, como hipótesis fundamental y objetivo prioritario que da articulación al resto de sus elementos de trabajo, el avanzar en la revaloración del sector rural en el conjunto del modelo de desarrollo. La Misión tiene, entonces, no sólo el objetivo y la responsabilidad de encontrar mecanismos para hacer más eficiente y viable la actividad en el sector rural, sino que debe convertirse en el elemento esencial a partir del cual la sociedad lo reconozca y, en consecuencia, se redefinan los esquemas de prioridades y de participación del sector en todo el conjunto del desarrollo, y en especial del desarrollo económico.

Revalorar el sector rural significa verlo en interacción con los otros sectores, entender las dinámicas de relación que tiene con ellos e identificar los mecanismos y las estrategias políticas que permitan volver a considerar prioritario el sector rural, darle nuevo espacio, crear nuevos sentidos de los flujos de recursos y decisiones. Además significa plantear la hipótesis fundamental de que el futuro depende de lo que se haga con el sector rural, ya que en él hay tanto potencialidades como factores de desestabilización.

Esta posición tiene implicaciones muy importantes en la reorientación de las decisiones de política macroeconómica, cambiaria, comercial, fiscal y de inversiones, las cuales son decisiones macro de la economía que afectan y orientan en términos intersectoriales la dinámica de todo el conjunto del desarrollo. Implica, además, un análisis de cómo se dan las transferencias (ya sea de manera directa, mediante excedentes del sector rural que se van hacia el sector urbano, o a través de los precios relativos diferenciales o términos de intercambio) y de qué mecanismos existen para revertir esas transferencias a favor del sector rural.

Por otra parte, revalorar el sector rural significa medir en forma integral los aportes que éste hace a la sociedad y a partir de ello desarrollar las respuestas sobre cuánto la sociedad en su conjunto está dispuesta a pagar por obtener esos resultados que el sector puede ofrecer en términos de su modelo de desarrollo; es decir, cuánto está dispuesta a pagar por tener unos recursos de oferta ambiental, por tener estabilidad política y social o por tener reducciones significativas en los niveles de pobreza y desigualdad.

Éste es el corazón de la Misión Rural y la esencia de la discusión. Las respuestas que se den deben permitir el diseño de estrategias encaminadas a lograr la eficiencia requerida en el sector rural para que cumpla cabalmente con esos objetivos y, al mismo tiempo, a establecer los mecanismos que la sociedad requiere para garantizar el manejo estratégico del sector rural.

EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN, LA ORIENTACIÓN DEL DESARROLLO Y EL SECTOR RURAL

El cambio del entorno económico que acompaña la globalización mundial implica procesos de orden político caracterizados por la conformación de bloques económicos y políticos, un nuevo papel de las reglas de los mercados en las orientaciones de la

economía y las estructuras institucionales, un sentido más profundo de democracia política y económica y una mayor injerencia del comercio internacional en la definición de las estrategias nacionales de desarrollo.

La posición comparativa y competitiva internacional de cada país se constituye en un derrotero de sus políticas internas, donde se hace perentorio tener una identidad propia frente al marco mundial. Hoy más que nunca es necesario tener un proyecto de país, una imagen de nación y proyectarla, coherente y consistentemente, ante los demás, con estrategias de desarrollo interno y políticas macro que fortalezcan la naturaleza particular de cada nación.

Las economías latinoamericanas se encuentran en un proceso de ajuste a los retos y desafíos de la globalización, con diferentes niveles de profundización en su inserción mundial. Diversos esquemas económicos y políticos se han implantado, marcados por el predominio de cambios estructurales en la orientación hacia mercados más libres, mayor especialización y un nuevo papel del Estado.

Las políticas directivas de sectores líderes determinaron asimetrías hacia sectores que por diversas razones se consideraron de menor prioridad para cada país. Este camino tuvo significativos impactos en la conformación de perfiles de país, con un patrón generalizado que discriminó, diluyó e hizo difuso el papel del sector rural en la construcción nacional. La globalización ofrece un nuevo escenario para definir el papel del sector rural en el desarrollo, particularmente en la definición del proyecto nacional.

Como consecuencia de estas dinámicas de la política y la economía internacional, se han desprendido políticas comerciales que definen caminos de acción para los agentes económicos y el Estado, tanto al interior de las fronteras nacionales como en sus vínculos con otras naciones.

En el campo internacional, se está gestando un nuevo orden caracterizado por la conformación de bloques económicos que buscan ampliar los mercados y con ello las oportunidades para los aparatos productivos de cada país. El sector rural de muchos de nuestros países debe resolver su vulnerabilidad a este proceso y descubrir sus propias oportunidades, dadas las condiciones de los mercados de alimentos donde existe la tendencia de que la producción sea dominada por los países desarrollados, los cuales los consideran estratégicos, al punto de persistir y defender esquemas de alta protección, haciendo muy difícil lograr acuerdos de mayor transparencia en los mercados mundiales.

La posibilidad de definir un proyecto de región, de mantener una participación nacional en los mercados internos y de usar la integración latinoamericana como estrategia de creación de un mercado sólido regional, basado en la especialización interna, la complementariedad regional y la consolidación como bloque hacia afuera, implica esfuerzos importantes en la identificación de las ventajas comparativas, las oportunidades de mercados, las barreras a la eficiencia, los sistemas de modernización y reconversión, los requerimientos tecnológicos y las reestructuraciones productivas que permitan equilibrar principios de seguridad alimentaria y competitividad.

LA TRANSICIÓN

La esencia de la preocupación en la Misión Rural sobre el concepto de transición, el que ha sido acogido como uno de los ejes centrales del trabajo, está asociada con el tipo de decisiones que deben implementarse para lograr el proceso de ajuste y de cambio que requieren nuestras economías.

Esos procesos de transición se han dado en otros lugares y momentos históricos. Transición se han denominado los procesos que están viviendo los países de Europa del Este para pasar de un modelo socialista a un modelo de capitalismo de mercado. Transición ha vivido el mundo europeo después de la guerra, o España después de la dictadura franquista y, con alguna similitud, transición puede considerarse el concepto político colombiano del frente nacional.

La transición en Colombia tiene actualmente dos dimensiones: la económica y la política. En el tema económico se identifica claramente, como proceso de ajuste o de transición, el de la apertura de la economía colombiana. De hecho, para lograr un desarrollo económico en una estructura abierta, es necesario hacer transformaciones y adecuaciones importantes. Se requieren ajustes a ciertos esquemas institucionales, a las lógicas de operación, a los roles de los sectores y a la estructura y al papel del Estado en relación con su intervención en los mercados. También es necesario introducir, dentro de la lógica de operación, conceptos como la competitividad y la reconversión productiva, los que traen consigo la superación de barreras estructurales para la libre movilización de factores. Este fenómeno sigue siendo un reto clave de todo el proceso de modernización y de inclusión en la economía internacional, que ejemplifica claramente lo que es un proceso de transición.

Surge, entonces, la necesidad de tomar medidas temporales que posibiliten la reconversión hacia un aparato productivo adecuado. Es un verdadero reto lograr modificaciones estructurales que superen las decisiones de acción y reacción que han caracterizado el caso colombiano en las últimas décadas, y que tengan en cuenta las profundas implicaciones de orden cultural y los cambios en las prácticas de relacionamiento que se generan en el proceso.

El modelo de desarrollo de nuestros países se enmarca dentro de una estructura capitalista en que los fundamentos de la propiedad privada y del mercado tienen un rol importante. Sin embargo las últimas décadas han mostrado un proceso de ajuste de carácter estructural en la interpretación y en el papel de este modelo de mercado.

Las características más importantes del proceso de ajuste estructural se relacionan, de un lado, con el ajuste institucional para los mercados y, del otro, con el proceso de internacionalización. El desarrollo de los mercados implica la necesidad de contar con unas estructuras y relaciones entre el Estado y la sociedad civil específicas, que tienen expresiones diferentes si se trata de un proceso, como el que se traía en Colombia hasta final de los años ochenta, caracterizado por una elevada intervención del Estado en los procesos económicos, por un desarrollo hacia adentro y por una débil estructura de los mercados libres.

El esquema que se decidió fue un desarrollo capitalista inducido, en el sentido de que el Estado tenía una alta participación y una alta discrecionalidad en la toma de decisiones de aspectos económicos. Tal vez el más importante de ellos es el del esquema de protección e intervención en las relaciones de las estructuras productivas colombianas con el mundo, el cual significó la posibilidad de que se desarrollaran estructuras institucionales económico-empresariales que no existían en los años cincuenta.

El modelo capitalista intervenido comenzó a presentar síntomas de agotamiento porque, si bien logró crear esa modernización relativa de la economía, al mismo tiempo comenzó a constituirse en el freno mismo de esa dinámica; es decir, comenzó a convertirse en un factor que restringía las posibilidades de crecimiento, modernización y competencia, por lo que, en general, el resultado de la gestión económica comenzó a deteriorarse.

En los paradigmas de orden económico existentes en el mundo, se impusieron las visiones de una economía abierta y con una mayor integración a los mercados mundiales, en las cuales las leyes del libre mercado entraron a regular el comportamiento de la economía interna del país.

Este proceso de ajuste y transformación en que estamos inmersos en este momento se caracteriza por un replanteamiento del rol económico del Estado en la sociedad; por un privilegio de los mecanismos de mercado, oferta, demanda, decisión racional, señales de precios e iniciativa privada; y por considerar a la inversión privada como fundamento del crecimiento, el desarrollo y la dinámica de la economía de la sociedad. El desarrollo actual es una consecuencia de ese proceso. Estamos en la mitad de ese proceso de ajuste estructural, con el cual la naturaleza de la acción económica está íntimamente relacionada.

De los dos elementos que se plantean como fundamentales, el de la estructura del mercado y el de la internacionalización, este último ha aparecido como un elemento exógeno al modelo, pero determinante en las nuevas condiciones de operación de la economía colombiana. Se ha dado en el mundo un proceso de integración económica que ha sido acelerado y fortalecido por la caída del bloque socialista y que se ha ido consolidando alrededor de grandes acuerdos internacionales, particularmente los de la Organización Mundial de Comercio (OMC), producto de la negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y que le genera obligaciones a Colombia como país signatario de dichos acuerdos. Éstos condicionan las regulaciones a los mercados, las medidas económicas de protección a la producción nacional, el tipo de intervenciones que puede hacer el Estado en la economía y las formas de relacionamiento entre países o bloques de países. Además, en estos acuerdos se establece con claridad la imposibilidad de mantener instituciones reguladoras o de intervención, las que fueron características del modelo de economía protegida.

De esta manera, la necesidad y la casi obligación de los aparatos productivos de los países de integrarse al mundo no se convierten en una decisión autónoma de tipo nacional, sino en una necesidad para pertenecer al nuevo orden económico mundial. No es posible, dentro del nuevo escenario mundial, pensar que un país pueda retraerse y aislarse de ese

comportamiento, más aún si este país está definido como una economía capitalista. Esta presión internacional se ha desarrollado en América Latina con distintos niveles de aceleramiento o de concreción. En el caso colombiano, el tema de la apertura y de la intensificación del desarrollo de los mercados es tardío con respecto a otros países del mundo. Es decir, Colombia se mantuvo protegida cuando ya muchos países estaban en procesos fuertes de apertura. El hecho de que Colombia haya ingresado tardíamente le ha restado potencialidad y le ha generado desventajas a su proceso, las cuales se han visto traducidas en la forma como se han desarrollado las políticas de apertura y de globalización, con un precario proceso de transición, particularmente en el sector agropecuario.

Hoy Colombia no pone en duda la necesidad del proceso de modernización y de la utilización eficiente de los mercados como un mecanismo para su propio desarrollo. Las discusiones alrededor tanto de los mecanismos de mercado como de la internacionalización hoy se asocian con las estructuras que tiene el país para garantizar que las condiciones para la operación de los mercados son las requeridas; es decir, que tenemos condiciones de libre competencia, de movilidad de los factores de producción, de libre concurrencia, de información equilibrada en todos los actores del proceso económico y de instituciones que proporcionan la confianza de los agentes económicos en los procesos de mercado.

La realidad es que tenemos grandes debilidades en cada uno de los aspectos que son necesarios para que los mercados operen favorablemente en el camino del desarrollo. El reto que hoy se presenta no es discutir sobre si es necesario el mercado o no lo es, sino mejorar las condiciones del mercado. Las debilidades estructurales de las instituciones de mercado producen distorsiones en los objetivos del desarrollo, inequidad e insostenibilidad, que se expresan en una profundización de la desestabilización y de la crisis político-institucional.

Dentro de esas condiciones de mercado, un elemento de discusión y de análisis fundamental es el rol que el Estado debe jugar en este nuevo escenario económico. Como se ha planteado, el Estado, como agente que interviene en una economía capitalista, que es el modelo asociado con los esquemas de protección, requiere hoy profundos cambios que se han venido dando en Colombia, pero que es aún necesario profundizar. La sociedad cuenta en el Estado con el garante de los derechos colectivos, de la prevalencia del interés público sobre el interés privado y de la orientación de la sociedad hacia el modelo de bienestar y felicidad añorado por todos. En este sentido, el Estado no puede extender simplemente las reglas de la no intervención y la desregulación del proceso económico de mercado a otras responsabilidades que le son inherentes, tales como la construcción de la nacionalidad, la seguridad y la justicia. Uno de los retos claves que se identifica en ese nuevo papel del Estado es el que tiene que ver con la necesidad de que la sociedad cuente con un instrumento, en este caso el Estado, que garantice que el proceso del desarrollo económico por la vía del mercado no signifique pérdidas en los objetivos de equidad social y de sostenibilidad del modelo de desarrollo.

