

Reflexiones sobre la Agricultura de América Latina

Martín Piñeiro

En América Latina el sector agroalimentario tiene una gran importancia. Esta se refleja en su contribución al PBI total que es alrededor de un 25% y en las exportaciones totales, de las cuales conforma un 40% y en el potencial de reducir la pobreza rural. A pesar de la importancia del sector, América Latina no ha definido con claridad una estrategia de desarrollo que articule y aproveche las ventajas comparativas de la región y las oportunidades que surgen de las nuevas condiciones del contexto económico internacional y regional. Esta nueva estrategia debe incorporar el concepto del espacio rural como un ámbito en el cual se desarrolla un conjunto de actividades que exceden a la producción agropecuaria. Las políticas públicas y los programas de inversión deben integrar y articular estas diversas actividades productivas en una nueva estrategia económica para el desarrollo de la economía rural.

Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, a realizarse en Nueva Orleans el día 24 de marzo de 2000, con motivo de la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta Conferencia es convocada por el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco y patrocinada por el Gobierno de Dinamarca. Los documentos presentados en la Conferencia están disponibles en: www.iadb.org/departamentos.sds.desarrollorural. Las opiniones y conclusiones son del autor y no representan las políticas de las organizaciones mencionadas en el documento, ni la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

El autor es Ex Director General del IICA, Director del Grupo CEO y Presidente del Consejo Directivo del IFPRI,
e-mail: grupoceo@mol.com.ar

Introducción

El sector agroalimentario¹ ha tenido una extraordinaria importancia en el desarrollo económico de América Latina. La riqueza de los recursos naturales y, en algunos países, la ausencia de otras fuentes de riqueza hicieron que el sector jugara un papel central en los procesos de acumulación que sentaron las bases del desarrollo que hoy caracteriza las sociedades modernas. Sin embargo, en América Latina aún en la actualidad, después de décadas de un activo desarrollo industrial promovido desde el Estado, la producción agroalimentaria representa más del 25% del producto bruto regional (IFPRI, 1995) y más del 40% de las exportaciones (Piñeiro y Trigo, 1996). Inclusive en algunos países como Colombia, Argentina, Nicaragua y Costa Rica, uno o ambos indicadores son sustancialmente mayores.

La considerable importancia que el sector agropecuario tiene en la mayoría de los países de la región se apoya en tres elementos fundamentales: su considerable peso en el PBI global, su gran contribución a las exportaciones y, por último, el hecho que un porcentaje muy importante de la población total y de la población en situación de pobreza habita en ámbitos rurales.

La importancia relativa de cada uno de estos elementos varía en los distintos países de la región. Sin embargo, en muchos de los países un índice conformado con estas tres variables dan una cifra comparativamente alta. Este hecho si bien ha contribuido a que el sector rural haya recibido cierta atención pública, en términos de la política económica, también ha generado contradicciones y ha dificultado la capacidad de nuestros países para definir con claridad una política para el sector rural. La dificultad reside en que los tres elementos responden a una lógica económica distinta y están asociados a distintos grupos de interés. Sin embargo los tres elementos están íntimamente relacionados y una estrategia para el sector rural no puede eludir esta interrelación y debe apoyarse en instrumentos de política económica que articulen a los tres elementos con una visión de conjunto.

Para América Latina definir en términos conceptuales y operativos una estrategia que considere armónicamente estos elementos y que aproveche las nuevas oportunidades que surgen de los adelantos científicos y tecnológicos, la globalización de los mercados y la revolución informática, es uno de los grandes desafíos de esta década. En la mayor parte de los países de la región la producción agroindustrial no puede dejar de tener un papel primordial en las estrategias de desarrollo.

El BID con la colaboración de los países y de otros organismos internacionales ha hecho un importante esfuerzo de análisis y evaluación sobre la situación de la economía rural en la región y ha planteado sugerencias y alternativas de acción para promover el desarrollo sustentable y contribuir a resolver el problema de la pobreza rural. Este esfuerzo no solo cumple con el objetivo de orientar las propias actividades del Banco. Es también un importante apoyo al proceso de reflexión que los países realizan en forma continua y permanente sobre las oportunidades y las acciones posibles para impulsar el desarrollo de la economía rural. La Conferencia "El desarrollo de la economía rural y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" es un importante capítulo en este proceso de reflexión y análisis al cual este trabajo intenta contribuir con algunas ideas y propuestas.

La agricultura y el desarrollo económico

Comenzando con los clásicos, numerosos autores han documentado el papel predominante que el sector agropecuario ha tenido en la acumulación de riqueza y el desarrollo económico de los países. Adam Smith, el padre de la economía clásica, fue el primero en argumentar que la obtención de un

¹ En este trabajo el sector agroalimentario incluye la agricultura, la ganadería, la industria agroalimentaria, la producción forestal, la pesca y los cultivos de fibras vegetales.

excedente sobre el consumo directo de los agricultores es el paso esencial para hacer posible la industrialización y el desarrollo (Smith, 1789). Las contribuciones del sector agropecuario al desarrollo económico fueron formalizadas y expandidas por Arthur Lewis (Lewis, 1952) y presentada con gran elegancia en modelos matemáticos por diversos autores (ver por ejemplo Fei y Ranis, 1964).

América Latina a principio de siglo es, en cierta forma, un ejemplo paradigmático que apoya empíricamente los elementos más positivos de este pensamiento. El desarrollo económico del continente fue hasta 1940 totalmente dependiente de la producción primaria. Esta fue el centro de la actividad económica y el vehículo principal de las relaciones comerciales con el resto del mundo. Adicionalmente los principales productos agropecuarios en cada país contribuyeron a forjar la estructura social y política de muchos de los países de la región. El café en Colombia y Costa Rica, la ganadería y los cereales en Argentina y Uruguay son claros ejemplos de la influencia perdurable que la agricultura en general y estos cultivos en particular, tuvieron sobre el desarrollo, la riqueza relativa y la conformación social y política de estas naciones a lo largo de su historia.

A partir de la década del 30 y más intensamente a partir de la década del 40, América Latina adoptó una estrategia de desarrollo, propia de la región, que privilegiaba el desarrollo del sector industrial y asignaba al Estado un papel central en la distribución de los recursos. Es importante resaltar, que la estrategia de sustitución de importaciones, por lo menos en su concepción original, le asignaba al sector agropecuario un papel importante y complementario al sector industrial. Pero, a pesar de ello, y este es el punto que quiero enfatizar aquí, el liderazgo y, por lo tanto, la prioridad en cuanto a la asignación de recursos por parte del Estado, lo tenía el sector industrial. A pesar de esto y de la política de precios en muchos casos adversos al sector, éste creció a una tasa de alrededor del 3% durante el período 1950-1980. Adicionalmente la región tuvo un importante proceso de industrialización, modernización y urbanización que transformó a la región, y sentó las bases para la emergencia de sociedades complejas como las que hoy tenemos.

Durante la década del 80 la estrategia de sustitución de exportaciones entró en una crisis final y obligó a implementar una profunda reforma económica centrada en la apertura comercial y en una mayor disciplina fiscal y monetaria. Esta reforma busca una nueva inserción de la región en la economía mundial en cierta forma similar a la que teníamos antes de la segunda guerra mundial.

Es evidente que esta estrategia de desarrollo más abierta, en la cual el intercambio tiene un papel central, está generando profundos procesos de reestructuración económica. En este marco, la agricultura reaparece en la mayoría de los países de la región como un sector importante con capacidad para modernizarse y aumentar su participación en el comercio internacional. En este sentido, es necesario recordar que la región tiene, si se compara a nivel internacional, una extraordinaria dotación de recursos naturales de uso agrícola. América Latina tiene el 23% de la tierra cultivable, el 46% de los bosques tropicales y el 31% del agua dulce disponible en el mundo pero tiene solamente el 10% de la población mundial (Piñeiro y Trigo, 1996). Estas condiciones naturales explican las ventajas comparativas en la producción agropecuaria y la importancia histórica de la producción primaria en la composición del PBI total y en las exportaciones en la mayoría de los países de la región.

La existencia de esta base productiva tiene también una gran importancia cuando reflexionamos sobre estrategias de desarrollo futuro, basadas en la creación de ventajas competitivas dinámicas generadas a partir de la innovación tecnológica y la acumulación de capital económico humano y social.

