

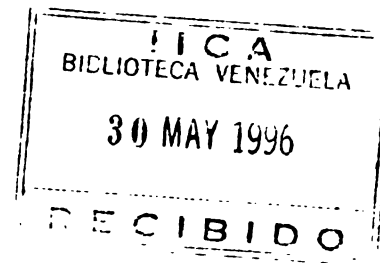
IICA



PROBLEMAS E IMPLICACIONES
DE NUEVOS MODELOS
DE DESARROLLO ECONOMICO
PARA LA AGRICULTURA, LA ALIMENTACION,
EL MEDIO AMBIENTE Y LA POBREZA RURAL

San José, Costa Rica
Setiembre, 1995





**PROBLEMAS E IMPLICACIONES
DE NUEVOS MODELOS
DE DESARROLLO ECONOMICO
PARA LA AGRICULTURA, LA ALIMENTACION,
EL MEDIO AMBIENTE Y LA POBREZA RURAL**

Documento borrador para discusión

**San José, Costa Rica
Setiembre, 1995**

11CA

E10

00003465 1192.

INDICE

1.	Resumen Ejecutivo.	1
2.	Presentación.	27
3.	Modelos de desarrollo económico y papel de la agricultura en las Américas.	35
4.	La agricultura ampliada: se atrofió su encadenamiento ?.	59
5.	La agricultura y el contexto macroeconómico.	79
6.	La visión y misión de la agricultura al año 2020.	95
7.	Hacia la construcción colectiva de un enfoque renovado de la agricultura y el medio rural.	119

Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

Presentación

El propósito del presente documento es el de incentivar la reflexión sobre la necesidad de identificar y analizar el papel que la agricultura juega en el actual modelo económico y de cómo es que se puede contribuir a revalorizarla potenciando sus actuales y futuras contribuciones a la sociedad en su conjunto.

Para viabilizar dicho propósito se ensaya una hipótesis de trabajo con dos componentes clave. Uno señala que, contrario a lo esperado con la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural de los últimos casi quince años, la agricultura en sentido ampliado no está teniendo un comportamiento satisfactorio en su desenvolvimiento y en su papel en la economía global.

Existe un conjunto de causa ubicadas en distintas dimensiones que interactúan mutuamente. Dentro de éstas destacan las siguientes:

En la micro dimensión:

- i) Que hay retardos, ineficiencias y aún ausencia de ajustes estructurales en la agricultura,
- ii) Que hay acciones de reformas estructurales en curso que requerirán de mayor tiempo,
- iii) Que hay resistencias a los cambios por el involucramiento de aspectos sociales, culturales

y políticos,

- iv) Que hay un alto grado de diferenciación y heterogeneidad estructural,
- v) Que la agricultura presenta un severo desgaste,

En la meso dimensión:

- i) Que es considerable el vacío institucional en servicios
- ii) Que los esfuerzos privados por llenarlos, todavía son aislados y limitados,
- iii) Que existe una estructura agroindustrial estancada, con elevadas barreras a la entrada y altamente concentrada,
- iv) Que las señales emanadas desde el entorno de las unidades de producción de la agricultura, se ven interferidas y distorsionadas,
- v) Que no existen políticas "sectoriales" e integrales propiamente,

En la macro dimensión:

- i) Que la existencia de marcos macroeconómicos propicios no son suficientes,
- ii) Que dicho contexto además tiene necesidad de ajustes,
- iii) Que algunas de las limitaciones

de las políticas macroeconómicas, son: sobrevaluación de los tipos de cambio; altas tasas de interés; déficit en cuenta corriente; reincidencia de inflación; ausencia de medidas sobre los flujos espurio de capital externos; desajustes en los ciclos de ahorro e inversión.

- v) Que el contexto externo resulta adverso;

En la meta dimensión:

- i) Que la institucionalidad publico/privada en la agricultura ampliada adolece de presencia efectiva,
- ii) Que la gobernabilidad del sistema de la agricultura es precaria.