Pero si bien es en el espacio económico en donde se evidencia con más claridad la necesidad de la transición y en donde hay más conciencia sobre la necesidad de ésta, existen otras esferas de la sociedad en que este proceso tiene características similares, entre ellas las cuales se destaca el tema político.

En Colombia dicha transformación está asociada básicamente con el tema de la democracia participativa y la descentralización. Allí se visualiza igualmente la necesidad de realizar intervenciones temporales que apoyen los procesos de transformación y atiendan las debilidades institucionales de las entidades territoriales, los cuales se pueden generar debido a la insuficiente preparación para el manejo adecuado de las nuevas responsabilidades y de los nuevos recursos administrados por los entes locales.

La transición se asocia, en gran medida, con la necesidad de acciones intermedias que permitan profundizar en lo que se ha denominado "la modernización de la sociedad". Por distintas razones, Colombia se ha venido ubicando en posiciones extremas frente a aspectos fundamentales de la vida de una sociedad: está catalogado como uno de los países más violentos del mundo; padece la presencia multiplicada del fenómeno del narcotráfico en toda su estructura económica, social y política; ha ingresado a la lista de los países más corruptos del mundo; y la legitimidad del Estado colombiano y el respeto a los derechos humanos han sido cuestionados, tanto en el ámbito interno como en el contexto internacional.

Sin ser éstos los únicos aspectos de la crisis, los procesos económicos y políticos mencionados evidencian la necesidad de darles solución, en muy corto plazo, a los problemas estructurales de gran envergadura mediante acciones contundentes de grandes implicaciones. Ese tipo de acciones implica revertir la prioridad de las inversiones y de las dinámicas de todo el desarrollo y hasta sacrificar elementos claves de nuestro desarrollo en aras de solucionar problemas inmediatos.

Es claro que la dinámica que llevamos en el desarrollo y los mecanismos naturales de ajuste que deberíamos tener como sociedad no tienen la capacidad de dar respuesta a este deterioro tan amplio y grave de las condiciones del país. La lógica mantenida por el país hasta ahora, mediante la cual ha logrado cierto grado de equilibrio y su propia mecánica de desarrollo, hoy no es sostenible en términos internos, porque los grados de descomposición e inestabilidad han llegado a tal extremo que toda la estructura está condicionada a ello, pero mucho menos en términos internacionales. No es sostenible para Colombia, en un mundo en globalización en donde los procesos de integración tienen una mayor importancia que antes, mantenerse en los extremos en que está.

La conciencia colectiva del cambio debe ser interiorizada en los distintos escenarios de la vida en sociedad, desde el más cotidiano hasta el más macro, y debe ser generalizada en la sociedad como fundamento de la transición. De otro modo no será posible generar el proceso transformador que nos saque de las sin salidas en que nos encontramos. La transición debe ser un imaginario colectivo para que logre desarrollarse. En la visión prospectiva de la Misión Rural se entiende que no es posible lograr nuestras expectativas sobre el modelo de desarrollo y sobre los cambios y los logros deseados en la sociedad, si en el futuro inmediato no se hacen transformaciones profundas en el tipo de modelo que tenemos.

ÍNDICE DE LAS PONENCIAS PRINCIPALES

HACIA UN NUEVO SENTIDO DEL DESARROLLO: UNA VISIÓN DESDE LO RURAL

Hacia un Nuevo Sentido del Desarrollo: Una Visión desde lo Rural. Rafael Echeverri P., Misión Rural, Colombia

El Concepto de lo Rural: ¿Qué Hay de Nuevo? Jesús Antonio Bejarano, Presidente, Sociedad de Agricultores de Colombia

HISTORIA Y DIMENSIONES IMPORTANTES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE AGROPECUARIO, RURAL Y ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina: Tendencias, Estrategias, Hipótesis. José Antonio Ocampo, Director General, CEPAL, Chile

La Agricultura y el Desarrollo Económico en América Latina. Martín E. Piñeiro, Presidente de la Junta Directiva, IFPRI, Washington D.C., EE.UU.

El Desarrollo Sostenible y la Agricultura en América Latina y el Caribe en Tiempos de Cambio: Los Retos Estratégicos del Nuevo Milenio. José María Figueres, Exministro de Agricultura y Expresidente de Costa Rica

Efectos de la Actividad Agrícola, Pecuaria y Forestal sobre los Recursos Naturales: Retos para la Sostenibilidad de la Agricultura y del Desarrollo Rural. Guillermo Donoso Harris, Decano, Facultad Ingeniería Agronómica y Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

La Pobreza Rural en América Latina. Julio A. Berdegú, RIMISP, Chile

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LO RURAL

La Nueva Institucionalidad del Sector Rural para la Reconstrucción del Estado y de los Mercados. Roberto Martínez Nogueira, Grupo CEO, Argentina

LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA

La Competitividad de la Agricultura en las Américas: Teorías y Trabajo Empírico por Países y Productos. Reed Hertford, EAM Co., EE.UU., y James A García, CIAT, Colombia

AVANCES DE LAS REFORMAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL QUE TIENEN QUE VER CON LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL DE AMÉRICA LATINA

¿Del Proteccionismo a la "Apertura", el Camino a la Modernización Agropecuaria? Alvaro Balcázar, Andrés Vargas y Martha Lucía Orozco, Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, Colombia

El Avance de las Reformas en el Comercio y la Integración Regional que Afectan la Agricultura y el Desarrollo Rural en América Latina. Guilherme Leite Da Silva, Universidad de São Paulo, Brasil

LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA: LA INVERSIÓN Y LA EFICIENCIA

La Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo Agropecuario: Nuevas Instituciones para el Financiamiento y el Buen Desempeño. Keith O. Fuglie, Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia, EE.UU.; Rubén G. Echeverría, Banco Interamericano de Desarrollo, EE.UU.; y Carl E. Pray, Universidad de Rutgers, EE.UU.

PRIORIDADES Y MECANISMOS PARA EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO A NIVEL SUPERIOR

Prioridades y Mecanismos para el Desarrollo del Capital Humano a Nivel Superior. Angel Lagunes, Colegio de Postgraduados, México

Prioridades de la Universidad para lo Rural. Antanas Mockus, Universidad Nacional de Colombia

LOS OBSTÁCULOS PRINCIPALES ENFRENTADOS POR EL DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA

Los Grandes y Particulares Obstáculos del Desarrollo Rural en América Latina. Cecilia López, Departamento Nacional de Planeación, Colombia

**ÍNDICE DE LOS PRIMEROS AUTORES DE
LAS PONENCIAS PRINCIPALES**
**Afiliaciones institucionales, direcciones, números de fax
y direcciones de correo electrónico**

José Honorio Accarani. Ministerio do Planejamento, Esplanada dos Ministerios, Bloco K, Sala 349, Brasilia, D.F., Brasil. Fax (5561) 226-8122. Correo electrónico: jhaccarani@seplan.gov.br

Alvaro Balcázar. Investigador. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA), Apartado Aéreo 103230-103231, K.9a No. 123-90, Bogotá, Colombia. Fax (571) 637-2515. Correo electrónico: Cega@colomsat.net.co

Jesús Antonio Bejarano. Presidente. Sociedad de Agricultores de Colombia, K.7 #24-89, Bogotá, Colombia. Fax (572) 284-4572.

Julio A. Berdegué. RIMISP, Casilla 228 – Correo 22, Santiago, Chile. Fax (562) 236-4558. Correo electrónico: Berdegué@reuna.cl

Rafael Echeverri Perico. Presidente. Misión Rural de Colombia, Calle 45 Carrera 30, Ciudad Universitaria, Edificio IICA, Bogotá, Colombia. Fax (571) 368-0920.

José María Figueres. Exministro de Agricultura y Expresidente de la República. San José, Costa Rica. Fax (506) 286-0917. Correo electrónico: jmfo@cenet.cr

Keith O. Fuglie. Economista Agrícola y de Recursos Naturales. Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia, Executive Offices of the President, Washington, D.C. 20520. Fax (202) 395-6879. Correo electrónico: KeithO.Fuglie@OA.EOP.GOV

Guillermo Donoso Harris. Decano, Facultad de Agronomía y Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile, Casilla 6177, Santiago, Chile. Fax (562) 552-6005.

Reed Hertford. EAM Co., P.O. Box 43, Chatham, MA, USA 02633. Fax (508) 945-3714. Correo electrónico: reedheam@aol.com

Angel Lagunes Tejada. Director General. Colegio de Postgraduados en Ciencia Agrícola, KM. 36.5 Carretera México-Texcoc, Texcoc, Edo. de México, México. Fax (525) 951-0179. Correo electrónico: dirgral@colpos.mx

Antanas Mockus. Exrector. Universidad Nacional de Colombia, Avenida 25C #4A-41, Apto. 402, Bosque Izquierdo, Bogotá, Colombia. Fax (571) 352-2032.

Guilherme Leite Da Silva. Facultad de Economía, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil. Fax (5511) 818-6073 / 211-1357.

Cecilia López M. Directora. Departamento Nacional de Planeación, Calle 26 #13-19, Piso 3, Bogotá, Colombia. Fax (571) 334-0221. Correo electrónico: clopez@dn.gov.co

Robert Martínez Nogueira. Grupo CEO, Hipólito Yrigoyen 785, Piso 5, (1407) Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: Grupoceo@overnet.com.ar

José Antonio Ocampo. Director General. CEPAL, Av. Dag Hammarskjöld, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Fax (562) 208-0252.

Martín E. Piñeiro. Grupo CEO, Hipólito Yrigoyen 785, Piso 5, (1407) Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: Pineiro@mol.com.ar

Andrés Yurjevic. Secretario Ejecutivo. CLADES, Casilla 97, Correo 9, Santiago, Chile. Fax (562) 233-8918. Correo electrónico: adm@clades.mic.cl

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de abril del 2000,
con un tiraje de 750 ejemplares.**

This book was printed at IICA
Headquarters in Coronado,
San Jose, Costa Rica in April 2000
with a press run of 750 copies.

- Guilherme Leite Da Silva, Facultad de Economía, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil. Fax (5511) 818-6073 / 211-1357
- Cecilia López M. Director. Departamento Nacional de Planeación, Calle 26 #13-19, Piso 3, Bogotá, Colombia. Fax (571) 334-0221. Email: clopez@dnp.gov.co
- Robert Martínez Nogueira. Grupo CEO, Hipólito Yrigoyen 785, Piso 5, (1407) Buenos Aires, Argentina. Email: Grupocceo@governet.com.ar
- José Antonio Ocampo. Director General. ECLAC, Av. Dag Hammarskjöld, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Fax (562) 208-0252
- Martin E. Piñeiro. Grupo CEO, Hipólito Yrigoyen 785, Piso 5, (1407) Buenos Aires, Argentina. Email: Piñeiro@mol.com.ar
- Andrés Yurjevic. Executive Secretary. CLADES, Casilla 97, Correo 9, Santiago, Chile. Fax (562) 233-8918. Email: adm@clades.mic.cl

INDEX OF FIRST AUTHORS OF MAJOR PRESENTATIONS Institutional affiliations, addresses, fax and/or email addresses

José Honorio Accarani. Ministerio do Planejamento, Esplanada dos Ministérios, Bloco K, Sala 349, Brasília, D.F., Brasil. Fax (5561) 226-8122. Email: jhaccarini@seplan.gov.br

Alvaro Balcazar. Researcher. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA), Apartado Aéreo 103230-103231, K.9a No. 123-90, Bogotá, Colombia. Fax (571) 637-2515. Email: Cega@colomsat.net.co

Jesús Antonio Bejarano. President. Sociedad de Agricultores de Colombia, K.7 #24-89, Bogotá, Colombia. Fax (572) 284-4572

Julio A. Berdegue. RIMISP, Casilla 228 – Correo 22, Santiago, Chile. Fax (562) 236-4558. Email: Berdegue@reuna.cl

Rafael Echeverri Perico. President. Misión Rural de Colombia, Calle 45 Carrera 30, Ciudad Universitaria, Edificio IICA, Bogotá, Colombia. Fax (571) 368-0920

José María Figueras. Former Minister of Agriculture and Former President of Costa Rica. San José, Costa Rica. Fax (506) 286-0917. Email: jmf@cenet.cr

Keith O. Fuglie. Agricultural and Natural Resources Economist. President's Council of Economic Advisors, Executive Offices of the President, Washington, D.C. 20520, USA. Fax (202) 395-6879. Email: keitho.fuglie@OA.EOP.GOV

Guillermo Donoso Harris. Dean. Facultad de Agronomía y Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile, Casilla 6177, Santiago, Chile. Fax (562) 552-6005

Reed Hertford. EAM Co., P.O. Box 43, Chatham, MA 02633, USA. Fax (508) 945-3714. Email: reedhream@aol.com

Angel Lagunes Tejada. Director General. Colegio de Postgraduados en Ciencia Agrícola, KM. 36.5 Carretera México-Tezcoc, Tezcoc, Edo de México, México. Fax (525) 951-0179. Email: dirgral@colpos.mx

Antanas Mockus. Former Chancellor. Universidad Nacional de Colombia, Avenida 25C #4A-41, Apto. 402, Bosque Izquierdo, Bogotá, Colombia. Fax (571) 352-2032