La importancia actual del sector agroalimentario

En América Latina al igual que en otros países del mundo a medida que las economías se diversificaron, la producción y el consumo de otros bienes y servicios crecieron más rápidamente que el sector agropecuario. Esto hizo que la participación del sector en el producto bruto regional disminuyera del 15% a fines de los sesenta a cifras inferiores al 10% en los años noventa (Reca y Echeverría, 1998).

Sin embargo, es importante resaltar que estas estadísticas del PBA representan solamente la producción primaria, y que la importancia del sector aumenta significativamente si se toma en cuenta la articulación de la producción primaria con actividades de procesamiento y transformación industrial, los servicios conexos de transporte y comercialización, y el comercio exterior. Estas actividades pueden generar incrementos cuatro veces superiores al valor de la producción, es así como la producción agroalimentaria representa a nivel regional el 25% del PBI (IFPRI 1995). Similarmente en Chile, Argentina, Brasil y México el PBA (inferior al 10% del total nacional) aumenta a 30% si se consideran las manufacturas y los servicios vinculados, y a 40% tomando en cuenta el total agroalimentario (Pryor y Holt 1998).²

La creciente importancia de la producción agroalimentaria ilustra la potencialidad del sector para contribuir al crecimiento económico de la economía en su conjunto. Esta contribución está ilustrada por la alta correlación entre el crecimiento del sector agropecuario y el crecimiento económico global que puede observarse durante la década del 90 (Gráfico 1). Por otra parte la importancia del sector se magnifica si se consideran aspectos sociales (la gran magnitud de la pobreza rural) y ambientales (la necesidad de un uso sostenible y conservacionista de los recursos naturales) que se desarrollan dentro del ámbito rural.

Una forma más completa de ver la importancia del sector rural es mediante la construcción de un índice que incorpora las cuatro dimensiones mencionadas en la introducción: i) PBI agropecuario como porcentaje del PBI total; ii) exportaciones de origen agropecuario como porcentaje de las exportaciones totales; iii) población rural como porcentaje de la población total y iv) población rural en condiciones de pobreza como porcentaje del total de población en condiciones de pobreza. El índice preparado se presenta en el Cuadro 1 en el cual aparecen los países de la región y una muestra relativamente pequeña de países extraregionales que ilustran la situación a nivel mundial. No todos los países de la región han sido incluidos en el análisis por no contar con la información necesaria, especialmente en cuanto a población rural y proporción de pobres rurales.

El Gráfico 2 presenta la relación entre los valores correspondientes al índice de importancia de la agricultura y el ingreso per cápita.³ El Gráfico 2 muestra, como es de esperarse, una correlación negativa entre el ingreso per cápita y el índice sobre la importancia de la Agricultura. Sin embargo, también se pueden hacer las siguientes observaciones más específicas: a) la considerable importancia de la agricultura en los países de Centro América que aparecen como un subgrupo especial (cluster), b) la existencia de un segundo grupo de países (países de América del Sur con la excep-

² El sector primario agropecuario en Uruguay representa actualmente sólo el 12% del PB interno y es fuente directa de trabajo de 150.000 personas; sin embargo, tomando en cuenta las distintas cadenas agroindustriales la ocupación aumenta a más de 225.000 personas. Asimismo, el 50% del PB industrial es generado por empresas manufactureras de origen agropecuario y la suma de las exportaciones de productos básicos agropecuarios y de productos industriales de origen agropecuario representaban más del 80% de las exportaciones del país en 1996, cifra cercana a los US\$2 mil millones (Diario El País, 1998). Si a estas cifras se le sumara no sólo los encadenamientos hacia delante (manufacturas, agroindustrias, exportación), sino aquellos con la producción de insumos agropecuarios, la importancia económica del sector aumentaría aun más.

³ El ingreso per cápita está medido por el ranking mundial preparado por el Banco Mundial.

Cuadro 1: Índice sobre la importancia relativa de la Agricultura

País	A Pobres rurales como % de pobres totales (1)	B Población rural como % de población total, 1997 (2)	C Índice de población rural $\frac{A+B}{2}$	D PBI agropecuario como % del PBI total, 1998 (3)	E Exportaciones de origen agropecuario como % de exportaciones totales, 1997 (4)	F Índice agregado: importancia de la agricultura
Argentina	20 (1986)	11	16	7	43	22
Brasil	29 (1996)	20	24	8	26	19
Chile	15 (1996)	16	15	8 (1980)	12	16
Colombia	32 (1997)	26	29	13	25	22
Costa Rica	58 (1997)	50	54	14	41	36
El Salvador	62 (1997)	54	58	13	26	32
Guatemala	67 (1986)	60	63	21	46	43
Honduras	55 (1997)	55	55	23	23	33
México	32 (1996)	26	29	5	5	13
Panamá	52 (1997)	44	48	7	4	19
Perú	49 (1997)	28	38	7	10	18
Uruguay	23 (1986)	9	16	8	30	18
Venezuela	8 (1994)	14	11	4	2	6
USA		23	23	2	6	10
Canadá		23	23	4 (1980)	6	11
UK		11	11	2	5	6
Francia		25	25	2	10	12
Suecia		17	17	4 (1980)	2	8
Australia		15	15	3	20	12
Hungría		34	34	6	11	17
Sud Africa		50	50	4	7	20
Kenya	46.4	70	58	29	38	41
India	43.5	73	58	25	12	32

(1) de Janvry, A. y Sadoulet, E. (Sept., 1999) citando a CEPAL Social Panorama in Latin America

(2) Banco Mundial: World Development Report, 1997 y 1999-2000. Tomado como diferencia entre Población Total y Población Urbana.

(3) Idem

(4) Exportaciones totales, Banco Mundial. Exportaciones de origen agropecuario FAO.

Nota: Para los países sin información sobre pobres rurales se supone una distribución homogénea de la pobreza en los sectores urbanos y rural.

ción de Venezuela) dentro del cual no hay una clara correlación negativa entre ingreso per cápita y el valor del índice. Esta estratificación en dos subgrupos y la ausencia de una correlación clara dentro de los subgrupos sugiere la existencia de elementos históricos y estructurales que influyen sobre la importancia relativa del sector agropecuario en la economía global de cada país a medida que el ingreso aumenta, c) las líneas que describen la correlación negativa entre el ingreso per cápita y el índice de importancia de la agricultura tendría una pendiente mayor en los países extraregionales que la línea correspondiente a los países de la región y d) tanto los países del Mercosur como los de

Centro América tienden a estar sobre las líneas de regresión lo cual ilustra la importancia especial de la agricultura en estos dos subgrupos de países. Es importante resaltar que estas dos últimas observaciones son de carácter tentativo ya que sería necesario incluir un mayor número de países en el análisis.

Globalización y reformas económicas: algunas consecuencias y nuevos desafíos

La década del 90 ha sido rica en transformaciones económicas y sociales. A nivel internacional la globalización de los mercados, los extraordinarios avances de la ciencia y la tecnología (especialmente en biotecnología, comunicaciones e informática) están transformando el funcionamiento de la economía en todos los países del mundo y especialmente en aquéllos que están más articulados con la economía global.

América Latina después de varias décadas de una estrategia de desarrollo económico que privilegiaba el mercado interno ha hecho durante la década del 90, un esfuerzo importante de reformas económicas e institucionales que la han articulado a los mercados internacionales tanto financieros como de bienes y servicios. Muchos de los países de la región tienen ahora economías comparativamente abiertas al comercio y fuertemente dependientes del funcionamiento del mercado internacional de capitales.

La respuesta de la producción agroalimentaria a estas nuevas condiciones de contexto ha sido, en la mayoría de los países de la región, altamente favorable. En muchos de ellos es posible observar procesos de modernización y aumento de la producción, la eficiencia y la competitividad en la producción primaria y también importantes avances en el desarrollo agroindustrial. Esto es particularmente notable en el caso de las producciones de clima templado en las cuales además los precios internacionales han sido marcadamente adversos.