El segundo componente clave de la hipótesis de trabajo se refiere al enfoque y a la visión tradicional y rígida que en la actualidad se tiene de la agricultura:

- i) Que este enfoque hoy se torna totalmente inoperante,
- ii) Que se está construyendo un nuevo modelo de desarrollo; sin embargo, dicha concepción no se renovó, todavía persiste,
- iii) Que en este proceso todavía no termina por surgir un enfoque renovado de la agricultura que lo acompañe,
- iv) Que los cambios del mundo y de

la economía son tan dinámicos que con la visión tradicional, no se logra comprenderlos oportunamente,

- v) Que se padece de un severo retraso en el conocimiento actualizado de los fenómenos que le conciernen,
- vi) Finalmente, que producto de la persistencia de ese enfoque inoperante, se genera un ineficiente y anacrónico desempeño de una buena parte de las instituciones y de los agentes públicos y privados que participamos de una u otra manera en la agricultura y en el medio rural.

Esta hipótesis de trabajo con sus dos componentes básicos, representa el eje central del documento.

Se avanza la idea de convocar para crear una corriente hemisférica que permita revalorizar y posicionar a la agricultura de las Américas y el medio rural y sus habitantes.

El documento se estructura en cinco capítulos.

CAPITULO 1.

Modelos de desarrollo económico y papel de la agricultura en Latinoamérica y el Caribe.

1.1 Introducción.

El papel jugado por la agricultura de los países de las Américas

tradicionalmente ha sido importante en la economía de cada país.

Se reconoce que en general sus principales contribuciones al resto de la economía son: a) el abasto de alimentos para la población, b) el ahorro y la generación de divisas, c) la canalización de materias primas para la industria, d) la generación de empleos, e) la oferta de mano de obra para otras actividades, f) la creación de mercado a través de la demanda de productos y servicios de otros sectores, y g) la canalización de excedentes económicos para el resto de la economía.

1.2. El papel de la agricultura en el modelo de sustitución de importaciones.

1.2.1 El papel subsidiario de la agricultura.

La agricultura se constituyó en uno de los pilares centrales del desarrollo del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones vigente desde la década de los cincuenta hasta finales de los setenta. En muchos países fue la principal fuente de recursos que, en parte importante, financiaron el desarrollo de la industria y las ciudades.

Sus contribuciones al resto de la economía fueron cambiando de énfasis según las etapas del modelo sustitutivo de importaciones. En la etapa "fácil" donde se producían artículos de consumo no durable, intensivos en mano de obra, que no requerían ni gran sofisticación económico-empresarial, ni grandes mercados, ni altos niveles de

protección y además se operaba con alta rentabilidad, la agricultura contribuía principalmente con alimentos baratos, mano de obra barata y excedentes económicos.

Sin embargo, en la segunda etapa de sustitución "a ultranza" de las importaciones, el papel subsidiario de la agricultura se redobló en la medida de los mayores recursos que demandaba esta etapa socialmente más costosa.

El encierro, la no competencia y las utilidades fáciles y rápidas, creó un contexto que impidió la orientación del esfuerzo industrial hacia los mercados internacionales.

La acelerada urbanización que se derivó de este modelo, también ejerció una fuerte presión sobre la agricultura, toda vez que ella también financió buena parte de su desarrollo. A mayor crisis económica y demanda de divisas, así como a mayores requerimientos de recursos de la sociedad urbana, más se extraían excedentes de la agricultura y más se redoblaba la importancia de sus contribuciones.

1.2.2 La agricultura y las políticas macroeconómicas.

Durante el largo proceso de industrialización sustitutiva de importaciones se configuró un contexto macroeconómico industrializante y urbano, al que contribuyó de un modo esencial y altamente determinante las políticas macroeconómicas.

La política cambiaria se orientó a modificar la composición interna de la

producción a favor de los productos de consumo interno, mediante el manejo de tasas sobrevaluadas y un sistema cambiario múltiple.

De esta forma, se abarataron las importaciones y se encarecieron las exportaciones, perdiéndose con ello competitividad no solo externa sino también interna.

En estrecha correspondencia con esa política, la **política comercial** también se orientó a provocar la involución y protección de la economía tal como lo requería el modelo sustitutivo de importaciones. Esto se reforzó con la presencia estatal directa y monopólica en el comercio interno y externo de bienes y servicios y con el control y cierre de las fronteras.

La política comercial externa durante este largo período significó, en general, poca o menor protección para la agricultura en relación a otros sectores y a la industria en particular.

Algunos otros efectos principales para la agricultura fueron el empeoramiento de los términos de intercambio campo-ciudad, el letargo comercial y sobre todo tecnológico y la asignación desigual de recursos, así como la inhibición del aprovechamiento del potencial productivo y de las ventajas comparativas.