THE COMPETITIVENESS OF AGRICULTURE

The Competitiveness of Agriculture in the Americas: Theories and Empirical Work by Country and by Product. Reed Hettford, EAM Co., USA, and James Garcia, CIAT, Colombia

PROGRESS WITH TRADE REFORMS AND REGIONAL INTEGRATION AFFECTING AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

From Protectionism to the "Opening": the Road to Agricultural Modernization. Alvaro Balcazar, Andres Vargas and Martha Lucia Orozco, Center for Livestock and Agricultural Studies (CEGA), Colombia

The Advance of Trade Reforms and Regional Integration that Impact Agriculture and Rural Development in Latin America. Guilherme Leite Da Silva, Sao Paulo University, Brazil

SCIENCE AND TECHNOLOGY DEVELOPMENT: INVESTMENT AND EFFICIENCY

Science and Technology for Agricultural Development: New Institutions for Financing and Good Performance. Keith O. Fuglie, President's Council of Economic Advisors, USA; Ruben G. Echeverria, IADB, USA; and Carl E. Pray, Rutgers University, USA

PRIORITIES AND MECHANISMS FOR HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT AT THE UNIVERSITY LEVEL

Priorities and Mechanisms for the Development of Human Capital at the University Level. Angel Lagunes, School of Post-Graduate Studies, Mexico

Rural Priorities for the University. Antanas Mockus, National University, Colombia

The Experience of CLADES with Manpower Training. Andres Yurjevic, CLADES, Chile

THE BIG AND PARTICULAR OBSTACLES TO RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

The Big and Particular Obstacles to Rural Development in Latin America. Cecilia Lopez M., National Department of Planning, Colombia

INDEX OF MAJOR PRESENTATIONS
(Spanish titles have been translated informally to English)

TOWARD A NEW DIRECTION FOR DEVELOPMENT: A VISION FROM THE RURAL PERSPECTIVE

Toward a New Direction for Development: A Vision from the Rural Perspective. Rafael Echeverri P., Rural Mission, Colombia

The Rural Concept: What's New? Jesus Antonio Bejarano, President, Colombian Society of Farmers, Colombia

HISTORY AND IMPORTANT DIMENSIONS OF SUSTAINABLE AGRICULTURAL, RURAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

Agriculture and Rural Development in Latin America: Trends, Strategies, Hypotheses. José Antonio Ocampo, Director General, ECLAC, Chile

The Agricultural and Economic Development of Latin America. Martín E. Piñeiro, President, Board of Trustees, International Food Policy Research Institute, IFPRI, Washington, D.C., USA

Sustainable Development and Agriculture in Latin America and the Caribbean in Times of Change. José María Figueres, Former Minister of Agriculture and Former President of the Republic of Costa Rica

Effects of Agricultural Activities on Natural Resources: Challenges for the Sustainability of Agriculture and Rural Development. Guillermo Donoso Harris, Dean of the School of Agriculture and Forestry Engineering, Catholic University of Chile, Chile

Rural Poverty in Latin America. Julio A. Berdegue, RIMISP, Chile.

THE NEW INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE RURAL SECTOR

The New Institutional Framework of the Rural Sector for Rebuilding the State and Markets. Roberto Martínez Nogueira, Grupo CEO, Argentina

come the institutional shortcomings of local entities, shortcomings that result from inadequate training in general and financial management.

The transition also requires intermediate measures that will facilitate further advances in the so-called "modernization of society." For many reasons, Colombia is considered an extreme case. It is categorized as one of the most violent countries of the world; drug trafficking permeates its economic, social and political structures; it is also ranked among the most corrupt countries of the world; and the legitimacy of the Colombian State and its respect for human rights have been questioned not only at home but also abroad.

Although these are not the only aspects of the crisis, there is need for drastic action in order to solve serious problems in the near future. This could even require sacrificing temporarily key elements of our development process in an effort to solve more immediate problems.

Clearly, the dynamics of our development and the natural mechanisms for adjustment we should have as a society have not yet been capable of addressing the extensive and serious deterioration of conditions in our country. A collective awareness of the need for change must be internalized in all segments of society for us to extricate ourselves from this impasse. To be successful, the transition must be something we visualize together. The Rural Mission understands that we will not be able to realize our expectations about change, social advancement, and development unless sweeping transformations are made soon in the model we are following.

The focus is currently on participatory democracy and decentralization. There is an evident need for temporary measures that support the transformation process and help over-

change. However, although the economic sphere is clearly most in need of change, other aspects of society—including, especially, political processes—are similarly in need of

development with a market economy, but does not neglect social equity and sustainability. A key challenge for the new State is to serve as an instrument that ensures other responsibilities—for example, building a national identity, ensuring security and providing for justice. cannot merely extend the rules of non-intervention and deregulation of the market to its est over private interests, and well-being and happiness for all. In this connection, the State must guarantee for society the protection of collective rights, the prevalence of public inter- have already been initiated in Colombia, but which need to be completed. The new State part of the protectionist model; this brings with it the need for sweeping changes which mentioned earlier, the State as an economic agent intervening in a capitalist economy was in this context, it is important to discuss and analyze the role the State should play. As

instability and the institutional-political crisis. development, produce inequitable situations and are unsustainable; this can only aggravate markets. Structural deficiencies in market institutions cause biases in the objectives of The challenge facing us now is not whether the market is necessary, but how to improve

confidence. reliable information for all players in the economic process, and institutions that inspire guaranteeing suitable market conditions: competition, mobility of the factors of production, efficient mechanisms and internationalization are focusing on the structures the country has for Today, Colombia clearly needs to undertake a process of modernization, using markets

efficiently as a mechanism for development. To this end, current deliberations about mar- ket mechanisms and internationalization are focusing on the structures the country has for Today, Colombia clearly needs to undertake a process of modernization, using markets and globalisation policies have developed. The transition process, particularly for the agri- potential and undermined its adjustment process, which can be seen in the way opening tries were already intensely involved in opening up their economies. This weakened its and intensifying market development, as it held to its system of protection when other coun- son with other countries of the world, Colombia was late in addressing economic opening- tional pressure has been felt to different degrees in Latin American countries. In compari- this worldwide trend, especially if the country has a capitalist-type economy. This interna- new world scenario, it is impossible to imagine a country retreating or isolating itself from decision but rather a requirement for participating in the new world economic order. In the to become integrated with the rest of the world; this is no longer an autonomous national it is necessary (and practically obligatory) for the production machinery of the countries

ceptable to maintain institutions whose functions are regulatory and interventionist. tions between countries or blocs of countries. They also clearly establish that it is unac-

adjustments and changes required by our economies. Transitional processes have taken place in other places and at other times. Transition is the term used to describe the process still under way in Eastern European countries that is moving them from a socialist model to a capitalist market model. Transition is also what Europe experienced after the Second World War, and what Spain went through after the Franco dictatorship. It can also be used to describe the efforts of the National Front in Colombia.

At present, Colombia's transition comprises two dimensions: economic and political. Economically speaking, it has been identified as a process to open up the economy. Temporary measures must be taken to facilitate the changeover to a more suitable production apparatus.

The development model of our countries is framed by a capitalist structure that gives a key role to private property and the market. In recent decades, however, the interpretation and role of this market model has been affected by the process of structural adjustment, the most important aspects of which have involved institutional adjustments for markets, on the one hand, and the internationalization process, on the other. Market development requires specific structures and relations between the State and civil society. These took different forms in the process Colombia was involved in through the late 1980s, which was characterized by a high degree of State intervention, a domestically oriented development model, and a weak market structure.

The model agreed to was induced capitalist development; the State continued to have a high degree of discretionary authority in economic decision making. Most important was the system of protection and intervention governing the relations between Colombia's production structures and the world, which made it possible to develop economic and business-type institutional structures that did not exist in the 1950s.

This "managed" capitalist model began to show that it had run its course when, although it had modernized the economy in relative terms, it also began to curtail modernization. In other words, it began to limit the possibilities of growth, modernization and competition, and overall economic performance began to decline.

Colombia's present process of adjustment and transformation is based on a new view of the economic role of the State in society, which favors rational decision-making, price signals, private enterprise, and private investment as motors of growth and development. We are only halfway through this structural adjustment process, and the nature of our economic activity is intimately related to it.

The world is undergoing an accelerated process of economic integration that has been strengthened with the collapse of the socialist bloc. It is consolidating around the provisions of sweeping international agreements, particularly those of the World Trade Organization (a result of the GATT negotiations), that obligate Colombia as a signatory country. These agreements set parameters for market regulations, economic measures to protect national output, permissible forms of State intervention in the economy, and rela-

The Rural Mission's concern regarding transition, which has been accepted as one of the key aspects of its work, has to do with the type of decisions needed to bring about the

THE TRANSITION

A new order of economic blocs is emerging at the international level that is seeking to expand markets and, accordingly, the opportunities for the production apparatuses of member countries. In many of our countries, the rural sector must address its shortcomings in this process and identify its new opportunities. Food production worldwide tends to be dominated by developed countries that continue to use and defend high levels of protection, and this makes it very difficult to reach agreement to make world markets more transparent.

Globalization provides an opportunity to redefine the role of the rural sector in development, particularly in national development plans.

The economies of the Latin American countries are responding to the challenges of globalization. Old policies discriminated against and weakened the rural sector.

A country's comparative and competitive position at the international level will set the tone of its domestic policies; it also represents the country's particular response to the world setting. Today, more than ever, every country must have its own vision of the nation it wishes to become, and this vision must be projected coherently and consistently to other countries, along with the internal development strategies and macroeconomic policies that strengthen it.

The changes in the economic environment fostered by globalization are reflected in political processes to create economic and political blocs, the new role of market rules in orienting a country's economy and institutional structures, a deeper sense of political and economic democracy, and a greater influence of international trade on national development strategies.

THE GLOBALIZATION PROCESS, THE ORIENTATION OF DEVELOPMENT, AND THE RURAL SECTOR

In addition, attaching greater value to the rural sector also means measuring the overall contribution it makes to society and, depending on the outcome, deciding how much society as a whole is willing to pay for the benefits the sector provides in terms of environmental resources, political and social stability, poverty reduction, and greater equality.

This has major implications for efforts to reorient macroeconomic decisions (including those affecting the exchange rate, trade and fiscal policy, and investments) as they have an impact on all sectors and on the entire structure of development. It also has implications for the ways in which transfers take place (i.e., direct transfers, the transfer of surpluses from the rural to the urban sector, or transfers through differential relative prices or the terms of trade). How can such transfers be reversed to benefit the rural sector?

Western society's strong emphasis on economic considerations has given rise to a culture of production and consumption that is based on the principles of expanding markets, intensive resource use, and full employment. However, several serious flaws in this model become evident in the long-term. The first is the widening gap between rich and poor, particularly between rich and poor nations, since the levels of well-being needed to satisfy society are rising much more rapidly than the capacity of the poor to consume more. The second is that the high demand and consumption of natural resources raises doubts about the model's sustainability, given the alarming rate of environmental degradation and the excessively high costs for future generations of current consumption levels of energy and resources. The third is the tendency to think that there is only one type of development, with the structure of production and consumption of developed countries being pursued as the objective of development of other countries, as if there were only one path to development and well-being.

Sustainability also has to do with the administration of social capital, in this case, the supply of environmental or natural resources. This supply (a wide variety of soils, climates, ecosystems, and biological and water resources) is closely linked to the farming methods of the rural population and the use made of the soil. Here, once again, the rural sector appears as a strategic sector that can exercise leadership. Capturing that potential requires strategies to strengthen it and conserve its resources.

It is becoming increasingly clear that environmental sustainability, and the economic value attributed to it, determines the development potential of different countries. Over the long haul, the rural sector has a strategic responsibility in taking care of the supply of environmental resources and integrating them into a country's economic, social and political development, which may also condition its relations with the rest of the world.

Recognizing the Strategic Value of the Rural Sector for Development

After considering the relationship between the rural sector as a whole and growth, equity, political stability and sustainability, it is evident that the sector's strategic role is far more important than that assigned it under the current model of development. Accordingly, the Rural Mission has adopted as a priority that greater value be attached in development efforts to the rural sector. It is not only the objective and responsibility of the Mission to find mechanisms for making rural activities more efficient and viable, but also to make such mechanisms key factors that society recognizes, resulting in a re-definition of priorities and the participation of the sector in every aspect of development.

To recognize the true value of the rural sector, one must observe how it interacts with other sectors, understand the dynamics of that relationship, and identify mechanisms and political strategies that assign it a new priority, giving it greater prominence, creating for it new flows of resources, and making it a part of all important decisions. The rural sector has the potential both to contribute positively to development, but also to destabilize it.

Concern for sustainable development is changing the parameters and nature of the discussion surrounding the development and well-being of society, calling into question the type of modern systems we wish to develop.

Sustainability also means that the economic structures for both production and consumption are applicable in different segments of the population. In other words, sustainability is an intra-generational commitment as well as an inter-generational one. If certain levels of consumption are only possible for one small sector of society, then the model is unsustainable. Intra-generational sustainability requires that it be economically feasible for every member of society to attain a certain lifestyle.

A fourth general objective of development, and one which is becoming increasingly important, should be sustainability. The essence of this concept is that future generations have the same rights as present ones. Therefore, it is necessary to have a development model that aims to bring about growth, equity and stability today, but that will also be applicable tomorrow and into the future.