Sin embargo, y a pesar de estas respuestas positivas a las nuevas condiciones de contexto el potencial de la producción agroindustrial para contribuir al crecimiento económico y al aumento de las exportaciones está lejos de lograrse. Adicionalmente las características internas del proceso de modernización, seguido durante la década del 90 ha creado nuevos desafíos y oportunidades que deben ser considerados al definir las estrategias más adecuadas para profundizar el desarrollo sustentable del sector agroalimentario.

Algunos de los desafíos más importantes son los siguientes:

La eficiencia productiva y el uso sustentable de los recursos naturales

América Latina necesita modernizar su producción agropecuaria y lograr una producción eficiente basada en el aprovechamiento de su extraordinaria dotación de recursos naturales y de la tecnología disponible en el mundo. Durante las últimas tres décadas y más especialmente durante la década del 90, muchos países de la región han hecho importantes progresos, especialmente en la agricultura de clima templado.

Lo ocurrido en la producción de estos productos ejemplifica las características centrales del proceso de modernización agropecuario de los últimos años. En estos cultivos la modernización se apoyó en un paquete tecnológico basado en el mejoramiento genético de unas pocas especies de gran importancia mundial (trigo, maíz, soja) y el uso intensivo de agroquímicos y agua de riego (por ejemplo el uso de fertilizantes aumentó en el período 1960-1980 en 2000%). El impacto de este paquete tecnológico identificado como la revolución verde, sobre la producción y productividad de estas

especies en la región a nivel mundial fue extraordinaria y ayudó, de una manera significativa, a fortalecer la seguridad alimentaria mundial y a mejorar el nivel de vida de los pobres urbanos.

Sin embargo, transcurridas tres décadas desde su inicio, el impacto productivo de la revolución verde ha disminuido significativamente. Además se ha hecho evidente el impacto negativo que el uso intensivo de agroquímicos y otros insumos de origen industrial tienen sobre el medio ambiente y la creciente presión sobre el uso del agua dulce.

Por lo tanto, este patrón tecnológico debe evaluarse en términos de su sustentabilidad técnica y política, a partir de la creciente preocupación sobre cuestiones ambientales, que tiene la población no rural, especialmente en los países desarrollados que son nuestros principales mercados.

América Latina tiene hasta ahora una agricultura relativamente poco contaminante, usa menos agroquímicos que la media mundial y tiene abundantes recursos hídricos. Esta situación es una oportunidad para adelantarse a los hechos y preservar esta situación afianzándose como un productor con una agricultura eficiente pero "limpia". Una estructura productiva no contaminante ayudaría a preservar el futuro acceso a los mercados de países con restricciones ambientales y acceder a nichos de mercado especiales de alto valor y desarrollar actividades asociadas a la venta de servicios ambientales.

Una estrategia basada en el uso eficiente pero sustentable de los recursos naturales agrícolas es un elemento central para lograr una economía rural moderna y productiva.

Valor agregado y nichos de mercado: el papel de la agroindustria rural y de la biotecnología

Uno de los grandes desafíos y al mismo tiempo oportunidades, para América Latina está dado por el hecho de que la agricultura moderna se mueve hacia la producción de bienes con mayor valor agregado dirigidos a satisfacer las nuevas demandas de los consumidores.

América Latina ha hecho importantes progresos en el desarrollo de la agroindustria. Sin embargo, este esfuerzo inicial necesita ser profundizado para poder acceder a las nuevas condiciones y oportunidades que da el comercio internacional.

El desarrollo de la agroindustria a un nivel competitivo requiere del desarrollo de procedimientos productivos y comerciales tales como embalaje, denominación de origen, productos orgánicos dirigidos a lograr una permanente creación de nuevos productos y marcas comerciales. Todo esto debe estar basado en conocimientos y mecanismos institucionales complejos cuyo desarrollo necesitan del esfuerzo conjunto público-privado.

De igual manera, la diferenciación de productos agrícolas de alto valor tiene que estar acompañado de los mecanismos institucionales necesarios para producir con calidad e inocuidad y controlar y certificar dichas cualidades del producto. América Latina tiene en estas áreas una considerable debilidad técnica e institucional.

Un caso particular de esta nueva agricultura es el aprovechamiento de la biotecnología para ganar mayor eficiencia, bajar los costos y diferenciar productos. El reciente acuerdo de Montreal comienza a resolver algunas de las limitaciones al uso de transgénicos que surgían de las preocupaciones de los consumidores con respecto a los organismos genéticamente modificados. Aprovechar esta oportunidad requiere de un esfuerzo especial en el área de investigación y desarrollo tecnológico y una sabia política de vinculación tecnológica público-privada, un mecanismo de atracción a la inversión privada y el necesario marco regulatorio de los derechos de propiedad intelectual.

Modernización y agroindustrialización: la concentración económica y la equidad

El proceso de modernización de la producción primaria y la rápida agroindustrialización han sido fenómenos importantes en la mayoría de los países de la región durante la década del 90. Estos procesos son necesarios para ganar eficiencia productiva y responder a las nuevas demandas por alimentos procesados. Son además, una extraordinaria oportunidad para generar empleo y valor agregado.

Sin embargo, estas transformaciones económicas en la agricultura han estado acompañadas de un importante proceso de concentración económica y pérdida de poder de negociación por parte de los productores rurales. Un ejemplo de esto es que en los años 50, en los Estados Unidos el valor de la producción vendida por los agricultores representaba el 57% del valor total de la cadena productiva, mientras que en la actualidad representa sólo el 22%.

Los procesos de modernización han llevado también a un proceso de concentración de la propiedad agrícola. En Estados Unidos se estima que para el año 2000 el número de explotaciones agropecuarias (farms) habrá disminuido de 180.000 a 75.000 (OTA, 1995). Similarmente en Argentina durante la última década, el tamaño medio de las explotaciones agropecuarias en la región pampeana habría aumentado un 20%.

Estos procesos de concentración económica son aun más pronunciados en el sector agroindustrial donde, además, el grado de transnacionalización es muy importante. En Costa Rica el 50% de la producción hortícola está en manos de una empresa. En Argentina tres firmas internacionales y una local controlan el 80 % de la producción y distribución de productos lácteos.

Estas cifras muestran que, progresivamente, el poder de decisión y de captación de excedentes económicos se aleja del productor agropecuario hacia otros actores económicos más cercanos al consumidor final. En algunos casos también se aleja de las empresas nacionales y consecuentemente del ámbito de decisión de los Estados Nacionales. Las consecuencias sobre la distribución del ingreso y la equidad podrían ser importantes y generar procesos políticos negativos para el desarrollo agroindustrial.

Pobreza rural y migraciones

La pobreza rural en América Latina ha disminuido como porcentaje de la pobreza total y en números absolutos. Sin embargo, la principal explicación de esta disminución es la migración hacia el sector urbano (de Janvry y Sadoulet). Por el contrario, en general, los programas de desarrollo rural han tenido un impacto limitado en los sectores más pobres del sector rural y los procesos de modernización reciente han empeorado las condiciones de vida de los estratos medios de los productores rurales.

El cuadro 1 muestra que la pobreza rural es aun muy importante en América Latina. La pobreza es consecuencia de no tener la propiedad de activos productivos y/o la falta de oportunidades de actividad económica y empleo y está agravada por las deficientes condiciones de vida que surgen de la débil infraestructura de comunicaciones, salud y educación que, generalmente, hay en el medio rural.

Cuadro 2

País	Población urbana como % de población total	GDP per cápita ranking mundial (Banco Mundial, 1997)
Argentina	86.3 (1994)	105
Brasil	81.8 (1996)	96
Chile	87.9 (1996)	101
Colombia	75.8 (1997)	75
Costa Rica	49.8 (1997)	81
El Salvador	49.6 (1997)	70
Guatemala	41.5 (1990)	63
Honduras	49.4 (1997)	40
Méjico	74.7 (1997)	93
Panamá	63.8 (1997)	84
Perú	71.3 (1997)	80
Uruguay	85.2 (1997)	103
Venezuela	93.4 (1994)	90
USA	76	128
Canadá	77	119
Australia	85	117
Sudafrica	51	91
UK	90	116
Suecia	83	122
Francia	73	125
Hungría	65	100

Una de las consecuencias de la pobreza rural ha sido la alta tasa de migración hacia las grandes ciudades. El Cuadro 2 y el Gráfico 3 muestran la relación entre ingreso per cápita a nivel nacional y el grado de urbanización medida como población urbana como porcentaje de la población total. También muestran que el grado de urbanización en América Latina es mayor, a nivel comparable de ingreso per cápita, que el existente en una muestra de países desarrollados relevantes para América Latina.