La **política de estabilidad de precios** se orientó mediante el control administrativo de los macro-precios y de precios específicos.

Esta política se orientó también a

dar protección al consumidor, desconectando a productores y consumidores de los precios de mercado, e introduciendo un claro sesgo pro urbano e industrial.

La **política monetaria** se orientó a reactivar la planta productiva mediante la distribución de recursos crediticios generalmente subsidiados para aumentar la producción y la infraestructura productiva y comercial.

La **política de gasto e inversión** se orientó a la transformación de la estructura económica y comercial sustentadas en la inversión pública. Este esfuerzo inversionista tuvo pocos resultados efectivos y durables.

Hasta los años setenta, el manejo macroeconómico y el efecto combinado de estos instrumentos, resultó anti-agrícola y anti-exportador, lo que tuvo efectos negativos directos e indirectos en la vitalidad de la agricultura. Sin embargo, también se presentó una aplicación de instrumentos sectoriales específicos compensadores de los efectos más perjudiciales del manejo macroeconómico.

En general, estas políticas compensatorias consistieron en el establecimiento de ciertas preferencias arancelarias, créditos subsidiados, suministro de bienes de capital e insumos abarataados, subsidios directos, exenciones fiscales y transferencias de ingreso por medio de las inversiones públicas y de los programas de apoyo técnico a la producción y de asistencia social.

Sin embargo, la combinación de políticas macroeconómicas y políticas compensatorias condujo a un costoso patrón de desarrollo agrícola, que por su naturaleza y su alto costo administrativo era insostenible en el largo plazo.

1.2.3 La agricultura y la institucionalidad público/privada.

La institucionalidad de la agricultura estuvo impregnada por el protagonismo del sector público hasta niveles de omnipresencia estatal y de subordinación de los productores.

Esta lógica se correspondía con una política que fomentaba la desconexión de los productores de los mercados y el aislamiento del cambio tecnológico y de la competencia. El acceso a los subsidios, al crédito, a la tecnología, a los insumos, al riego, etcétera, fue para beneficio de muy pocos, generalmente para los grandes grupos de presión y poder y en menor medida para los pequeños productores y campesinos.

1.2.4. Implicaciones para la agricultura, la alimentación, el medio ambiente y la pobreza.

Muchos países se urbanizaron, los indicadores sociales como la tasa de alfabetización, expectativa de vida al nacer, entre otros, se mejoraron considerablemente, se incrementó visiblemente la infraestructura física y se desarrollaron las instituciones tanto públicas como privadas. Sin embargo, la pobreza se reducía lentamente, en

tanto que la distribución del ingreso más bien se empeoraba.

La mayor parte de ese rezago social y económico se concentró en el campo latinoamericano y en su agricultura.

En muchos países de ALC la agricultura desde mediados de los sesenta empezó a mostrar signos de debilitamiento en su ritmo de crecimiento.

Rápidamente se configuró un modelo de desarrollo al interior de ella de desgaste, de empobrecimiento de grandes núcleos de población e incremento de la pobreza y de migración campo-ciudad que se aceleraron ya desde los años cincuenta.

En síntesis, las causas de la inaccesibilidad a los alimentos de amplios sectores de la población, la pobreza y la destrucción de los recursos naturales, se encuentran básicamente en el insostenible modelo de desarrollo bimodal o desigual, propiciado por el estilo de desarrollo de esos años, y acicateado por un contexto macroeconómico e internacional adverso, por la estrechez de los mercados internos y por la desigual distribución de ingresos.

1.3 El papel de la agricultura en el modelo de desarrollo económico "hacia afuera".

1.3.1 Un nuevo modelo de desarrollo económico.

Los programas de estabilización

macroeconómica y de reformas estructurales se los concibe como unos de los más destacados instrumentos para lograr una nueva inserción en el contexto internacional y como piezas clave en la búsqueda de un **nuevo estilo de desarrollo** para las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Los principales ingredientes que definen ese nuevo estilo de desarrollo son: la apertura e integración económica; la desregulación y liberalización de la economía; el adelgazamiento del Estado y la privatización de las empresas públicas; la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos y de la estabilización de la economía; así como los intentos y avances en la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales de los países participando en procesos de integración.