Sustainability and the Rural Sector

Evidently, any integrated solution for the rural sector requires efforts to restore political and institutional stability. Once again, the rural sector has a strategic and vital role to play in efforts to attain national political stability.

- Another politically destabilizing element affecting rural areas is the State's loss of sovereignty over the national territory. Large regions of strategic importance for a long-term solution are now dominated in Colombia by forces that are external to the State. This has resulted in a dismembering of the national territory and is the most pressing example of an institutional catastrophe. This loss of control represents a loss of control over rural areas. Regions where the economies are based on the production of illicit crops under the control of guerrillas or paramilitary groups are the most dangerous and destabilizing. The nation will only recover these regions with an integrated solution to the rural problem.

- Another important element associated with a nation's stability are its cultural roots and the great cultural diversity which, as already mentioned, are the mainstay and cornerstone of a country's identity. A simplistic view of labor markets, supplied as a result of the migration and mobilization of the surplus rural population, has extremely serious implications for the social capital of cultural groups living in the countryside.

State and civil society, decentralization has made it possible to strengthen mechanisms that increase society's identification with, involvement in and commitment to the nation's development. Many analysts agree that this could provide a means for renewing and consolidating the country's democratic system, as well as of solving problems in the rural sector in Colombia.

Once again, Colombia is a paradox. On the one hand, it is recognized internationally as a country that has achieved great economic stability because its macroeconomic variables (a relatively low and stable inflation rate, considerable capacity to meet its international commitments, and some solid economic institutions) have remained stable for a long time. On the other hand, its institutional and political stability has been seriously undermined by fierce conflicts, the State's loss of control over large areas of the national territory, and the enormous difficulty of carrying out the democratic political processes called for in its constitution.

It is not enough for a nation to achieve economic stability and equilibrium. Economic stability is not of much use when there is no stability in other areas. The challenge lies in making growth and equity part of a harmonious structure of development that is reflected in institutional stability.

The political crisis is also expressed in a loss of credibility and legitimacy of political institutions. Civil society has fallen into a state of perplexity, uncertainty and mistrust that prevents it from exercising its political duties and rights; it stands by watching as the conditions for life in society crumble. This has become a self-sustaining process due to the inability of economic and political leaders and the State to provide solutions; their attitude is one of apathy and indifference due to the scale of the problems faced, and this has further undermined the prestige of the nation's institutions.

This scenario is not the product of agents who are set on destabilizing the country. Rather, it appears to be the result of a historical process that has, over a period of decades, gradually distorted the country's structure, a process in which the prevailing model of social and development has sown and nurtured the current crisis. Through its development model, society is now reaping what it sowed and peaceful coexistence has been lost.

Proponents of small government claim that the market alone can shape the development model. However, the market is not neutral nor does it operate in a vacuum. Viewing it otherwise creates conditions for major imbalances because the dynamics of the model can produce violent biases in the system, creating very inequitable and unsustainable conditions.

The debate on the size of State is closely linked to the integrated view of development. While it is true that the State must retool its role in the economy, it is equally true that in a society such as Colombia's, where there is small chance of establishing a "perfect market," the State must also strengthen its capacity to regulate and promote economic processes to achieve the objectives of equity and sustainability.

Other things can also contribute to consolidating the national model:

- The first is decentralization, a process that essentially takes place in rural areas. In Colombia, the principal measures of decentralization have been the direct election of mayors and a new fiscal system. By creating a new structure for relations between the

even has the potential of reducing poverty throughout society, since urban poverty is largely driven by extreme poverty in rural areas. Urban and rural poverty are virtually one and the same thing, since many of the urban poor are actually migrants from rural areas.

Many of the poor are now concentrated in rural areas, and the gap between urban and rural poverty is widening constantly. Although in absolute terms there are more poor people in urban areas than in the countryside, a larger proportion of the rural population is poor.

Rural-urban migration has often been promoted as a strategy for eradicating poverty, in the belief that too many people live in the countryside and that cities offer them greater possibilities of climbing out of the poverty trap. This model, popular particularly in the 1960s and 1970s when the differentials between real urban and rural incomes and wages were very marked because of the industrialization process, has largely been discredited by the fact that the urban economy has proven to be quite incapable of absorbing the large flows of migrants and labor seeking better opportunities.

Taking all of this into account, the Rural Mission must address the question of how specific actions in rural areas can have an impact on overall equity, and whether actions in rural areas have a greater multiplier effect, or do more to reduce poverty, than actions in urban areas.

A basic structural problem accounting for the decay in many poor urban districts is the fact that migrants from rural areas are largely unskilled and, therefore, unable to find work in the more modern sectors of the economy. One alternative is to engage these people in agricultural activities, for which they are more qualified, rather than in the new, urban industrial and service sectors. Intensive use must be made of the unskilled or semi-skilled human resources by providing them with opportunities for productive work.

This raises the interesting possibility that the agricultural sector can become what it once was: the sector that did most to build Colombia. This is an especially attractive idea because it does not require displacing the rural population to urban areas, and will be valid so long as economic growth can be spurred in rural areas by stimulating productive work.

This has suggested an important hypothesis to the Rural Mission: that growth in the rural sector is the first step of a strategy to eradicate poverty and that a critical aspect for achieving equity at the national level is to consolidate an efficient rural sector that redistributes its wealth among the population. This would slow down the migration of the poor and, at the same time, guarantee a supply of basic food for the neediest sectors of the urban population.

Political Stability and the Rural Sector

A third basic objective is to ensure stability so that society can move forward with the confidence afforded by stable institutions and processes, and by the knowledge that it has the mechanisms needed to resolve its internal contradictions and conflicts.

The poverty-stricken existence of millions of Latin Americans and the inequitable distribution of wealth continue to represent the greatest challenge for development in Latin America. The fact that our region ranks as the most inequitable in the world reveals the underlying weakness of our economic models.

Because urban centers and industry can no longer absorb all the labor emigrating from the countryside, an option is to promote economic development in rural areas.

Food production is a key element of any policy designed to help the poorest segments of society, who spend the largest part of their incomes on food. Accordingly, food security policies are also a key factor of integrated poverty alleviation strategies.

In this context, a challenge faced by the rural sector is to develop economic forces that will generate, by means of the productive employment of rural inhabitants, the wealth that society requires and the mechanisms needed for distributing it among all its members. In other words, although productivity is on the rise, and will continue to be in the future, it will be necessary to ensure that this increase is distributed in the best way possible among all members of society. Rural economic activity must, therefore, become more profitable and profits must be distributed more widely, especially through wages.

Another factor affecting the possibility of all social groups reaping the benefits of the sector's economic growth is the initial stock of production resources, which determines the extent to which the models for growth, supported by improved market conditions, are likely to impact all those involved in the process. The redistribution of assets (i.e., providing more producers with a minimum stock of the factors of production—land, capital, technology) is a key issue of the debate about a socially just society.

The persistence of poverty, however it is defined, poses a challenge to the general development model and is the most important factor to be considered in constructing a stable rural society. For poverty to be eliminated, all members of society must be more involved in productive activities, and there must be a major redistribution of income and wealth, largely through the remuneration of labor.

In addition, there must be complementary public investment in social areas to compensate the groups that will continue to be excluded from the growth experienced by sectors with good market potential. Only a combination of social investment and greater production activity will reduce poverty levels and contribute to social justice.

One aspect of rural society that must be taken into account is the role that different groups play in building a nation. In the case of rural groups, this includes preserving national territory, protecting natural resources, stabilizing democratic processes, and conserving the rural landscape as part of our culture. In other words, their contribution to economic growth is not their only reason for being.

Rural society plays a key role in a country's social development by contributing directly to food security and helping mitigate the effects of poverty by providing cheap food. It

The most important shortcoming of the development models pursued in Latin America is their inability to eradicate poverty. Colombia, Brazil and Mexico are the countries of the region that have been least successful in doing so.

This situation is an affront to society and is created by an ethically unjust and economically inefficient structure for the distribution of income and for providing access to factors of production. The consequent concentration of wealth, compounded by very low levels of savings and investments, is creating explosive conditions in society. Extreme poverty, human misery and indignity exist alongside opulence, the consumption of luxury goods, and a lack of solidarity.

Another of the weaknesses of the current model is its inability to correct the serious social inequalities, inequities and injustices that it generates and sustains. Although there is now greater access to basic services (the percentage of the population whose basic needs are not being met has declined steadily and, therefore, living conditions have improved), the poorest groups are still unable to attain satisfactory and acceptable levels of well-being. The number of people living in poverty (i.e., those without access to the goods and services needed for satisfying their basic needs) has remained practically unchanged over the last 20 years.

The second objective of the four presented earlier has to do with social justice and equity, and seeks to ensure that society's wealth, and access to it, is distributed in the best possible manner among all its members. When a society enjoys positive economic growth, the existence of poverty is an expression of inequality because it means the country has failed to distribute equitably the benefits of its growth and wealth. Colombia is a perfect example: despite 50 years of uninterrupted economic growth, the ranks of those unable to satisfy their basic needs have not shrunk.

Social Justice and the Rural Sector

All of the above provides a key hypothesis for the Rural Mission: given the primary objective of development, which is growth and the generation of wealth, today more than ever it can be shown that the rural sector is a sector of strategic importance, not a marginal sector.

• An understanding of a country's biological diversity will enable it to identify new sectors that can economically exploit the advantages offered by its natural resources. New sectors (such as silviculture, animal husbandry, fisheries, tourism and pharmaceuticals), which to date were given low priority because of the emphasis of the import-substitution model, will provide production opportunities that will change the long-term production structure of the country.

ing procedures for transfers among producers in the sector, among sectors of the economy, and between urban and rural areas.

gen (associated with the stability of forest cover) will produce changes in the account-costs of land in producing water (which is highly affected by hillside farming) and oxy-

In spite of the above, it is worth pointing out that there is potential for future growth in the agricultural sector:

- Changes in income levels worldwide foretell an increase in per capita incomes in relatively less developed countries, which suggests an increase in the demand for food that will compete with productivity increases to possibly reverse the long-run decline of food prices.

- World markets are evolving and creating new demands, particularly in developed countries. This is giving rise to the development of specialized market niches, where product differentiation (in terms of quality, appearance and production methods) offers excellent opportunities for tropical agriculture.

- Domestic markets have developed very rapidly in recent years. Increased sectoral activity can be attributed, on the one hand, to subsectors requiring inputs produced by the agricultural sector, such as the poultry and livestock subsectors. In addition, agro-industry has shown to be the industrial sector with the best performance in recent years, and it uses many agricultural inputs. This is reflected in the makeup of national exports which now comprise mainly processed products rather than raw materials.

- Similarly, economic globalization is offering domestic markets new opportunities. The challenge will be to ensure that these markets can continue to produce a wide variety of products, especially fruits and vegetables.

- Production units producing for on-farm consumption offer advantages that have never been appropriately valued before. In the past, they were viewed as undesirable because they limited the use of modern market processes; today, however, they are important because of their relevance to the incomes of the rural poor and national food security.

- The transformation and structural adjustment of the agricultural sector in Colombia has demonstrated considerable adaptability, characterized by a shift from the more common annual crops to perennial crops that appear to make better use of the available factors of production.

- As a result of the heterogeneous nature of agriculture, groups of producers working under extremely precarious conditions have continued to maintain structures aimed at reproducing the family production unit.

- Given the importance attached to environmental awareness today, a new method must be developed for calculating the costs of food production. Although costs of environmental services were never taken into account in the past, soon they will become an integral element of food costs. This will have a major impact on the comparative advantages offered by the economies of the countries, especially countries like Colombia that have an abundance of natural resources.

- Incorporation of the value of environmental services in primary activities will have a profound impact on the sector's general accounting. In the near future, the opportunity

- given agriculture's low levels of productivity, the process of modernizing or streamlining production will generate a labor surplus, since more will be produced with fewer people;
- the internationalization of the economy requires the introduction of new business management techniques and technologies that benefit large-scale operations that are more efficient in the market;
- the interests of rural producers cannot be reconciled with those of food consumers, especially those in urban areas;
- urbanization is a necessary foundation for acceptable and sustained levels of economic growth, and
- the rural sector is the seat of various destabilizing processes that discourage investment and production.

This thinking created the general framework for private action and public policy that has conditioned the development of the rural sector to date. However, the inability of the agricultural sector to maintain high growth, combined with the rising tides of migration from rural to urban areas, have made it necessary to rethink most elements of this general framework.

The first element to consider in this line of thought is the relationship between the rural sector and economic growth. Modernization has opened the door for many new economic relations. We have moved from an isolated agricultural economy having little contact with other sectors to one that is highly interdependent. The agricultural sector interacts with a large part of the non-agricultural economy through its backward linkages with other sectors in the value-added chains. Its forward linkages, which are the most important, exist primarily in the value-added chains of food products, that is, the so-called "agri-food chains."

In addition, intermediate processes, consisting primarily of post-harvest activities (i.e., classification, storage and on-farm processing) carried out at the lowest rung of the agro-industrial ladder, also generate value added and offer great opportunities for growth and the consolidation of rural economies. The agricultural sector also has important linkages with the services, marketing, transportation and financial sectors, as well as with environmental services, which to date have not been considered by national accounts (for example, the production of water and biodiversity).

Finally, the interdependence of (and functional relations between) agricultural production and urban centers requires adoption of a different view of "rural space," one that is closely related to the new view of the rural economy, which is no longer limited to the farm but also includes intersectoral relationships and, spatially, a different urban-rural relationship.

and more harmonious with nature, will depend on how successful we are at identifying how they interact and the long-term strategic processes needed for producing results in all of them.