Este proceso de urbanización acelerada ha generado enormes presiones sobre los mercados de trabajo y sobre la infraestructura básica de los centros urbanos, que no siempre han podido responder en forma adecuada, perpetuando situaciones de pobreza y marginalidad en las ciudades. Asimismo, la rápida urbanización ha despoblado prematuramente el espacio rural disminuyendo la edad promedio y el nivel de capacitación de la población rural. Esto es consecuencia de que los que migran son los más móviles y los que tienen, por lo menos en principio, mayores posibilidades de empleo y ascenso social en las actividades urbanas.

Contribuir a resolver el problema de la pobreza rural y la correcta ocupación del espacio rural, es un objetivo importante de una estrategia para el desarrollo de la economía rural.

La nueva visión de la agricultura: el espacio rural como ámbito de actividad económica

El primer paso en la construcción de una nueva visión es modificar la imagen a través de la cual el ciudadano común asocia al espacio rural con lo agrícola. Sin embargo el espacio rural debe ser visto como el ámbito en el cual se desarrollan un conjunto de actividades económicas que exceden en mucho a la agricultura. El espacio rural y los recursos naturales que están contenidos en él, son la base de crecientes actividades económicas y sociales. Es evidente que la actividad agrícola (incluyendo la ganadería y las actividades forestales) son las principales. No obstante, hay un conjunto de otras actividades que tienen una gran importancia relativa las cuales, en general, están asociadas a un mayor nivel de desarrollo. Entre éstas, las actividades vinculadas a la agroindustrialización, el turismo y las artesanías regionales son tal vez las de mayor trascendencia. Adicionalmente, la forma en que se organizan y desarrollan todas estas actividades económicas incide en la capacidad para cumplir importantes funciones vinculadas a la conservación de los recursos naturales y a la construcción del capital social incluyendo el funcionamiento social y político de las comunidades.

Esta visión ampliada de las actividades económicas en el ámbito rural pone de manifiesto, por un lado, la complejidad de la estructura económica y social del campo y, por otro, al conjunto de oportunidades y desafíos que es necesario identificar y aprovechar en forma completa en una estrategia para el desarrollo de la economía rural.⁴

El enfoque enfatiza la importancia de la agricultura y de otras actividades económicas desarrolladas en el ámbito rural como el elemento central de una estructura económica y social que cumple importantes funciones en relación con el desarrollo de la economía en su conjunto.

El concepto ha sido desarrollado por la FAO quien clasificó a las funciones de la agricultura y de los recursos naturales en tres categorías:

- *La función económica.* Esta función está relacionada a las contribuciones que el sector realiza al crecimiento económico global. Estas funciones están principalmente vinculadas a la producción de bienes transables característicos de la producción agropecuaria donde el nivel de su contribución a la economía global está determinada por el desarrollo y madurez de los mercados y el nivel de desarrollo institucional.
- *La función ambiental.* Estas están vinculadas a la conservación de los recursos naturales y a la preservación del medio ambiente. En este sentido es particularmente importante resaltar las

⁴ Una contribución importante en esta dirección ha sido desarrollada recientemente con especial referencia a la agricultura de los países desarrollados en documentos preparados por la Comunidad Europea y la FAO.⁴ Una propuesta con elementos conceptuales similares que enfatiza la complejidad y riqueza de la economía rural y su importancia para la economía nacional, ha sido preparada para Honduras por el BID.

contribuciones potenciales de la agricultura al tratamiento de ciertos problemas de carácter global tales como cambio climático, biodiversidad, desertificación y otros.

- *La función social.* Está vinculada al desarrollo del capital social y al mantenimiento de la vida comunitaria a la cual se le asigna una importancia especial en términos del mantenimiento de valores democráticos y culturales.

Estas funciones potenciales del espacio rural están interrelacionadas. Su importancia relativa está asociada al nivel de desarrollo e industrialización de cada país y región y a las políticas públicas implementadas. En los países con mayor desarrollo industrial la importancia de las funciones ambientales y sociales tienen en general un mayor reconocimiento explícito en sus políticas públicas (como es evidente en la Política Agraria Común de la Comunidad Europea)

Esta nueva concepción de lo rural tiene importantes consecuencias sobre las estrategias de desarrollo, las políticas públicas y las estructuras institucionales que es necesario implementar.⁵

Reflexiones sobre las políticas públicas para el desarrollo de la economía rural

Introducción: el marco de la política económica

Una estrategia para el desarrollo de la economía rural debe comenzar por un marco de política económica y monetaria adecuada y estable. Las políticas cambiarias e impositivas no deben tener sesgos antiexportadores y el conjunto conformado por la política económica y monetaria, debe favorecer las actividades productivas. Estos principios generales están aceptados ampliamente en la profesión económica y están en la base de las reformas económicas e institucionales implementadas en la región durante la década del 90.

Debajo de este paraguas de política macroeconómica la estrategia de desarrollo de lo rural debe reconocer la existencia de estrategias complejas y heterogéneas para la generación de empleo e ingresos por parte de las empresas y familias rurales y el carácter multifuncional de las actividades económicas en el espacio rural. Dicha estrategia tiene, además de la política económica y monetaria seis pilares que incluyen las áreas de intervención estatal con mayor potencial: 1) la consolidación de un marco de políticas públicas y organización institucional, consistentes con una visión integrada de lo rural; 2) el desarrollo de la infraestructura de transportes, comunicaciones y uso de agua; 3) el fortalecimiento de los mecanismos institucionales que faciliten el acceso y la utilización eficiente de la tierra; 4) el desarrollo y consolidación de los mercados de bienes 5) el desarrollo de oportunidades para el aprovechamiento privado de bienes semipúblicos y 6) la provisión de servicios agropecuarios necesarios para la producción (tecnología, sanidad y calidad y promoción de exportaciones).

El desarrollo de un marco institucional consistente con una visión integrada de lo rural

El desarrollo del espacio rural requiere de un conjunto articulado de políticas públicas y de una infraestructura institucional adecuada para la implementación de dichas políticas. Este ha sido uno

⁵ Los países de la Unión Europea han resuelto este dilema a través de una estrategia que podríamos llamar la del país rico. Han construido a lo largo de los años una compleja política agropecuaria (la PAC) que, a través de la protección del mercado interno y utilizando subsidios a la producción y a las exportaciones, ha facilitado el desarrollo de la producción agropecuaria y agroindustrial resuelto los problemas más graves de pobreza rural. Los latinoamericanos sabemos que esta solución ha sido en parte a costa nuestra y de otros países que producen sin subsidios. No obstante ello y reafirmando el derecho y la necesidad de nuestros países de exigir permanentemente en todos los foros posibles que los países de la Unión Europea modifiquen la PAC y eliminen los subsidios que distorsionan los mercados, es importante aprender las lecciones principales que se desprenden de la aplicación de esta política durante más de cuarenta años.

de los problemas tradicionales del desarrollo rural: la incapacidad del sector público agropecuario para articular un conjunto de intervenciones estatales y un Programa de inversiones dirigidas al sector rural que respondan a las necesidades del Sector. En general, la política para el sector rural es decidida e instrumentada en otros ámbitos institucionales del sector público, sin una adecuada coordinación por parte de las autoridades políticas responsables de la problemática rural.

Una visión ampliada de lo rural que incorpora las distintas actividades económicas que se desarrollan en el ámbito rural y que reconoce la multiplicidad de objetivos y funciones del desarrollo rural, hace aun más necesaria esta coordinación institucional en la aplicación de las políticas públicas. Esta visión ampliada que incluye la producción agroindustrial, la producción de productos regionales, el turismo basado en los recursos naturales y la producción de bienes semipúblicos vinculados a la conservación del medio ambiente, significa también una creciente complejidad de la vida rural. Estas actividades generan nuevos actores sociales, nuevas necesidades y una gran cantidad de oportunidades de empleo y generación de riqueza. Esta complejización de lo rural tiene un correlato inmediato en el ámbito de las políticas sectoriales y en la organización institucional para responder a estas nuevas demandas sociales. Los desarrollos institucionales necesarios corresponden a los elementos principales de lo que se ha llamado la tercera reforma del Estado (Piñeiro et.al 1999).