1.3.2 La agricultura y las nuevas políticas macroeconómicas.

¿ Qué fue lo que cambió para la agricultura a partir de la aplicación de los programas de estabilización y de ajuste desde 1982 ?. Prácticamente toda su lógica interna y sobre todo la naturaleza de su relación con el resto de la economía.

La **política cambiaria** se transformó considerablemente, buscando elevar el tipo de cambio mediante devaluaciones nominales de las monedas locales. La orientación general de la política cambiaria es el de incrementar la competitividad externa e interna fomentando la exportación y la sustitución eficiente de las

importaciones mediante un nivel real de la tasa de cambio.

La **política comercial** se orientó a desregular y desmonopolizar el comercio externo e interno promoviendo la apertura comercial externa de los países y la integración regional e internacional. El efecto general es la eliminación de la sobreprotección y subprotección de la economía mediante la desgravación paulatina de aranceles y el efecto depresor de los precios internos. Esta política se complementó con el manejo del tipo de cambio.

El manejo de la **política monetaria** también se transformó significativamente en relación al período anterior. Las medidas de racionalización del crédito permitirían el saneamiento del sistema para tornarlo en un instrumento de reactivación y fomento de la eficiencia de la producción. Asimismo, se eliminan los subsidios por esta vía y se promueve el incremento del ahorro interno, la eficiencia y la competencia, la creación de bancos privados y el fomento a la intermediación financiera.

En general la **política de precios** se orientó a disminuir la incertidumbre e introducir una mayor estabilidad de precios y una señalización clara y de fomento al aumento de la inversión privada. Se buscó la desregulación de los precios y su conexión a los precios regionales e internacionales, eliminando subsidios o penalizaciones por esta otra vía.

En materia de **política fiscal y de**

gasto público, se presentan ajustes profundos eliminando su papel compensador. La reducción del déficit fiscal se induce con una reducción del gasto público, la inversión y los subsidios. A su vez se incrementa los ingresos fiscales por medio de una mayor tributación y el incremento de las tarifas públicas de bienes y servicios.

En política salarial y de ingresos, el ajuste contempló su reducción como medida complementaria a la depresión de la demanda agregada, también como incremento de esta ventaja comparativa y como compensación de la rentabilidad.

Con este conjunto de políticas, los sesgos anti-exportador y anti-agrícola teóricamente habrían desaparecido, y con ello su subordinación al resto de la economía.

Una economía desregulada y transparente, abierta al exterior y cada vez más integrada y complementada debería lógicamente provocar para la agricultura básicamente: un incremento de la producción eficiente primaria y agroindustrial; mejores precios y calidades de los productos; creación de mercados desde las zonas rurales y transparencia de éstos; términos de intercambio favorables y reducción de las transferencias de excedentes económicos; mayor capacidad de ahorro e inversión, etcétera.

El logro de los anteriores avances, sin embargo, presupone una fuerte reconversión productiva, industrial y comercial; la eliminación o reducción de ciertos productos y

surgimiento de otros; la disminución del uso en tierras marginales y la "movilidad" del recurso tierra; el surgimiento de externalidades positivas que fundamenten esta reconversión y una mayor competitividad; la afluencia de crédito e inversiones, entre otras.

1.3.3 El comportamiento de la agricultura después del 82 y su impacto en la alimentación, los recursos naturales y el medio ambiente: un balance preocupante ?

En términos generales hay un diferencia significativa entre los cambios esperados en la agricultura producto de las transformaciones registradas desde 1982 y los cambios efectivamente logrados más de una década después.

Al confrontar las orientaciones del nuevo modelo con las realidades de la agricultura, se concluye que ella se está rezagando en muchos países. La pregunta es si ¿ esto es el reflejo del papel que le asigna el nuevo modelo a la agricultura ?, o también, si asignándole un determinado papel a la agricultura ¿ ella lo está o no cumpliendo adecuadamente, o viceversa, si el modelo está funcionando adecuadamente?.