While this appears to be a sensible approach, we have not truly understood the severity of the imbalance among the goals: we have not seriously questioned the persistence of inequity, and the institutional, ethical and political deterioration that have given the country such a negative image throughout the world and is producing chaos within our borders.

The Mission and others question the idea that this situation can be attributed to the fact that the economy has not grown fast enough, and that we must make further political, social and environmental sacrifices in the name of greater growth.

In formulating a development model, at least four other major objectives (wealth generation, social justice, democracy and sustainability) must be pursued, beyond the market mechanisms needed to stimulate the process, to enable society to come closer to achieving the goal of providing for the collective and individual well-being of its members.

Economic Growth and the Rural Sector

The primary objective of a development model must be to generate wealth, which translates subsequently into economic growth so that society can have something to distribute for the well-being of its members. This economic growth requires making efficient use of the factors production available to society and selecting sectoral priorities with care.

The economic development model in force in the region assigns a definite role to the rural sector that is based on certain premises and structural considerations that dominated the urbanization process and the industrialization of the economy. The underlying idea is that the sector is marginal to the rest of the economy, and that:

- the rural sector should be equated with the agricultural sector;
- the role of the rural sector is to generate surpluses that can be transferred to other sectors of the economy as investments, meaning that they are not re-invested in the rural sector because it is not competitive vis-à-vis the other sectors of the economy;

- the contribution of agricultural production to overall economic performance is in steady decline because its rate of growth is not keeping pace with that of the economy as a whole, in particular the tertiary and mining sectors;

- the limited response of agricultural production to price signals restricts its capacity to adjust to the changing conditions resulting from economic modernization;

- international agricultural commodity prices have declined over the long term, making it necessary for agricultural production to become more efficient and raising questions about the viability of small-scale, minimum-input production models;

of these natural resources as social capital was not addressed consciously, today the future of Latin America will depend in large part on the "environmental supply," both in terms of its potential for internal growth and its relative importance internationally.

Therefore, it can be said that the rural sector and the rural economy have contributed much to the level of development we enjoy today, and that overall development in the future will depend crucially on what happens in the rural sector.

However, our rural areas also evidence a paradox: great potential and important economic and social activities, with steadily worsening marginalization (exclusion), poverty and violence. Several important phenomena converge to shape the current situation in the rural sector, all of which are capable of destabilizing attempts at development. For example, it is in Colombia's rural sector where our political institutions and the State exert least influence. The emergence of a drug-based economy, the escalation of the guerrilla conflict, and the appearance of self-defense and paramilitary forces are examples of deteriorating conditions for development in the Colombian rural sector.

This contradictory situation can be attributed to a lack of understanding of the rural sector; furthermore, as courses have been set for the country's overall development, the sector has not been given the attention it deserves.

DEVELOPMENT AND THE RURAL SECTOR

Globalization is more than a simple merging of markets. It creates new situations which pose challenges resulting from the increasing interdependence of nations. Problems such as food security, hunger, environmental degradation, black market economies, drugs and the threat of war are powerful reasons for developing new forms of world government—new rules of the game—at the international level.

In this context, a country's plans for the future take on great importance, as they distinguish it from all others and define what it must do to join successfully the community of nations and the "global village." In the absence of such plans, external international processes will determine, by default, the role a country plays in the world. Today, Colombia's international position is being determined by strong external influences, ranging from distorted images in the media of life in Colombia to direct actions in response to the image of instability and crisis projected by the country to the international community.

In today's globalized world, sovereignty means more than simply protecting national territory and borders. It now has to do with the idea of defending and implementing, freely and autonomously, the national plans that society has decided will embody its collective interests, political commitment and cultural identity.

At the domestic level, it is equally important to define where the country is headed; a national consensus must be identified that facilitates the adoption of common purposes and

More recently, the concept of charging for environmental services has been added as a means for generating resources for the sector. The notion of preserving environmental resources such as water, soil, oxygen and biodiversity opens up opportunities in which rural producers are paid to conserve resources and provide environmental services.

The need for a diversified and specialized workforce in rural areas has important implications for the viability of the rural inter-sectoral economic model, as well as for income distribution and poverty. That model will give rise to new options and requirements in the area of human resources training, and will make it necessary to adopt policies that promote education and training to prepare human resources for alternative labor markets in the rural milieu.

The new rural economy is creating demands for new know-how and new capabilities in human resources. Those human resources should modernize and diversify the rural economies of Latin America by introducing innovations that take into account regional, national and hemispheric differences.

When speaking of the rural sector in Latin America, one can no longer make a simple distinction between urban centers and rural areas. Because of the strong economic, social, cultural and political ties that link them, urban centers and their surrounding rural areas have merged into single markets for factors of production, goods, and services. These markets must be capable of generating economic activity, attracting investment, optimizing the use of inputs to achieve full employment, and specializing.

The relationship between the rural economy and regional development has also been strengthened, giving rise to a need for new policies and providing specific opportunities for the objectives of social justice and political stability, both of which are essential elements of the model for the future development of the peoples of Latin America.

The structural weakness of the rural sector in Latin America have been associated with low levels of investment. Capital markets and stable flows of funding are needed, based on policies that balance investment risks and make the rural sector competitive in the national economy.

From a strictly economic perspective, the import-substitution industrialization model transferred resources from the countryside to the city by means of surpluses generated in rural areas which were then (and still are) invested in the cities. This process alone, however, is not the only one that makes the rural sector important. Even today, as the size of the rural population declines in Colombia, it continues to be highly active and influential politically and commercially. In cultural terms, our rural areas continue to be a fundamental element of our national identity.

The rural sector also has a unique responsibility in the stewardship of natural resources and the provision of environmental services. The abundance of water, the biodiversity and the wide variety of soils and ecosystems found in Latin America are closely linked to the social, economic and production structures of the countryside. While in the past the value

TOWARD A NEW CONCEPT OF DEVELOPMENT: A VIEW FROM THE RURAL SECTOR

Rafael Echeverri Perico

INTRODUCTION

In the current context of economic and social development in Latin America, one of the dilemmas facing people who formulate national policies and regional strategies is how to define the role of the rural sector.

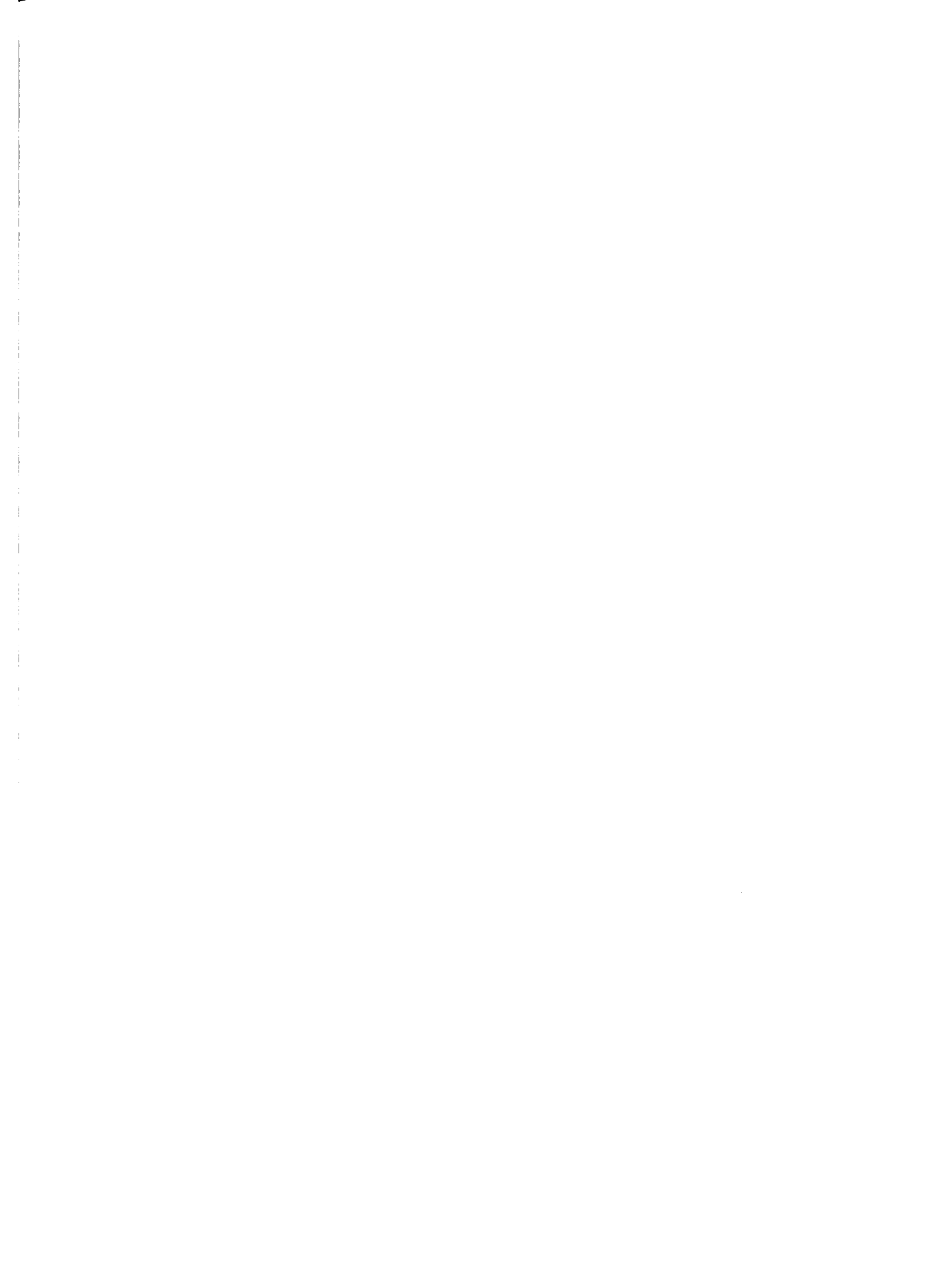
In doing so, consideration must be given to factors that raise questions about the way the rural sector has traditionally been identified with agriculture, and about the paradigms of development. These factors are globalization, trade policy, agrifood and agroindustrial chains, rural areas, and the living conditions of broad sectors of the population living in poverty who are excluded from the mainstream of society. The development of Latin America in the future will be determined to a great extent by the role assigned to the rural sector in national and regional plans and programs, and by the countries' capacities to adjust to changes in the world economy in a setting framed by continuing social inequity and the consolidation of democratic governments.

The rural sector will play a strategic role in the way our economic and political structures respond to globalization, and the clarity and efficiency of policies applied to develop the sector will have a strong impact on the region's identity.

THE NEW RURAL STRUCTURE

In the rural sectors of Latin America today, value is added by means of very dynamic linkages among numerous production sectors, including agriculture, trade, transportation, infrastructure, construction, finance, technology services, social services, on-farm processing, industrial processing and input production. The harmonious interaction of these economic sectors in a given rural area defines the rural sector today, and is a broader concept than the traditional view of an "expanded agricultural sector".

Today, the rural economy is looking for new options for growth; witnessing shifts in consumer preferences and changes in the worldwide demand for food; entering specialized market niches; processing foods; linking up with the pharmaceutical and chemical industries; offering products in the off-season; differentiating products by quality, packing and processing; and complying with new food safety requirements.



CONTINUE THE DIALOGUE

The final objective of the event was to find means by which outcomes of the Conference could be pursued in the future. Although there was not sufficient time to discuss specific proposals for achieving this objective, more than once participants recommended that the hemispheric dialogue concerning agriculture and rural development initiated in Cartagena be continued and even intensified. This dialogue, however, should take into account the diversity of the region and, as a consequence, the many different ways in which the rural sector can contribute strategically to economic development and how, in turn, the sector should be supported. To inform this dialogue, rigorous, empirical research on the rural sector should be greatly expanded. But studies will not be sufficient. In order to be effective, advocates of rural development need to become more politically astute, aligning themselves with urban interests and showing the significant contributions rural development can make to the pressing current problems of society.

3. **Adopt a national project.** Echeverri urged each country in Latin America to adopt a "national project" which involves actions in four areas: completing the transition of macroeconomic policies, formulating specific actions for an improved rural sector, addressing reductions in rural poverty (especially hard core rural poverty), and undertaking complementary second-generation institutional reforms. Actions in only one or two of these areas cannot be expected to do the job!

4. **The rural sector is strategically important.** It could hardly have been expected that conference participants would argue that the rural sector is unimportant! However, participants added some fuel to the usual arguments for the importance of the sector. First, it was pointed out that statistics of gross national product understate agriculture's role and importance by ignoring its values outside primary production (that is, values at higher levels of the food chain in agroindustry, in food service industries, and even in pharmaceuticals, as well as its role as the chief steward of natural resources). These latter values generally increase precisely when agriculture's share of gross product begins to decline in the national accounts. Second, agriculture has been shown to be more resilient, when other sectors weaken as a result of economic forces operating inside and outside a national economy. Instability, especially in the smaller economies in the region, has been a way of life. A high value is assigned to stabilizing elements, and the rural economy appears to be important because it is one of those. Third, the rural sector, of which agriculture is only a part, constitutes a significant part of the social, cultural and historical fabric of American societies. If inattention to the rural sector results in some of that fabric unravelling, an entire nation can be adversely affected: Colombia cannot be taken to be a special case in this regard. Finally, some participants inclined towards a rash prediction: that the enduring decline in food prices worldwide is coming to an end, which should make investments in the rural sector more attractive and important to all countries in the future.