Estas nuevas demandas sociales plantean dos cuestiones interrelacionadas. Por un lado está el tema de la eficiencia en la prestación de los servicios y el cumplimiento de ciertas funciones propias e indelegables del sector público. Por otro lado, está la necesidad de una progresiva descentralización política y administrativa que acerque la actividad del sector público, especialmente aquella dirigida en el ámbito rural a los actores sociales a los cuales se quiera beneficiar. La velocidad y naturaleza de los procesos de descentralización deben acompañar a la situación política particular de cada país y a las posibilidades operativas y presupuestarias que existen en cada caso. Si bien es posible prever que en el corto y el mediano plazo deberán coexistir distintas situaciones, en cuanto a los niveles de descentralización es evidente que la tendencia apunta claramente en esta dirección y que los elementos de descentralización, e integración funcional necesarios para dar cabida a las nuevas actividades económicas que se desarrollan en el ámbito rural, son los principales desafíos de la nueva institucionalidad del sector rural.⁶

Un desafío adicional es construir los mecanismos institucionales necesarios para que este conjunto de actividades estatales pueda ser coordinado por los responsables políticos del sector rural. Un ejemplo de una alternativa institucional posible está dado por la propuesta realizada por un equipo de trabajo del BID referida a Honduras. La propuesta se basa en la creación de un Gabinete Agroalimentario Rural integrado por las distintas secretarías con jurisdicción en temas relevantes al ámbito rural, la cual tendría por funciones coordinar las políticas públicas y el Programa de inversión pública en el ámbito rural (BID, 1999).

Desarrollo de la infraestructura de transporte, comunicaciones y aprovechamiento del agua: el Fondo de inversiones rurales

El desarrollo del espacio rural, el crecimiento de la producción y su integración a los mercados urbanos e internacionales es altamente dependiente del desarrollo de la infraestructura de transportes, comunicaciones, aprovechamiento del agua y de otros servicios que tienen que ver con el bienestar humano. Estas no sólo permiten un aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales y de las oportunidades de actividad económica. También permiten y promueven el afincamiento poblacional y el mejoramiento de la calidad de vida de la gente y, consecuentemente, su capacidad para producir y para desarrollarse social y políticamente.

⁶ Para una discusión de este tema ver el trabajo preparado para esta Conferencia por Roberto Martínez Nogueira.

Un ejemplo de la importancia de la infraestructura está dado por la historia económica de países como Estados Unidos, Canadá y Australia. Estos países tuvieron, tempranamente en su historia, patrones de inversión mucho más descentralizados y dirigidos a las zonas rurales que la mayoría de los países de América Latina. En Centro América, el desarrollo relativo de Costa Rica puede ser explicado, en gran parte, por la importante inversión social (salud, educación) realizada a partir de la década del 40 en el ámbito rural.

Un problema central de la inversión pública son los mecanismos de decisión a través de los cuales se deciden e implementan dichas inversiones. Estos son, en general altamente centralizados sin la necesaria articulación con las prioridades y necesidades de los usuarios.

Una forma de revertir este inconveniente está resumido en una propuesta realizada recientemente por el BID (BID, 1999). La esencia de dicha propuesta es la creación de un Fondo de inversiones rurales creado "como un esquema descentralizado, respondiendo a demandas de municipalidades, grupos campesinos, asociaciones vecinales y ONG, entre otros. El financiamiento cubriría un menú de actividades de inversión pública incluyendo: rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales, telecomunicaciones, energía, asistencia técnica, miniriego, capacitación, etc. Tendría criterios de elegibilidad de beneficiarios, sería no reembolsable y requeriría cofinanciamiento de dichos beneficiarios en un porcentaje a definir. Este financiamiento debería coordinarse con mecanismos similares a los de carácter sectorial ya existentes o por crearse. Podría incluir entre las opciones, la posibilidad de actuar como un mecanismo financiero competitivo de primero y segundo piso canalizando el grueso de la inversión pública en pequeños proyectos de infraestructura o apoyos productivos rurales, inducidos por demandas estrictamente locales. La priorización de estas últimas tendría obviamente una perspectiva de competencia multisectorial y la competencia entre proyectos alternativos dentro de cada comunidad involucrada sería claramente percibida al nivel de las mismas. El FHIR sería concebido estrictamente como un mecanismo financiero, sin ninguna capacidad o mandato de ejecución directa, y como tal, consistente y coexistente con la actual estructura institucional".

Acceso y utilización eficiente de la tierra

Un instrumento importante del desarrollo de la economía rural es el adecuado desarrollo del mercado de tierras tanto para compra como para arrendamiento. La existencia de estos mercados facilita la utilización eficiente de recursos y puede contribuir a mejorar la equidad en el ámbito rural.

La mayoría de los países de la región ha logrado a través de los procesos naturales de subdivisión y reconcentración territorial y en algunos casos como resultado de programas de desarrollo rural y de reforma agraria, mejoras en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra. Sin embargo, un número importante de países tiene aun graves problemas de estructura agraria que impiden la modernización del sector.

Resolver problemas de esta naturaleza requiere de modificaciones de la legislación agraria para aumentar la flexibilidad en las transacciones de tierras, inversiones en materia de registros y titulación de predios rurales (incluyendo la modernización de las instituciones relacionadas con los procesos de catastro, registro y titulación) y promover, tanto desde el punto de vista institucional como del financiero, el desarrollo de un activo mercado de tierras (por ejemplo, mediante el financiamiento de la compra o el arrendamiento a largo plazo de tierras).

Adicionalmente, se puede considerar:

- *Posibilidad de aplicar impuestos a la tierra.* La existencia de impuestos a la tierra desalienta la tenencia de activos improductivos con propósitos especulativos y utilizados por debajo de su capacidad potencial y, por consiguiente, reduce su precio en el mercado y favorece un mayor acceso por parte de pequeños productores.
- *Fomentar el acceso a tierras mediante el arrendamiento.* El arrendamiento en sus diversas formas constituye un elemento importante que facilita el acceso a la tierra a agricultores no propietarios o minifundistas y posibilita una mayor utilización de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva. En la práctica, el temor a la confiscación o a la ocupación ilegal de los terrenos por parte de los hacendados, y la falta de un marco jurídico e institucional protector de los intereses de ambas partes, limita el arrendamiento de terrenos particulares.

La consolidación de los mercados de bienes

Las características propias de la agricultura y el espacio rural tales como la distancia que separa la producción del mercado, la estacionalidad de la producción y el carácter perecedero de algunos productos hacen que el desarrollo y maduración de los mercados sea un hecho especialmente importante pero, al mismo tiempo, particularmente difícil.

La posibilidad de desarrollar estos mercados agrícolas está directamente asociada a la existencia de una adecuada infraestructura física, incluyendo capacidad de almacenaje, y el necesario desarrollo de instrumentos institucionales como los mercados a término, las bolsas de comercialización, los warrant o certificados de depósito y seguros agrícolas, etc, instrumentos que, si bien deben funcionar en el ámbito privado, necesitan de un impulso inicial y de la regulación por parte del Estado.

La importancia de los mercados para los productos agrícolas y las dificultades inherentes a su desarrollo autónomo, están reconocidos en la literatura económica y en la implementación práctica de las políticas públicas. Una expresión de ello es el interés e importancia que le han dado en sus programas de acción los bancos internacionales. Su importancia toma una nueva dimensión en el marco de la globalización y la apertura comercial que ha tenido lugar durante la década del 90. Como consecuencia de esto, el desarrollo y fortalecimiento de los mercados de los productos agrícolas transables es un área de especial prioridad, tanto para las políticas públicas como para el programa de inversiones de la región.