1.3.3.1 Principales tendencias en el comportamiento de la agricultura.

Las principales tendencias registradas recientemente en la agricultura de la región son:

- **La producción crece muy lentamente.**
- **La producción para la exportación no es tan dinámica como se esperaba.**
- **Se incrementa lentamente la tecnificación de la agricultura.**
- **Se estanca el acervo del capital.**
- **La modernización de la agricultura es polarizante y excluyente.**
- **La agricultura no genera más empleo.**
- **La población en las zonas rurales ya no crece, emigra.**
- **La pobreza se urbaniza.**
- **Se agudizan los problemas de acceso a los alimentos.**
- **Se acelera la depredación de los recursos naturales.**

1.3.3.2 Efectos en la propia agricultura.

Estas tendencias parecerían estar indicando que las actividades agropecuarias y forestales de la región observan una lenta reactivación productiva; y que los incrementos de producción no van acorde con los requerimientos de una población en ascenso, ni con las demandas del resto de la economía y menos con el potencial que representa.

También se presenta un insuficiente financiamiento para modernizar la agricultura y elevar su competitividad, en consonancia que una economía de mercado y de fuerte competencia internacional y nacional.

Finalmente, puede observarse que no se registra una significativa movilidad de factores productivos.

CAPITULO 2

La agricultura ampliada: se atrofió su encadenamiento ?.

2.1 Introducción

El proceso de eslabonamiento agroindustrial presenta un crecimiento de la producción y el consumo relativamente dinámico, asociado con un retraso de la producción de la agricultura y una escasa amplitud de las actividades agroindustriales y agroalimentarias, y también una suerte de desestructuración reciente de ellas.

Las acciones de apertura y privatización desarrolladas generan una situación preocupante, toda vez que resultan insuficientes para consolidar un eslabón de servicios completo y eficiente de apalancamiento de la transformación productiva y comercial de la agricultura y la agroindustria.

2.2 El consumo y sus efectos en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

Respecto al eslabón del consumo, en éste puede observarse las siguientes tendencias:

- El modelo de consumo de los países desarrollados continúa siendo hegemónico.

- En los países desarrollados surgen nuevas tendencias de consumo.

- El modelo de consumo de los países desarrollados amplía su predominio en la región latinoamericana y caribeña.

- El mimetismo parcial y diferenciado del patrón de consumo de países desarrollados se acrecienta en amplias capas sociales.

- En términos globales la región mantiene constante la disponibilidad agregada de calorías y proteínas.

- La industrialización del consumo (comida rápida y también callejera), se incrementa en la región.

2.3. El mercado y su efecto en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

Los mercados constituyen el elemento principal del que debiera depender las decisiones de inversión y producción de los productores agropecuarios y agroindustriales.

Las principales tendencias que se observan en los mercados son las

siguientes:

- El dinamismo del comercio mundial es mucho mayor que el de la producción mundial, pero la región deteriora rápidamente su presencia exportadora.

- La orientación exportadora de la región, no obstante, se acelera.

- Los productos básicos en las exportaciones totales pierden terreno.

- El fuerte proteccionismo comercial dificulta la penetración de nuestros productos a los grandes mercados.

- La demanda de productos agropecuarios a nivel mundial tiende a reducirse.

- La mayor parte de las exportaciones totales y de la agricultura de la región siguen altamente concentradas.

- Los elevados niveles de sobreprotección a los productos agrícolas de los países desarrollados, elevan su competitividad.

- Se prolonga el descenso de los precios internacionales de la mayoría de los productos de la agricultura.

- Los términos de intercambio continúan siendo muy desfavorables.

- **El surgimiento de nuevos países competidores nuestros.**
- **Una demanda doméstica extremadamente reducida.**
- **Las prácticas comerciales internacionales y nacionales se tornan complejas.**

2.4 La agroindustria y sus efectos en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

A nivel de la agroindustria propiamente tal, las principales tendencias en la región son las siguientes:

- **Continúa siendo importante el peso de la agroindustria y su dinamismo es mayor que el de la agricultura.**
- **El grado de heterogeneidad y polarización en la agroindustria continúa siendo muy alto.**
- **Hay surgimiento de nuevas agroindustrias.**
- **Se consolidan las grandes agroindustrias.**
- **Se rezagan las viejas agroindustrias.**
- **Las agroindustrias de tipo rural, sobreviven, desaparecen y las menos se consolidan.**
- **La agricultura de contrato, muestra signos de desarrollo.**

2.5 Los servicios y su impacto en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

Respecto al eslabón de los servicios para la agricultura y la agroindustria, éstos en la actualidad guardan un estado de transición.

Esta característica está presente en casi todos los servicios, tales como: la investigación y transferencia de tecnología; la extensión y la capacitación tecnológica, gerencial y organizacional; el financiamiento y los servicios bancarios; la producción de semillas, fertilizantes y otros insumos; la sanidad animal y vegetal; el control de calidad; los servicios de comercialización interna y externa; y la información e infraestructura básica.