5. **The management of international trade and competitiveness requires additional attention and investments.** Participants expressed interest in making international trade more "governable" and taking more proactive (less reactive) positions. In the latter regard, it was lamented that Latin American countries are investing so much less than the industrialized countries in preparing for trade discussions and negotiations.

There is also great interest in the competitiveness of commodities and countries of the Hemisphere, but confusions abound regarding competitiveness at the international, national, sub-regional and farm levels. Getting a handle on competitiveness will require work in four main areas: a solid understanding of theory and concepts, appropriate data, estimation of a small set of selected measures of competitiveness, and discussions of results with private and public sector authorities to arrive at workable agreements ("competitive alliances") that can raise competitive positions.

FIVE POINTS OF CONSENSUS

In line with the second objective of the Conference, organizers had hoped that participants would be able to agree on areas for policy and program attention that could close gaps between what the rural sector can contribute and what it is currently contributing to the economic and social advancement of countries in Latin America. Such agreement would represent the "Consensus of Cartagena." This objective, however, especially the idea of a consensus, proved to be too ambitious, given the limits of time, the depth and wealth of the presentations, the wide variety of opinions expressed, and the large number and heterogeneity of attendees, spanning ministers to farmers and representatives of farmer organizations.

As an active conference participant, from the time the event was conceived until it concluded, this editor believes that a complete harmony of views was found in practically no area, but that in five areas there was "least dissonance." On looking back at the event, participants would probably pose fewest objections to these areas, briefly described below.

1. **Complete policy reforms.** While dissatisfaction was expressed with public policy results associated with the "opening of the Americas," it was generally recognized that policy reforms had only been partially implemented and that, therefore, the inertia of former policies was subordinating the positive effects of new policies, leading to mixed and unsatisfactory outcomes. No one advocated tossing out the new policy framework, but most called for reducing the length of the "transition" period and implementing at an accelerated pace the full range of public policies that are consistent with the new framework.

2. **Accelerate second-generation institutional reforms.** In Cartagena, it was concluded repeatedly that institutional reforms have lagged behind other developments during this period of transition. Numerous examples were offered. Transactions costs, but one symptom, continue to be unfairly high for some populations and activities. The institutional reforms should focus on reducing the role of the State and on fostering the privatization and decentralization of some of the former functions of central governments. It was also mentioned that decentralized functions should eventually become fully integrated into the social fabric of rural societies. As the Russian experience with reform has shown repeatedly, markets are not created automatically by simply mandating them and then leaving them alone. The State should promote, guide and orient such reforms so as to create a secure, stable and dependable environment. (Lagunes added, "the State should cease being the principal authority and become an administrator.") These ideas are all part of what was termed "second-generation reforms".

In her view, a first obstacle to rural development in Latin America is the "resistance to adapt to the transition"—the transition from a closed, protectionist model of development to one that is open. The "old guard" and power elites are resisting change. Governments should help the people who have been hit hardest by the transition.

Another obstacle has to do with the role of the State. It was a "benefactor" of agricultural production in the past but, more generally, not of rural conditions and well-being. Lopez believes this will continue to be the case, even as the size of the State diminishes because, in her experience, institutions simply do not change.

Technology represents another obstacle for Latin America. It has not been developed with a strategic vision and has failed to concentrate agricultural research in areas of comparative advantage. The illicit economy and violence clearly constitute another obstacle; doing away with the drug cartels is not enough as illicit crops and drug production have deep moral and ethical implications. Furthermore, their economic effects in a country like Colombia touch the lives of almost all people.

Rural poverty is another significant obstacle to development in the Americas. Lopez asserted that the region has grown to the point permitted by its poverty! Rural poverty must be elevated on the policy agenda and removed from the "social policy" area—which, it was stated, always ends up badly—and become a part of economic policy. Most importantly, the countries should stop blaming the opening of the region for poverty, and admit that it was as bad or worse under the old, closed and protectionist model. Siding with comments elsewhere in the Conference, Lopez called rural poverty a "structural problem," one that is independent of the economic model in fashion or prevailing economic conditions.

Participants in this session noted that our views of the obstacles to rural development are a function of the model or ideal of development to which we adhere. Others emphasized that development cannot be destined for a few "illustrious minorities"; it should be planned for with the widest participation possible of society. The fear was also expressed that economic globalization is being manipulated to expand what one participant termed the "exclusionary state of capitalism."

One reason is that the latter degree prepared students for public sector employment, but the size of government is everywhere diminishing. Lagunes attributed most of this decline to training in agriculture that is out of step with market demand, and which, he believes, should be chiefly concerned now with five factors: food supply, agro-industry, food exports, natural resource conservation, and issues of sustainability.

The Postgraduate College in Mexico, established in 1959, believes it is responding to this demand currently, with 18 programs in four areas of concentration, following a period of institutional study and reform that commenced in 1992. The program choices that were made—oriented toward preparing professionals with problem-solving capabilities and not simply erudite students—have produced a 30 percent increase in graduate enrollments over the past three years. Additionally, the College is using more efficiently its own human resources, equipment and infrastructure; promoting multidisciplinary programs; diversifying its financial base; and helping to create and consolidate new agricultural enterprises in rural Mexico.

CLADES seeks to generate university-level human resources that can contribute to the profitable and sustainable development of rural areas in Latin America, especially non-farm rural areas. By sharing faculty resources in a consortium-like arrangement with 22 universities in six countries, CLADES has been able to overcome the problem of faculty shortages experienced in many countries and produce a large-scale flow of human resources for the region. About 5,000 students at all university levels will have graduated during the 1996-2000 period.

Two programs are currently offered at the M.S. level, one titled "Agroecology and Sustainable Rural Development" and another called "Management for Rural Development and Sustainable Agriculture." For entering students, tutorial training is provided via Internet at the outset of these programs with inputs from collaborating universities; course instruction then proceeds at a single university. Finally, a thesis is required for graduation. "Sustainable Rural Development" is also offered as an undergraduate program, along with numerous specialized short courses, including one for peasant leaders. Recent external reviews have given CLADES high marks.

Discussion Group 6

THE BIG AND PARTICULAR OBSTACLES TO RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

For the principal speaker of this session, López, the important contributions of the Conference were that it moved beyond agriculture to address the rural sector, and that the political dimensions of the topics were able to be discussed. In addressing the topic of this session, the speaker succeeded in wrapping it with political content.

greater returns to private firms and by means of direct public investment in agricultural research. Unfortunately, public financing for agricultural research has declined in the Americas. Although increases in private sector financing have accelerated, they have not been as impressive in Latin America and the Caribbean (LAC) as in the United States. Investments in agricultural research from all sources decreased in LAC in the 1990s.

How might the public and private sector partner more effectively raise investments in agricultural research? Four interesting mechanisms were discussed. One involves the "commodity group levy" which is generally a government-approved, but farmer-imposed, tax on commodity sales used to finance agricultural research. Another involves "contract research" in which private firms pay for research that is conducted by public agencies, universities or national research institutes. "Joint ventures and technology licensing" constitute another mechanism, examples of which exist in Argentina where the national research institute has entered into numerous agreements with joint-venture partners in the private sector to commercialize new seed technology. "Research consortia" are quite flexible mechanisms which permit several public and private partners to contribute resources for agricultural research devoted to agreed on aims. The Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR) is one well-known example; another, located in Uruguay, involves the funding, by a consortium of four major brewing companies, of barley research at the national institute.

The ensuing discussion raised concerns about the rising importance of the private sector, underscoring the need for more public financing. But performance ("returns") of public funds should increase, duplication of research efforts should be minimized, and local producers must have results that are truly "at the cutting edge of knowledge." Consideration might be given to the Brazilian model of offshore research installations (specifically, in the United States) which are intended to ensure availability of such technologies, although more cross-country collaboration—exemplified by the work of the Regional Fund for Agricultural Technology (FONTAGRO)—may be what is called for.

Discussion Group 5

PRIORITIES AND MECHANISMS FOR HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT AT THE UNIVERSITY LEVEL

Two case studies by Lagunes and Yurjevic, dealing with the Postgraduate College in Agricultural Sciences in Mexico and the Chilean-based Center for Latin American Studies (CLADES), were presented and discussed in this session.

Lagunes explained that graduate and undergraduate student enrollments in agriculture have declined in Mexico and in most of Latin America. Public institutions have experienced smaller enrollments and the traditional agronomy degree is practically disappearing.

be removed, liberal trade policies should be complemented by other investments at the national level, and provisions should be made for the "winners" in trade liberalization to compensate the "losers" (this can be done and have winners left over because trade should increase total welfare).

The substance of current negotiations, involving the implementation of the Uruguay Round and its continuation in 1999, subregional trade, the proposed Free Trade Agreement for the Americas (FTAA), and extra-regional trade, was then discussed under four topics: a) export subsidies and dumping, b) market access, c) national supports for agriculture, and d) fitosanitary and sanitary measures. Participants concluded that export subsidies and dumping should simply be eliminated; market access could be increased by eliminating trade quotas in developed countries and by reducing high tariffs on a few commodities of special importance to tropical agriculture (e.g., horticultural commodities, fruits, and sugar); national supports for agriculture should continue to appear on the agendas of trade talks, although they are not now major problems except in the case of the European Union; and sanitary issues are being resolved through the current case-by-case approach.

The political economy of trade negotiations was a topic of substantial discussion and the focus of Leite Da Silva's paper. The involvement of the United States and Europe in regional trade talks offers a vehicle for pressing for continuing reforms in their policies. The FTAA, therefore, may be of far-ranging importance. Both the United States and the Latin American countries are interested in it, and the Latin American countries have said that without agriculture the FTAA will not materialize. Participants concluded that these and all other aspects of ongoing trade negotiations simply are not being studied and analyzed sufficiently by the Latin American and Caribbean countries in preparation for the upcoming negotiations.

Discussion Group 4

SCIENCE AND TECHNOLOGY DEVELOPMENT: INVESTMENT AND EFFICIENCY

The principal paper, authored by Fuglie, Echeverria, and Pray, reviewed some new arrangements for improving the funding and performance of agricultural research institutions. With limits being experienced on natural resources, agricultural production must be expanded in the future through agricultural research and increases in output per unit of natural resources. But are there adequate financial resources for that purpose? If not, how might their availability be increased?

Dr. Fuglie pointed out that profit-oriented firms will generally invest too little in agricultural research. By implication there are important complementary roles for the public sector by means of the development of intellectual property rights (IPRs) that can ensure

2. In combining results, commodities should be weighted by their relative importance to reduce possible distortions.

3. Some terms in the competitiveness indicator, or ways in which they were estimated, may be the cause of some unexpected results. For example, urban salary rates may be weak links between the agricultural and industrial sectors of Latin America. However, the authors pointed out that the results did not change greatly when urban salary rates were substituted with prevailing exchange rates. Furthermore, it was said that the assumption of a constant share of variable costs in total revenues—forced by data and time limitations—may be somewhat strong since there are circumstances when variations in a commodity's price will bring about changes in the variable cost share. Also discussed was the measure of commodity prices used, especially the effects on prices of policy and tariff changes. The authors observed that their methodology permits disaggregating prices by principal components so the effects of distortions brought by tariffs and trade regulations can be studied and quantified.

4. Results were contrasted with evidence from other studies—for example, in the case of Peru—which led to the suggestion that several competitiveness indicators be estimated in parallel to provide supporting evidence.

5. Finally, the role of small farmers was discussed, their viability in competitive situations, and the need for public support for this subsector of agriculture.

Discussion Group 3

PROGRESS WITH TRADE REFORMS AND REGIONAL INTEGRATION AFFECTING AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

An especially comprehensive summary of the deliberations of this discussion group was prepared by Bonilla. It is addressed here with Leite Da Silva's paper, designated by conference organizers as the main paper for the session.

Participants discussed, first, the remarkable changes in the structure of trade in the Americas. The most significant are the decreases in the ratios of agricultural exports to imports, the shift in principal exports from coffee and sugar to horticultural commodities and oilseeds, and the expansion of interregional trade. Other changes were also alluded to, with some participants arguing that trade can be blamed for food insecurity, increased poverty, a less equitable distribution of incomes, and environmental deterioration. Although a more sanguine view prevailed, Bonilla argued that for the best outcomes to be realized, export subsidies and other price-distorting policies in developed countries should

bureaucratic "special favors." In addition, the relationship between the State and markets is in urgent need of clarification. In some settings, the State has re-entered markets and begun, again, to meddle in them. And opportunistic behavior that takes advantage of organizational and contractual ambiguities must be brought to an end. Most importantly, the historical hostility between the public and private sectors must give way to more cooperation in private-public joint ventures.

Discussion Group 2

THE COMPETITIVENESS OF AGRICULTURE

The paper which was the focus of discussions presented a study of the competitiveness of 28 agricultural commodities in 15 countries of the American hemisphere. The period of analysis was 1984-1995, with some data being projected to 1995-2005. The paper offered, first, a review of the literature on competitiveness and its measurement; next, a methodology was presented together with a specific indicator—based on so-called "quasi-rents"—as the best adapted measure for analyzing agriculture's competitiveness in the region. Finally, results were presented of this first phase of the study.

It was argued that quasi-rents (defined as gross income less variable production costs for a commodity) used as the basis for a competitiveness indicator have the advantage of being theoretically clear, comprehensive, quantifiable, dynamic and relatively easy to calculate.