Un área particular en el desarrollo de los mercados de bienes está vinculada a la agroindustria. El desarrollo agroindustrial en las zonas de producción requiere de un buen desarrollo de la infraestructura física y políticas activas por parte del estado, especialmente en el área del desarrollo tecnológico, la capacitación empresaria y la promoción de exportaciones. La economía europea tiene innumerables ejemplos de desarrollos de regiones rurales, basados en la pequeña agroindustria que desarrolló productos en algunos casos con denominación de origen, dirigidos a nichos de mercado altamente redituables. Algunos ejemplos de América Latina son el café "Blue Mountain" de Jamaica o más recientemente la carne Angus de Argentina.

El desarrollo de oportunidades para el aprovechamiento privado de bienes semipúblicos

Las nuevas preocupaciones por la conservación del medio ambiente que surgieron durante la década del 90, ahora ampliadas y sistematizadas en el concepto de la multifuncionalidad del espacio rural han puesto en evidencia la importancia de los bienes semipúblicos que pueden servir de base a acti-

vidades comerciales del sector privado. En general para que esto sea posible es necesario crear mecanismos de colaboración público-privada.

Entre las distintas experiencias de bienes semipúblicos que han generado actividades privadas pueden mencionarse las siguientes:

- el desarrollo de parques nacionales que sirven de base a un turismo ecológico especializado (el parque Braulio Carrillo en Costa Rica),
- el aprovechamiento de la biodiversidad para la producción de fármacos o la utilización de genes específicos en la biotecnología, (INBIO, Costa Rica),
- la fijación de CO₂ a través de la conservación de los bosques tropicales y la forestación y la venta de este servicio a países que exceden los límites de contaminación acordados en la convención de Kyoto. El mecanismo más utilizado hasta ahora para pagarle al país que ofrece la fijación (secuestro) de CO₂ ha sido el Global Environmental Facility (GEF) administrado por el Banco Mundial. Sin embargo también hay casos de financiamiento privado a través de las Empresas que ocasiona las emisiones (empresas y productores de energía eléctrica de Inglaterra y Países Bajos).

La amplia y variada gama de bienes semipúblicos que pueden ser potencialmente utilizados por el sector privado están ilustrados en los ejemplos descritos. La globalización, el enorme crecimiento del turismo y las nuevas y poderosas preocupaciones por el medio ambiente crearán progresivamente nuevas demandas por estos bienes semipúblicos y, consecuentemente, la oportunidad para convertirlos en elementos importantes es una estrategia de desarrollo del espacio rural.

Identificarlos conceptualmente y definir con mayor precisión las acciones necesarias por parte del sector público para que su aprovechamiento sea posible en el ámbito del sector privado tiene varias virtudes. La más importante es que permite identificar con claridad las políticas públicas necesarias y potencialmente efectivas. En este sentido es posible ver que las políticas dirigidas a sostener los precios de los productos agrícolas que distorsionan los mercados, son poco eficientes y contribuyen muy poco para lograr un apoyo eficaz a quienes más lo necesitan. Por el contrario el desarrollo de instituciones apropiadas y la construcción del capital social son particularmente necesarios para el objetivo buscado de promover el crecimiento económico y el bienestar a través de un completo aprovechamiento del potencial productivo del espacio rural.

El desarrollo de los servicios agropecuarios: la provisión de bienes públicos y semipúblicos necesarios para la producción agropecuaria

La presencia del estado en la provisión de los servicios agropecuarios ha sido muy importante en América Latina. En el período que comienza después de la terminación de la segunda guerra mundial y hasta principios de la década del ochenta la mayoría de los países de la región desarrollaron un conjunto de instituciones públicas a través de las cuales se pudiera implementar una activa política de intervenciones estatales.

La crisis de los años ochenta impuso en toda América Latina una reforma institucional del Sector Público dirigida a disminuir los costos fiscales y lograr una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Un elemento importante de esta primera reforma fue la búsqueda de una mayor participación del sector privado en la provisión de los servicios agropecuarios.⁷

⁷ Para una discusión de esta temática ver Piñeiro et.al 1999.

A fines de la década del 90 la situación del sector público agropecuario en la región es, en general, poco satisfactorio. Por un lado la política de restricción presupuestaria y achicamiento institucional han dejado desguarnecidos a los sectores más débiles de la comunidad rural. Por el otro, ha comenzado a ser más evidente que el desarrollo del sector rural requiere de una activa y eficiente participación del sector público en la provisión de algunos servicios agropecuarios que no pueden ser provistos adecuadamente por el sector privado en forma unilateral y sin el apoyo y financiamiento estatal. Esto es particularmente cierto a partir de las preocupaciones medio ambientales y su estrecha relación con la producción agropecuaria y el espacio rural.

La evidencia de estas dificultades y nuevas necesidades han puesto en marcha la segunda reforma del estado que está centrada en lograr que los mercados y las instituciones operen con una mayor eficiencia y efectividad. Los elementos centrales de esta segunda reforma están centradas en la incorporación de prácticas de gestión más eficaces en los organismos públicos y en una mayor articulación entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, aunque muy débilmente, algunos países están comenzando a trabajar en las reformas de la tercera generación dirigidas a fortalecer su capacidad de acción en ámbitos más específicos, como la conservación de los recursos naturales y la promoción de servicios ambientales.

Para América Latina, el gran desafío es la reconstrucción de las instituciones públicas nacionales necesarias para apoyar el desarrollo agropecuario y rural integrándolas a una acción conjunta con la estructura institucional regional y las oportunidades existentes a nivel mundial. En esta dirección las principales áreas de intervención estatal son las siguientes:

La innovación tecnológica

La innovación tecnológica en la producción agropecuaria es una de las fuentes principales del crecimiento económico. Un número importante de estudios muestra la importancia de la innovación en la extraordinaria expansión de la producción agrícola mundial y la alta rentabilidad que la inversión en tecnología ha tenido a lo largo de los años (Alston, Pardey and Smith, 1999).

El rápido desarrollo de la aplicación de la biotecnología y la informática de los últimos años ha creado un nuevo contexto institucional y al mismo tiempo, enormes posibilidades para una agricultura más diversificada y con mayor valor agregado. Una de las consecuencias de los nuevos desarrollos ha sido, a nivel mundial, la creciente importancia del sector privado en la creación y difusión del conocimiento.

Sin embargo, en América Latina las inversiones del sector privado en general, y en el sector agroindustrial en particular, son considerablemente inferiores a las que realizan en los países desarrollados. Este hecho es de particular importancia para el sector ya que si bien históricamente las ventajas comparativas en la agricultura estuvieron definidas principalmente por la dotación de recursos naturales en el futuro la capacidad para crear y utilizar tecnología será el elemento fundamental.

Estas tendencias crean una situación especial. La región tiene una estructura productiva bastante diversificada con algunos cultivos dependientes de la gran empresa transnacional que se autoabastece de tecnología, otros productos abastecidos tecnológicamente por la empresa privada y muchas otras producciones con mercados relativamente pequeños y en los cuales los pequeños productores son un factor importante en la estructura productiva. Estos cultivos tienen, en muchos casos, mercados demasiado pequeños y condiciones de producción particulares, tanto desde el punto de vista ecológico como en relación a la estructura económica y social predominante.

En estos casos el incentivo económico es insuficiente para que el sector privado tenga una activa participación en el proceso de producir y difundir la tecnología necesaria en estas condiciones parti-

culares. El estado tiene, en consecuencia, un papel importante que cumplir, no sólo a través de sus propias organizaciones, en el financiamiento de investigaciones estratégicas para la región que no están siendo realizadas por el sector privado, sino que también en articular las necesidades de la región con la oferta disponible a nivel regional y mundial.

Una primera conclusión es que la participación del Estado es necesaria. La alternativa razonable de modelo institucional tendría tres partes: i) un mecanismo institucional (el Fondo de Investigaciones Agropecuarias) que financie actividades de investigación estratégicas para el país; ii) un organismo público, con participación del sector privado, encargado de definir la política tecnológica, identificar necesidades tecnológicas de carácter estratégico y administrar el fondo de investigaciones agropecuarias; iii) un conjunto de organizaciones, públicas si las hubiera, privadas y Universidades encargadas de ejecutar investigaciones y transferir tecnología.

En esta organización institucional una de las responsabilidades principales del organismo público es articular, a través del financiamiento provisto por el Fondo, las actividades de las instituciones nacionales con los organismos regionales e internacionales que operan en la región. Esta articulación tendría como objetivo principal buscar sinergias, evitar duplicaciones y lograr la masa crítica necesaria en los temas que se investigan.