Es claro que la nueva orientación de mercado de los servicios ha significado el predominio de la demanda efectiva para acceder a ellos. Si bien esta es la orientación definitiva, debe considerarse que las posibilidades de reconversión productiva y el acceso a los servicios requeridos, para muchos productores con potencial productivo pueden estar quedando canceladas.

La insuficiencia de los servicios en el contexto de un modelo de desarrollo hacia afuera, donde la competencia y la sobrevivencia dependen del desarrollo tecnológico, de la productividad y de la competitividad, está representando una de las manifestaciones más claras de un subdesarrollo condenado a perpetuarse sino se resuelve satisfactoriamente.

El mal desempeño observado en los últimos años por la agricultura en sentido amplio, y el empeoramiento o estancamiento del actual nivel de desarrollo tecnológico en todo el encadenamiento de la agricultura, desde ésta hasta el consumo, profundizará la pobreza, el deterioro de los recursos naturales, la desnutrición y la malnutrición.

En síntesis, se concluye que efectivamente el encadenamiento o eslabonamiento de la agricultura se encuentra seriamente atrofiado. En efecto, por un lado se tiene un modelo de consumo excluyente, socialmente costoso, depredador de los recursos naturales y desequilibrador de la alimentación y la nutrición. Por otro lado se tienen mercados nacionales en muchos casos limitados, no transparentes y poco dinámicos, y también mercados internacionales extremadamente difíciles y adversos.

CAPITULO 3

La agricultura y el c o n t e x t o macroeconómico.

3.1 Introducción

La naturaleza y la lógica de inserción de la agricultura en cada uno de los modelos económicos del pasado y del presente es radicalmente diferente, y los es porque cada uno de éstos son, si no antagónicos, sí muy distintos.

Más allá de considerar que en cada modelo económico puedan existir

círculos viciosos y círculos virtuosos, la pregunta fundamental radica en saber si estos modelos y sus círculos son sostenibles en el tiempo y si cada modelo permite un desarrollo también sostenible para la agricultura.

3.2 En verdad eliminamos sostenidamente el sesgo anti-exportador y anti-agrícola ?.

Los resultados de la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural en la Región en los ochenta comenzaron inmediatamente a dar sus frutos macroeconómicos.

Luego de la etapa inicial de estancamiento y recesión económica y social, que se presentó básicamente hasta finalizar la década de los ochenta; en los noventa se inaugura un período de recuperación económica y social.

Durante la crisis de los ochenta en la mayor parte de la región la agricultura incrementó su importancia en la economía nacional, jugando un papel de "colchón" amortiguador de la crisis.

Esto lo realizó porque logró crecer a ritmos -si bien insuficientes-, por encima de las demás actividades y, en muchos casos, a tasas superiores al crecimiento de la población. También lo pudo hacer en condiciones adversas como ser: precios a la baja internos y externos, limitación drástica de crédito y financiamiento, elevadas tasas de interés, e insuficiente inversión, y reducción de recursos públicos para capacitación e investigación.

Sin embargo, la agricultura resintió una severa descapitalización con efectos postergados que se presentaron a finales de los ochenta, y de manera más visible en la primera mitad de la década actual.

Por ello, no resulta casual que en muchos países la agricultura sea el "arroz negro" de las economías nacionales, es decir, sea una de las pocas actividades que muestra un menor crecimiento -en varios casos por debajo del crecimiento poblacional- en el contexto de otras actividades económicas y comerciales que se recuperan aceleradamente.

Si bien estas tendencias estructurales del pasado influyen grandemente en el insatisfactorio desempeño reciente de la agricultura, es necesario también referirse a problemas que se originan en la actualidad, y que asimismo están influyendo igual o más determinadamente que aquellas.

Estos problemas son imputables fundamentalmente al marco macroeconómico que se viene configurando en la década de los noventa. En dicho marco, los programas de estabilización y ajuste estructural y los efectos de las políticas macroeconómicas que los acompañan, juegan un papel importante para solucionarlos, pero también, si no se les maneja correctamente, para empeorarlos.