The main results were summarized and the competitive rankings of commodities and countries included in the analysis were highlighted. Commodities that are more industrialized and exportable (e.g., bananas, cotton and sugar cane) and livestock products appeared to be more competitive; at the other extreme were traditional crops like cereals and dry legumes. With respect to countries, the results were somewhat more surprising, showing that the Andean Region (Bolivia, Ecuador, Peru and Venezuela, except possibly Colombia) appears to be quite competitive; the countries of the Southern Cone, on the other hand, fell around the average level of competitiveness; and northern countries (Mexico and the United States) fell to the lowest levels of competitiveness.

There was agreement about the great importance of analyzing competitiveness, possessing good indicators for public decision-making, and improving the relevant data base. Diverse observations, criticisms, questions and suggestions were then made for improving the analysis.

1. The time period under study (1984-1995) included anomalous years for some countries and commodities. It would be interesting to consider sub-periods to see how the results stand up.

THE NEW INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE RURAL SECTOR

Discussion Group 1

The participants' central argument was that the public sector of relevance to agriculture and rural development should fully modernize to respond to the new requirements of a more demanding, uncertain and competitive world and region. Osmar Benitez of the Dominican Republic spoke for most participants when he said that the challenge today is to make production efficient so that countries can compete successfully in the face of economic liberalization and the opening of markets around the world.

"First generation institutional reforms" have been implemented to that end, based on the premise that "the State is a problem." Thus, reforms have generally tended to reduce the role of the State as a major, centrally organized player, but especially so in the rural public sector. The old institutional apparatus, showing signs of obsolescence and centered on the ministries of agriculture, was largely dismantled on the basis of diagnoses that found that the new public sector of relevance for rural areas should be able to: provide strategic guidance for the course of agricultural and rural development; improve the efficiency, effectiveness, and transparency with which resources are deployed; ensure easy access by all to public services; help create and mobilize social resources for the advancement of policy objectives; manage programs for impact; and identify costs with care and precision.

Regrettably, actions taken in most countries to effect the needed institutional change were not guided by any model, prior experience or clear concept of how best to get from "here" to "there." Most agreed with Martinez Nogueira who claimed that, as a consequence, what we find today are "the remains of a public sector"—a public sector of much reduced dimensions, somewhat in a state of shambles, and without the capacity to address the complexities of the new national and international realities as they affect agriculture and the rural sector.

This unsatisfactory outcome necessarily calls for a continuation of the effort—termed a "second generation" of institutional reforms. The agenda should include the consolidation of relevant laws (especially those dealing with property rights, including land, natural resources, intellectual property and financial instruments), clearer rules for economic transactions, the preservation of competitive forces in the economies of the region, the adoption of mechanisms for conflict resolution, the suppression of corruption, and the elimination of



As participants approached the question of an appropriate rural development strategy for the future, it was recognized that financial resource requirements would need to be modest and that actions taken should avoid distorting the efficient functioning of markets for agricultural goods and services. Four elements of a comprehensive future strategy were largely agreed on: a) a macroeconomic environment with exchange rates that do not dampen the competitiveness of agriculture; b) a carefully structured, active and sustainable sectoral policy that focuses largely on technology generation, technology diffusion, human capital development, and credit for the farm population of smallholders and disadvantaged farmers; c) a variety of programs to alleviate rural poverty, adapted to local reasons for rural poverty; and d) articulation of all aspects of a rural strategy at the local level. Former President Figueres added a call for strengthening the role of the ministries of agriculture in the region—to some degree, a reversal of recent trends to dismantle them and decentralize their functions; improving the quality of services and support for farmers, including credit, technical assistance, market information, and advice for producers' organizations; and pushing forward a few projects for agriculture that are of greatest national interest rather than dissipating efforts on many unconnected small projects. In his closing comments, Cox added the need for attention to competitiveness, market stability, and issues dealing with "ecological sustainability."

increases in interregional trade, more than likely reflecting the development and implementation of a variety of regional and subregional agreements.

Poverty in Latin America continues to be a rural problem in the sense that between 50 and 60 percent of the rural population is poor. However, poor rural people represent only between 25 and 35 percent of all poor people. Poor rural people are much poorer than the urban poor, and the indigent population of rural poor represents about half of all the indigent population. Rural poverty and indigence has not diminished in the past 15 years, nor does it appear to have been altered by rapid economic growth. Participants, therefore, tended to classify rural poverty as "structural" and enduring.

Again, however, the heterogeneity of the region produces some exceptions: Brazil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras and Panama have all succeeded in achieving reductions in rural poverty over the past 10 to 15 years. No relationship could be found by Ocampo between these reductions in rural poverty and the changes observed in agricultural production. Balcazar's close examination of the Colombian case, however, did reveal some interesting relationships.

Berdague's paper clarified the reasons for this apparently contradictory result by emphasizing the point that poverty is "multidimensional," caused by a variety of factors: inadequate physical capital (land, livestock and machinery), inadequate human capital, inadequate social capital (participation in networks and social organizations, migratory experiences, etc.), and access to assets and public services. Because there is not one kind of rural poverty, he would be surprised were the condition related only to the growth of the economy and incomes. The consequence of the many states of rural poverty is that the strategies followed by the rural poor to escape poverty are quite different and numerous, the implications of which are most important for strategies of poverty alleviation. For example, small farmers with little land are unlikely to be made rich by an "agrarian policy" focusing on agricultural development. Also, the World Bank has found that at least 50 percent of all rural employment is generated off farm. Therefore, a highly differentiated and locally tailored strategy is needed to attack effectively the rural poor and alleviate poverty.

Ocampo concluded his analysis of rural poverty by suggesting that the quality of human capital, access to productive resources (technology, land and water, especially), geographic isolation, and high birth rates have generally exercised greatest sway on rural poverty. Berdague noted, however, that a single policy will necessarily have very different effects on different poor people, given the many different types of poverty that exist. He added the following actions to Ocampo's suggestions: increasing the access and availability of assets for the poor; improving the productivity of the assets owned by the poor (provided asset productivity is increased where local communities can take leadership for change, competition can ultimately be achieved, the poor develop strategic alliances, and their firms retain flexibility and the ability to change); reducing the transactions costs of the poor, especially in credit markets; investing in rural infrastructure and public services nearby the poor; and strengthening rural social institutions that can constantly offer new opportunities to the poor and help them adjust to changes in their environments.

America still has the world's most unequal distribution of landholdings (roughly 60 percent of landholdings work only 2.0 percent of the land in farms) in spite of much experimenta-

tion with land reform.

To reverse import-substitution policies, protective tariffs and quantitative trade restric-tions were reduced across the board and, participants felt, at rates which were faster than necessary. It was assumed that this policy change would be accompanied by increases in real exchange rates; farmers, as a consequence, would be insulated from potentially nega-tive income impacts. But what occurred was a decrease in real exchange rates, following unexpected increases regionwide in financial capital inflows. Local farmers were serious-ly hurt and, unfortunately, governments did not implement transitional programs for farm-ers who were experiencing difficulties. Balcazar pointed out that in the Colombian case this had the distinct effect of shifting resources into non-traded commodities.

The negative effects of less favorable prices received by farmers were accentuated by reforms in (and the dismantling of) the public institutions and programs supporting agricul-ture. Some participants, led by Pinauro, felt that the institutional reforms have been more important, and that the negative effects of pricing reforms have been exaggerated. Public credit was eliminated, as were requirements that private banks lend agriculture a specified share of all loans. The public sector also largely withdrew price supports and guarantees; and almost overnight extension services were eliminated, or cost recovery mechanisms introduced. Cost sharing by the national institutes of agricultural research with the univer-sity and private sectors was urged to reduce their public sector dependence. And traditional programs of land reform were substituted with new programs that relied on the market and land price subsidies. For rural people, all these changes—only partially and imperfectly implemented—produced new institutional risks and uncertainties. Those same risks and uncertainties kept the private sector from stepping in and filling the voids created.

In light of the above, it is hardly surprising that agriculture's performance was disap-pointing in the 1990s. Ocampo summarized: "the expectation that the adoption of 'more neutral policies' would produce a rapid rate of growth in agriculture has not been satisfied to this point in time." Nonetheless, agriculture in four countries—Chile, Nicaragua, Peru and Uruguay—did turn in better post-reform production performances. Maybe others will follow since the Chilean case in particular suggests that post-reform agricultural declines may be followed by significant upturns. Most participants appeared to side with the view that "...it is a bit early to evaluate the impacts of reforms... ." The eventual outcome may hinge on the ability of countries to move into the fastest-growing subsectors of production—for example, oilseeds, fruits, horticultural crops and livestock. Colombia appears to have "defended itself" by moving into exports of processed and manufactured food products and away from exports of primary commodities—a new trend which is consonant with Pinauro's view of agriculture's future.

In the post-reform period, exports expanded rapidly—among them, nontraditional prod-ucts such as avocados, coffee extracts and shellfish—but imports of agricultural commodi-ties increased even more rapidly. The really "big news" on the trade front was the sustained

One reason agriculture has played a specially central role in the economic development of Latin America is that the region's abundant natural resources have given some significant comparative advantages to agriculture. Although only 10 percent of the world's population resides in the region, Latin America accounts for 23 percent of all cultivated land, 46 percent of all tropical forests, and almost a third of the world's fresh water. This also argues for the importance of agriculture in the future. Pithero went one step further to say that "agriculture should be seen as an opportunity for a new phase of industrialization"—essentially the industrialization of primary agricultural commodities along the lines now seen in developed countries.

In spite of this widespread recognition of the importance of the sector for general economic growth and development, major "biases against agriculture," characteristic of "import-substitution" policies, did emerge in most countries of the region after the Second World War. (Balczazar's analyses of prices in the Colombian case constitute a counter example. He concluded that evidence contradicts the usual notion that, historically, there were biases against agriculture.) These anti-agricultural biases have only been partially reduced by the new economic regimes of the late 1980s and the 1990s.

Without appearing to be apologists, two of the papers of this session offered less critical views of the import-substitution policies of the post-war period. One spoke of the "complementarities" propounded by Prebisch and ECLA between the agricultural and industrial sectors, denying that the intention had been to favor industry at all. Also, and in spite of these policies which have been widely discredited, regional agricultural production increased annually for a 25-year period (1950-75) at 3.5 percent on average (although participants agreed with former President Figueres that growth rates have been declining over the past 40 years). Only five countries in the world recorded rates that were equal to, or better than, 3.5 percent annually in this period: Germany, Japan, Korea, Taiwan and Thailand.

It was quickly pointed out that Latin American agriculture is especially heterogeneous. Therefore, in the same 25-year period, Brazil, Colombia, and Venezuela, among large countries, had above average rates of growth in agricultural production, while Argentina, Chile and Peru experienced below average rates. Mexico's production expansion was without equal from 1940 to the mid-1960s, but then slowed down; eventually the sector practically stagnated. Several small countries—Costa Rica, the Dominican Republic, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, and Panama—also experienced rapid, above average sector growth. That this heterogeneity prevails is somewhat surprising in light of the fact that just four countries account for 80 percent of all agricultural production: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico.

Ocampo also demonstrated that direct public sector support for agriculture was generous in the import-substitution period, largely offsetting any anti-agricultural bias in commodity prices and trade. He spoke of the development of institutions dealing with rural credit, technology generation, agricultural extension and commodity markets. Also not to be overlooked were investments in rural roads, irrigation systems and land reform. However, most programs favored large- and medium-sized farms. For example, Latin

Plenary Sessions II and III

HISTORY AND IMPORTANT DIMENSIONS OF SUSTAINABLE AGRICULTURAL, RURAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

Five papers (by Berdegue, Donoso, Figueres, Ocampo, and Pinairo) examined this topic from the perspective of the region as a whole in two sessions of the Conference; one paper (of which Balcazar was senior author) looked at the Colombian case; another examined the Mexican case.

Figueres devoted time in his presentation to the idea of "sustainable development." He explained that "development in our countries is always subject to great pressures for rapid solutions to problems, involving inadequate resources and the smallest possible political costs. . . . Long-term results are neglected." As a result, big problems become larger and less manageable until they explode. "Sustainable development . . . attempts to respond to this loss of control over the larger national problems. . . ."

Donoso, too, addressed sustainability by identifying the large environmental problems associated with agriculture. He said that agriculture's interactions with natural resources and the environment are numerous and complex, but sometimes negative. If these interactions are understood and quantified, the negative effects can be internalized so that productive decisions take account of resource preservation. But in Latin American agriculture, little is known about actual levels of contamination, how contaminants are transported, and what possibilities there are for mitigating the effects of contaminants—be the problem deforestation, the salinization of aquifers, or nitrate and pesticide contamination. Data needs to be compiled, studies need to be conducted of the interrelationships between agriculture and the environment at the farm and watershed levels, and integrated simulation models should be developed. These findings would constitute the base for more efficient and effective policies.

Presenters underscored the importance of agriculture and rural development to the sustainable economic development of a nation. Most participants agreed with Pinairo's assertion that economic development and modernization cannot occur without a productive agricultural sector that makes use of up-to-date technologies, produces rising yields, and generates economic surpluses. The importance of agriculture was illustrated by the fact that several agricultural commodities contributed to creating the very social and political fabric of many Latin American countries, such as cotton and (later) coffee in Colombia, coffee in Costa Rica, and livestock and cereals in Argentina and Uruguay.

pushed to urban areas for lack of rural opportunity. Also, increased food production by the rural sector, when followed by lower food prices, impacts mainly the poor because they spend more on food than non-food items. A lack of understanding of the rural sector has also detoured public funding for poverty around the rural sector.