Sanidad y calidad y comercio

Una de las consecuencias de la globalización de la economía y la apertura de los mercados es la creciente imposición de pautas de consumo y estándares de calidad (incluyendo inocuidad y condiciones organolépticas) y sanidad propias de los mercados de los países más desarrollados. Esto es una consecuencia de tres fenómenos: a) por un lado, las necesidades que surgen de las actividades de exportación a dichos países, las cuales tienen que cumplir estrictamente con dicha normativa sanitaria y otras exigencias de calidad y presentación (packaging); b) en segundo lugar la creciente estandarización de pautas de consumo a nivel mundial y la creciente adaptación de estos hábitos en los países en desarrollo y c) finalmente la creciente importancia de empresas transnacionales del sector agroalimentario que, tanto por costumbre y cultura empresarial, como por las expectativas de exportar a otros mercados más sofisticados han introducido pautas de calidad de carácter internacional en la producción destinada a los propios mercados de los países de la región.

En este contexto más sofisticado y exigente, el estado debe tener la capacidad de: a) definir una completa normativa que regule las condiciones de calidad y sanidad alimentaria y en forma coherente con las necesidades de los mercados internacionales y las pautas acordadas en los distintos acuerdos internacionales y en particular en el OMC; b) fiscalizar el cumplimiento de esta normativa por parte del sector productivo y c) diseñar y realizar conjuntamente con el sector privado las campañas sanitarias necesarias para el control y erradicación de enfermedades de importancia sanitaria y/o económica.

La participación del sector público en estas actividades puede ser justificada por la naturaleza de bien público de muchas de ellas.⁸ Recomendaciones generales con respecto a formas de financiamiento de estas actividades y propuestas para su organización institucional pueden verse en Piñeiro et.al 1999.

⁸ Para una discusión de este tema ver Piñeiro et.al 1999

Promoción de exportaciones

El desarrollo de América Latina se basó en las exportaciones de origen agropecuario. En particular unos pocos productos como el café, el banano, la ganadería, el algodón, el azúcar y los cereales se constituyeron durante muchos años en un eje importante de la actividad económica de la región.

Sin embargo, como consecuencia de las políticas de apertura comercial instrumentadas a partir de la década del 90, la economía rural de la región se ha diversificado considerablemente. Una parte importante de esta diversificación ha estado asociada a la producción de otros cultivos agrícolas como la soja, los lácteos y las flores ornamentales con incipientes, pero importantes procesos, de agroindustrialización de la producción.

Una nueva expansión de las exportaciones de origen agropecuario requiere una profundización del proceso de agroindustrialización y ciertos apoyos por parte del sector público. El apoyo estatal en la promoción de exportaciones puede justificarse a partir de las imperfecciones del mercado especialmente en el caso de las pequeñas empresas sin experiencia exportadora. Las imperfecciones del mercado en las exportaciones de origen agropecuario tienen tres orígenes principales:

- *Imperfecciones en el mercado de la información.* Esto se debe a que su obtención requiere de estudios de mercado generalmente onerosos y un conocimiento detallado de la normativa comercial, sanitaria y aduanera que no siempre está disponible y al alcance de exportadores individuales.
- *Externalidades que se derivan de los costos de transacción.* La búsqueda de clientes es un esfuerzo de un gran costo inicial que implica: a) conocer la demanda real en un sentido cualitativo y adecuar el producto y su presentación comercial a dicha demanda, b) realizar campañas de promoción que hagan conocer el producto, c) identificar a los clientes potenciales y establecer la confianza y la relación comercial, y d) cristalizar el negocio.
- *Asimetría del riesgo empresario para las pequeñas empresas.* Iniciar exportaciones de productos no tradicionales o en nuevos mercados, tiene un alto costo inicial y un alto riesgo de fracaso. Este riesgo es particularmente importante en empresas pequeñas en las cuales el volumen mínimo necesario para interesar a potenciales compradores puede ser un porcentaje importante de su producción total. Adicionalmente, el alto riesgo empresario en que se incurre no afecta, en caso de fracaso, de igual manera a una gran empresa con un respaldo financiero propio y fácil acceso al crédito institucional, que a las pequeñas empresas para las cuales el capital operativo es generalmente una de las principales limitaciones a su crecimiento y desarrollo.

Adicionalmente, la promoción de una imagen nacional a nivel internacional es un instrumento importante que requiere el apoyo estatal. Ejemplos exitosos de este tipo de acción son Juan Valdés de Colombia, Carne Angus de Argentina y Blue Coffee de Jamaica.

Algunos comentarios finales

Los datos y argumentaciones presentadas en este documento ilustran la extraordinaria importancia que el sector rural tiene en el desarrollo económico y social de América Latina.

La globalización de la economía y las reformas económicas e institucionales adoptadas durante la década del 90 en la mayor parte de los países de la región han reposicionado a la agricultura especialmente en cuanto a su participación en las exportaciones.

Los procesos de reestructuración y modernización productiva en el sector agropecuario han sido considerables en muchos países de la región. Sin embargo estos procesos que han tenido efectos positivos sobre la producción y la productividad también han tenido efectos indeseables sobre la utilización de los recursos naturales y no han contribuido en forma suficiente a paliar la pobreza rural y consecuentemente, las migraciones urbano-rurales.

Una evaluación de la situación actual sugiere la importancia que tendría para la región reexaminar el papel de la economía rural en las estrategias de desarrollo.

América Latina ha hecho importantes contribuciones al pensamiento económico. En distintos momentos de nuestra historia la región fue capaz de definir e implementar visiones y estrategias propias que respondían a las condiciones particulares de la región.

El comienzo del siglo parecería ser un momento en nuestro proceso de desarrollo en el cual es necesario repensar la economía rural y sus posibilidades de contribuir al bienestar general. La observación de lo hecho por algunos países desarrollados y nuestra propia experiencia sugieren algunas enseñanzas importantes que sientan las bases para construir una nueva visión sobre cómo utilizar el espacio rural y contribuir al desarrollo de la economía rural. Este es el desafío al cual el BID y los países miembros nos han convocado al organizar esta Conferencia.

Referencias

- Alston Pardey and Smith. 1999. Paying for Agricultural Production. The John Hopkins University Press. Baltimore.
- BID. 2000. Estrategia para el Desarrollo Agroalimentario en América Latina y el Caribe. Washington D.C.
- BID. 1999. Honduras Post Mitch. Problemas y oportunidades para el desarrollo de la Economía Global. Washington D.C.
- de Janvry, A. and Sadoulet, E. 1999. Rural Poverty in Latin America. Causalities and exit paths. Presented in the Workshop Assessing the impact of Agricultural Research on Poverty Alleviation. CIAT-IICA, Costa Rica.
- Fei and Ranis, G. 1964 The Development of the labor surplus economy: theory and policy. Richard Irwin Inc., Illinois.
- IFPRI. 1995. A 2020 Synthesis. Washington DC.
- Lewis, A. 1955. The theory of economic growth. London, Allen and Unwin.
- Nores, G., Piñeiro, M., Trigo, E., Martínez Nogueira, R. 1996. El Sector Público Agropecuario en la Argentina, Reflexiones para su fortalecimiento. IICA, Buenos Aires, Argentina.
- Per Pinstrup Andersen, Rajul Pandya-Lorch, Mark W. Rosegrant. 1999. World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century. IFPRI. Washington, DC.
- Piñeiro, M. 2000. La Economía Rural de Centro América. Borrador para la discusión.
- Piñeiro, M. y Trigo, E. 1996. Hacia un sistema regional de innovación tecnológica en el sector agroalimentario. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Piñeiro, M., Martínez Nogueira, R., Trigo, E., Torres, F., Manciana, E. y Echeverría, R.G. 1999. La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional. Informe Técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible (RUR-101). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Pryor, S. y Holt, T. 1998. Agribusiness as an Engine of Growth in Developing Countries. United States Agency for International Development. Washington D.C.
- Reca, L. y Echeverría, R.G. 1998. Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Smith, A. 1789. An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations. New York Modern Library.
- Torres, F., Piñeiro, M, Martínez Nogueira, R. y Trigo, E. 1999. Agriculture in the Early XXI Century. Reflections on its evolution and Nature, and thier implications for a Global Research System. Borrador preparado para GFAR Roma.