En esta década de los noventa han vuelto a tomar cierta fuerza, entre otros problemas, el déficit en la cuenta

comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el ahuyentamiento de capitales, la apreciación de los tipos de cambio, la elevación de las tasas nacionales de interés y la, aunque oculta, permanente amenaza de una deuda que sigue creciendo rápidamente.

Uno de los primeros efectos de la situación macroeconómica descrita, es la baja en la capacidad competitividad de las exportaciones y de la sustitución de importaciones de ALC. Ello implica menor capacidad de generación y ahorro de divisas y una pérdida o salida de los mercados. Con esto último se ahonda el déficit en la balanza comercial y se presiona la balanza en cuenta corriente.

Uno de los mecanismos más recurridos para hacer frente a esto es el fomento de los flujos netos de capitales externos para subsanar el déficit en la cuenta corriente, mediante la fijación de altas tasas de interés.

Estos recursos a su vez se concentran en pocos países, tienen un alto grado de volatilidad y son propensos a la especulación y a ser utilizados para el consumo, más que para la producción y la inversión.

Altas tasas de interés acompañado del fomento a las actividades improductivas, representan un menor ajuste estructural de la economía y menor elevación de su competitividad. Además, estas corrientes de capitales generalmente activan la apreciación del tipo de cambio y con ello, nuevamente, una

mayor pérdida de competitividad de la economía.

El círculo vicioso se cierra. Menor competitividad, mayor déficit comercial, urgencia monetario-financiera, devaluación, reducción del circulante y el crédito, altas tasas de interés, recesión económica, dificultades para la transformación económica, baja real del salario y el empleo, mayor empobrecimiento del recurso humano y por consiguiente menor competitividad.

A menor competitividad mayor desequilibrio macroeconómico y por tanto mayor necesidad de estabilización monetario-financiera y con ello más recesión económica, etcétera, etcétera.

El sólo hecho de la existencia de apreciaciones cambiarias resta competitividad a las actividades productivas, entre ellas a la agricultura. La existencia de sesgo anti-exportador combinado con la ausencia de esquemas de fomento a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, resultan extremadamente perjudiciales, sobre todo si esta situación se prolongara indefinidamente.

El entrelazamiento del tipo de cambio con el resto de variables económicas provoca reacciones en cadena dando como resultado una tal distorsión de precios relativos que, con toda la proporción guardada, recuerda etapas pasadas, ya superadas, de desajustes de la economía poco convenientes para la consolidación de la transformación emprendida por los países.

3.3 Hacia un primer balance global.

La fuerte asociación entre crecimiento de la economía y reducción de la pobreza abre al menos dos interrogantes desde el punto de vista de la sostenibilidad de dicha asociación.

- i) La primera interrogante tiene dos componentes. El primero se refiere a si el crecimiento, tiene un proceso inversionista orientado más hacia actividades terciarias y especulativas, como parece ser el caso, que una orientación más hacia las actividades productivas y hacia su transformación en búsqueda de una mayor productividad y competitividad; y el otro componente se refiere a si la mitigación de la pobreza se vincula más con la apreciación del tipo de cambio que dicha afluencia de capitales contribuye a provocar.
- ii) La segunda interrogante se refiere a si en este proceso de recuperación del crecimiento económico el alivio a la pobreza se origina en su vinculación al empleo productivo o más bien a programas de carácter asistencial simplemente.
- iii) No cabe duda de que en ambos casos la pobreza no se mitigará de manera sostenible si, de una parte, ella está ligada a la solución simplemente asistencial y a la apreciación del tipo de cambio, y por el contrario no se vincule al empleo productivo; y

de otra parte, si el crecimiento de la economía no tiene sostenibilidad, es decir, si no logra transformaciones productivas e incrementos de competitividad, más allá de buscarla solamente vía el manejo del tipo de cambio.

Es muy probable que en esta mejora de la pobreza y la alimentación la agricultura haya contribuido en una menor medida. La mejora está más vinculada a la apreciación del tipo de cambio, a la inversión y al crecimiento de otras actividades, así como a la aplicación de programas focalizados de ayuda y superación de la pobreza.

- i) De hecho este alivio de la pobreza se dio acompañado de un mayor crecimiento económico, del cual la agricultura participó menormente;
- ii) También fue la disminución del sub-empleo en las ciudades, sobre el cual la agricultura no genera empleo, lo que está generando es sub-empleo o sub-ocupación y corrientes migratorias a las ciudades;
- iii) Una menor inflación así como el mayor incremento de los salarios de trabajadores mejor calificados, también contribuyen significativamente a la reducción de la pobreza. Sin embargo, la agricultura participa menormente en la generación de trabajo calificado, aunque probablemente contribuye a una baja inflación.