Colombia is an example of a country that enjoys international recognition for its economic stability, high and steady growth, moderate inflation, and the solid management of its international financial obligations. However, this economic stability has been accompanied by intense instability on many fronts: internal conflicts, the loss of the State's legitimacy in parts of the Republic, failures to achieve fully democratic political processes, and a population that is perplexed, uncertain, and unconfident.

In addressing stability, thought must be given first to redefining the role of the public sector. More effort should be devoted to regulating, promoting, and reallocating economic surpluses with a view to making economic stability compatible with social and political stability. Decentralization of government interacts directly with the rural sector and produces what Echeverri termed the "loss of domain" by the State in rural areas, permitting illicit crop production and intrusion by paramilitary forces. Thus, the rural sector also has a central, strategic role in promoting stability.

Finally, sustainability refers to the adoption of a development model that will function as well today as tomorrow and is equally applicable to any segment of the population. The present model does not meet these criteria: the gap between the rich and poor has been widening, the rural sector has been losing ground to the urban sector, and non-renewable resources are being depleted.

In short, the broad goals of society—growth, equity, stability and sustainability—can all be supported and nourished by the rural sector if its strategic roles are understood and reorganized.

Bejarano added important, complementary points to these views. First, he noted that "progress" has always been defined by one direction of change—from poor to rich, from old to modern, and from rural to urban. This meant that economic development was seen as being sparked by exogenous factors operating on the poor or on rural areas. Echeverri has essentially made rural change more endogenous and he has suggested that change can move in most any direction, not just from rural to urban. Second, Bejarano suggested that we may be witnessing a third agricultural revolution in which major expansion takes place in the non-farm rural sector, and "rural" become ever more loosely linked. To the extent this occurs, he envisages the old tensions arising over farmland becoming less important sources of rural unrest than in the past. Similarly, the new vision of rural areas will be less oriented towards production and more toward the cultural, political, and social values of rural areas.

Plenary Session I

TOWARDS A NEW DIRECTION FOR DEVELOPMENT: A VISION FROM THE RURAL PERSPECTIVE

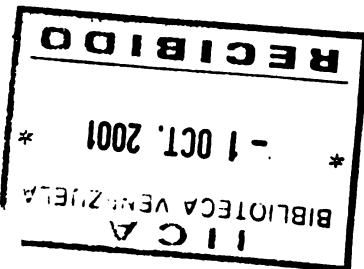
This session benefited from one major paper by Rafael Echeverri and shorter papers, including one dealing mainly with Brazil. Echeverri's is emphasized here because of limitations of space and the judgment that other contributions to the session, including comments from the floor, were largely in agreement with the central points of Echeverri's paper. The notes that follow attempt to blend in some comments by other contributors, most importantly those by Bejarano, offered not in this session at all, but at the end of the Conference and brought up here because of their very direct relation to Echeverri's paper.

Today, interconnected and linked elements of practically all sectors of the economy operate in rural areas, making the rural sector far more than a broad view of the agricultural sector. The rural sector supports industrialization of the economies of the region and has significant political and cultural roles; it is also the principal steward of natural and environmental resources. Yet, with all this potential, it harbors much misery, poverty, and violence. Why? The chief factor is a lack of understanding about the rural sector, which has resulted in its neglect.

This contradiction leads one to conclude that current models of development have run their course. New principles, importantly influenced by rural sector considerations, are needed to redirect the course of development. Echeverri said it well: "...the rural sector is strategic to efforts to reorient development because of its intrinsic capacity to help achieve growth, equity, stability and sustainability."

The fundamental challenge for development is to identify actions that harmonize these latter four goals. In the recent past, when economic growth and wealth generation held privileged positions, disharmony raised its ugly head, with adverse consequences for equity, stability and sustainability. Moreover, actions supporting economic growth have too often treated the rural sector synonymously with agriculture and dealt with it as a "residual sector," not as a determinant of general development. But the rural sector's linkages, the increasing length and complexities of the food chain, and the dynamic growth of agro-industry and rurally-based industries make it determinant, strategic and non-residual.

Growth and wealth generation must be distributed equitably to prevent poverty and social injustice. Again, the rural sector has a determining and strategic role to play. For example, urban poverty is largely a product of rural poverty, when poor rural residents are



parallel sessions addressed specific matters: the new institutions of the rural sector, agriculture's competitiveness, trade and regional integration, science and technology, university-level human capital development, and the special and unique problems that rural development faces in Latin America.

Chile, Colombia, and Mexico together hosted the event, and the Rural Mission of Colombia served as the Conference's Secretariat. It was sponsored and generously financed by Colombia's national science foundation (COLCIENCIAS), the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC, or CEPAL in Spanish), the Inter-American Development Bank (IADB), the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), the United States Agency for International Development (USAID), and the World Bank. Almost 400 people were in attendance at any given point of time, comprising development experts from the region, or representatives of the ministries of agriculture and of finance, as well as of producer, farmer, service and trade, and private (commercial, as well as not-for-profit) organizations. Many participants were also members of the network of private and public sector professionals developed by the Rural Mission in Colombia. This wide range of individuals from almost every walk of rural life led not only to especially well-informed discussions, but to lively debate throughout the Conference.

The first plenary session and the six parallel sessions are reported on here in their entirety. However, a decision was made to consolidate the second and third plenary sessions (those dealing with the "Sustainability of Agriculture and Rural Development in Latin America in Times of Change: Strategic Challenges for the New Millennium" and with "The Economic Development of Nations: the Strategic Importance of Agriculture and Rural Development") into a single section, entitled "History and Important Dimensions of Sustainable Agricultural, Rural and Economic Development in Latin America." The reason is that the eight original papers from these two plenary sessions were highly related. It is hoped that readers, especially those who attended the Conference, will find this decision to be satisfactory and that its results do justice to the wealth of data and analysis offered on the subject.

Readers seeking copies of papers should contact first authors directly. If contact cannot be made directly, additional information may be able to be supplied by the Editor.

INTRODUCTION

This document reports on papers presented and discussions that took place in Cartagena, Colombia on July 8-10, 1998, in a Conference on the "Strategic Role of the Rural Sector in the Development of Latin America." It blends conclusions of the papers, comments from section panelists, and observations from the audience, and draws heavily on notes prepared by section chairpersons that highlighted the main areas of agreement or consensus and others requiring further study¹. Additionally, the keynote address by Rafael Echeverri is appended, along with an index of major presentations and a listing of the institutional affiliations, addresses, faxes and/or email addresses of principal ("first") authors of the major presentations.

The meeting was motivated largely by the realization on the part of development professionals in the region that recent structural adjustments, the "opening of the Americas," and the globalization of national economies afford a unique opportunity to reposition the rural sector strategically in Latin America as a key source of economic progress, poverty alleviation, environmental protection, and political and institutional stability.

Therefore, objectives of the Conference were taken to be the following three: a) to examine the strategic role of rural development in the progress of Latin American nations, together with the different forms that role has taken through time and across countries which are notoriously heterogeneous; b) to identify areas for policy and program attention that could close gaps between what the sector can contribute and what it is currently contributing to the region's economic and social advance; and c) to find means by which outcomes of the Conference could be pursued in the future. While accomplishments can be cited in relation to all these objectives, this report focuses on accomplishments relating to the first two. Only a brief remark is made about the third in the concluding section of the report.

The event was organized into three plenary sessions with papers, plus a fourth plenary session at the conclusion, which summarized all discussions. In addition, two sets of three parallel sessions each were conducted (one set on the first full day and another on the second). The plenary sessions dealt with global issues and long sweeps of history, while the

1 Conference chairpersons were Albert Berry (University of Toronto), Francisco Delgado de la Flor (La Molina Agrarian University, Peru), Antonio Flavio Dias Avila (EMBRAPA, Brazil), Eugenio Diaz-Bonilla (IFPRI, Washington, D.C.), Antonio Gomez Merando (Minister of Agriculture, Colombia), Cecilia López Montaño (National Planning Directorate, Colombia), Antonio Mendoza (Secretariat of Agriculture, Livestock and Rural Development, Mexico), Eduardo Venezian (Catholic University of Chile), and Fabio Villalobos (Ministry of Agriculture, Chile).

INTRODUCTION

This document reports on papers presented and discussions that took place in Cartagena, Colombia on July 8-10, 1998, in a Conference on the "Strategic Role of the Rural Sector in the Development of Latin America." It blends conclusions of the papers, comments from section panelists, and observations from the audience, and draws heavily on notes prepared by section chairpersons that highlighted the main areas of agreement or consensus and others requiring further study¹. Additionally, the keynote address by Rafael Echeverri is appended, along with an index of major presentations and a listing of the institutional affiliations, addresses, faxes and/or email addresses of principal ("first") authors of the major presentations.

The meeting was motivated largely by the realization on the part of development professionals in the region that recent structural adjustments, the "opening of the Americas," and the globalization of national economies afford a unique opportunity to reposition the rural sector strategically in Latin America as a key source of economic progress, poverty alleviation, environmental protection, and political and institutional stability.

Therefore, objectives of the Conference were taken to be the following three: a) to examine the strategic role of rural development in the progress of Latin American nations, together with the different forms that role has taken through time and across countries which are notoriously heterogeneous; b) to identify areas for policy and program attention that could close gaps between what the sector can contribute and what it is currently contributing to the region's economic and social advance; and c) to find means by which outcomes of the Conference could be pursued in the future. While accomplishments can be cited in relation to all these objectives, this report focuses on accomplishments relating to the first two. Only a brief remark is made about the third in the concluding section of the report.

The event was organized into three plenary sessions with papers, plus a fourth plenary session at the conclusion, which summarized all discussions. In addition, two sets of three parallel sessions each were conducted (one set on the first full day and another on the second). The plenary sessions dealt with global issues and long sweeps of history, while the

1 Conference chairpersons were Albert Berry (University of Toronto), Francisco Delgado de la Flor (La Molina Agrarian University, Peru), Antonio Flavio Dias Avila (EMBRAPA, Brazil), Eugenio Diaz-Bonilla (IFPRI, Washington, D.C.), Antonio Gomez Merlendo (Minister of Agriculture, Colombia), Cecilia López Montaño (National Planning Directorate, Colombia), Antonio Mendosa (Secretariat of Agriculture, Livestock and Rural Development, Mexico), Eduardo Venezian (Catholic University of Chile), and Fabio Villalobos (Ministry of Agriculture, Chile).

CONTENTS

Introduction .....	.5
Plenary Sessions	
Towards a New Direction for Development: a Vision from the Rural Perspective .....	.7
History and Important Dimensions of Sustainable Agricultural, Rural and Economic Development in Latin America .....	.9
Discussion Groups	
The New Institutional Framework for the Rural Sector .....	.15
The Competitiveness of Agriculture .....	.16
Progress with Trade Reforms and Regional Integration Affecting Agriculture and Rural Development in Latin America .....	.17
Science and Technology Development: Investment and Efficiency .....	.18
Priorities and Mechanisms for Human Capital Development at the University Level .....	.19
The Big and Particular Obstacles to Rural Development in Latin America .....	.20
Five Points of Consensus .....	.23
Continue the Dialogue .....	.25
Toward a New Concept of Development: A View from the Rural Sector .....	.27
Index of Major Presentations .....	.45
Index of First Authors of Major Presentations .....	.47

© Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA),
March, 2000.

All rights reserved. Reproduction of this book, in whole or in part, is prohibited without the express authorization of IICA.

The views expressed in this book are those of the authors and do not necessarily reflect those of IICA.

Editorial AgroAmerica, through its Editing and Translation Unit, was responsible for the translation, editing and revision of page proofs and layout of this document. Through its Design, Formatting, Printing and Binding Unit, it was responsible for cover design, text formatting, lay out, photomechanics, printing and binding.

El papel del sector rural en el desarrollo de América Latina, informe de una conferencia internacional = The strategic role of the rural sector in the development of Latin America, a report of an international conference / ed. by Reed Hertford, Rafael Echeverri Perico and Edgardo R. Moscardi. - San Jose, C.R. : IICA, 2000. 56, 48 p. : 23 cm.

ISBN 92-9039-450 1

1. Desarrollo rural - América Latina. 2. Sector rural - América Latina. I. Hertford, Reed. II. Echeverri Perico, Rafael. III. Moscardi, Edgardo R. IV. IICA. V. Título.

ACRIS
DEWEY
E14
307.72



March, 2000
San Jose, Costa Rica

**THE STRATEGIC ROLE OF THE RURAL SECTOR
IN THE DEVELOPMENT OF LATIN AMERICA**

A Report of an International Conference

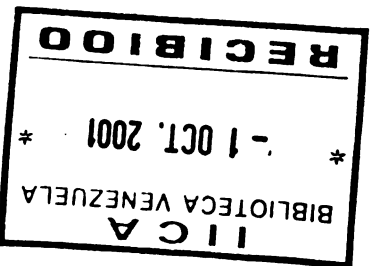
Cartagena de Indias, Colombia

July 8-10, 1998

Prepared by

Reed Hertford

**with the assistance of Rafael Echeverri Perico
and Edgardo R. Moscardi**





Cartagena de Indias, Colombia

The Strategic Role of the Rural Sector in the Development of Latin America