Gráfico 1: Relación entre el crecimiento agropecuario y el crecimiento económico total, 1990-98

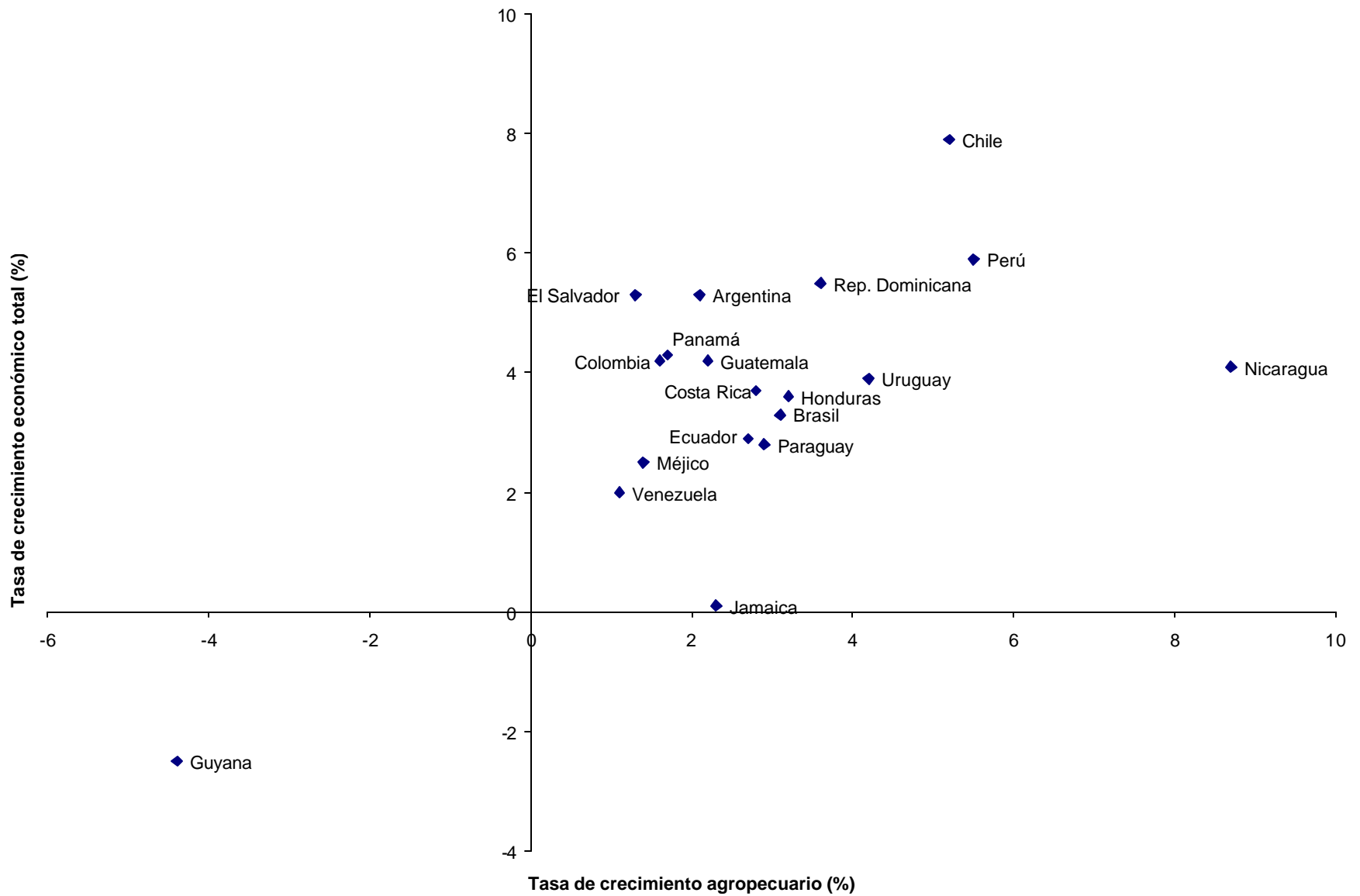


Gráfico 2: Relación entre Ingreso per cápita e índice de la importancia de la Agricultura

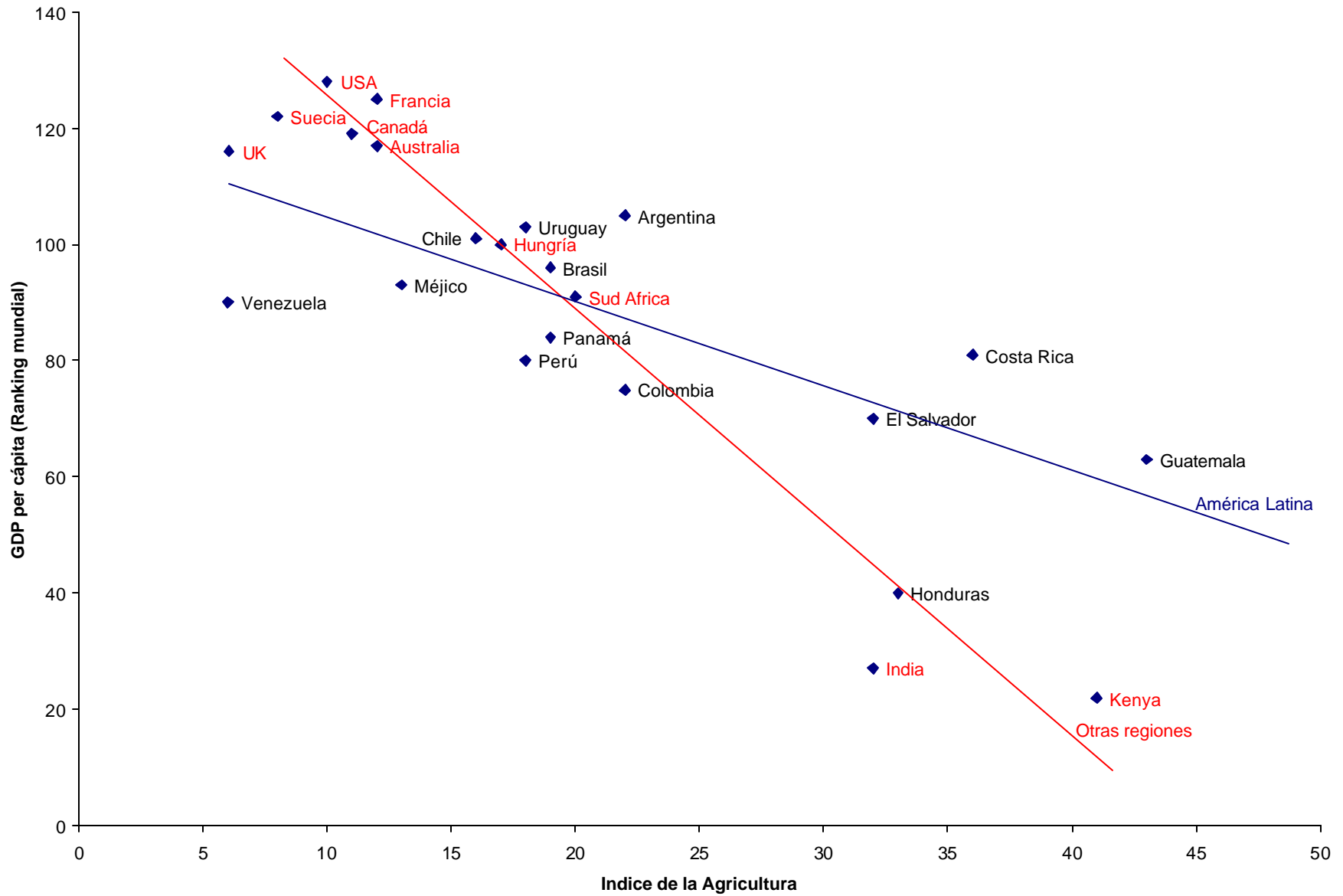


Gráfico 3: Relación entre ingreso per cápita y población urbana