Si bien las políticas macroeconómicas tiene un gran influjo sobre la agricultura, condiciones estructurales de ésta influyen para retardar sus impactos.

El menor crecimiento de la agricultura respecto a la economía y respecto a su potencial, se relaciona a varias causas, como se vio en la presentación de este resumen.

Capítulo 4

La visión y misión de la agricultura al año 2020.

4.1 Introducción

En este capítulo se busca proyectar algunas tendencias hacia el año 2020 con la finalidad de reflexionar sobre el enfoque más adecuado que ayude a la definición de estrategias de acción para el presente.

4.2. El escenario probable en el año 2020.

El escenario probable para el año 2020 será aquel en el que la interdependencia de los países es casi absoluta desde el punto de vista económico, tecnológico, ecológico y, probablemente también, cultural y político. La globalización de la economía está consolidada y las fronteras nacionales serán apenas linderos demarcadores de países interpenetrados. Las políticas económicas nacionales han perdido autonomía y dependen cada vez más de decisiones multilaterales. El motor del crecimiento será el comercio y la

base del dinamismo seguirá siendo la transformación tecnológica.

El dinamismo de los flujos internacionales de mercancías, servicios, capitales, mano de obra y tecnologías irá acompañado de importantes, aunque menores, ritmos de crecimiento de la producción mundial.

De la solución de la pobreza dependerá la sostenibilidad de este escenario. Ello es así por asuntos de gobernabilidad, también por consideraciones éticas y de justicia social, y especialmente por considerarse que de la capitalización humana dependerá el desarrollo y la competitividad, y en sí la propia fase post-moderna del capitalismo mundial.

En realidad es un escenario que se caracteriza por ser fundamentalmente incluyente y sostenible. Además, está muy interpenetrado como economía globalizada, tecnológicamente desarrollada y socialmente menos injusto y más incluyente.

Respecto a la agricultura, el escenario la sigue contemplando como una actividad muy interdependiente con el resto de la economía, pero también con su singularidad.

En general el conjunto de condiciones le permiten un desarrollo sostenible y armónico con la naturaleza y con la integración económica, la transformación tecnológica y muy especialmente con la capitalización humana y el desarrollo rural.

4.3 La paradoja de la agricultura.

Una definición comúnmente aceptada sobre el concepto de paradoja dice que se trata de una especie extraña u opuesta a la común opinión y al sentir de los hombres. También se refiere al razonamiento aparentemente correcto del que se deduce una conclusión falsa contradictoria.

Esta es precisamente la situación que vive la agricultura en muchos países del continente. La agricultura tiene mayor importancia de lo que comúnmente se conoce o reconoce. Incluso no sería exagerado afirmar que existe una relación inversamente proporcional entre la creciente importancia que en la realidad tiene la agricultura y su tratamiento y reconocimiento.

Diversos fenómenos señalan esta aparente pérdida de importancia de la agricultura. Por ejemplo, varias cumbres, regionales o mundiales, que involucran temas estrechamente vinculados a la agricultura ya no la mencionan; tales son los casos de la Cumbre de las Américas, o la Cumbre de Desarrollo Social, ambas realizadas recientemente. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial en sus recientes reestructuraciones, ya no reflejan en su organigrama el nombre de agricultura.

De otra parte, en los países de la Región se observa que no se respalda con hechos y con adecuado presupuesto e inversión, público-privada, la llamada "prioridad agrícola".

Otro de los factores que se esgrimen para demostrar que la agricultura pierde importancia y se marginaliza, es el recuento que se hace desde el punto de vista tradicional sobre el papel de la agricultura latinoamericana, y a partir del cual se concluye falsamente que en los últimos años sus habituales aportes al resto de la economía nacional "aparecen como minimizándose".

Otro hecho de significación que refuerza esta aparente pérdida de importancia de la agricultura, se refiere al balance insatisfactorio que se obtiene del comportamiento de la agricultura en los últimos diez o doce años.

Contrastantemente con esta paradoja, existen muchos argumentos que pueden demostrar de manera contundente que la agricultura no pierde importancia, no se marginaliza, todo lo contrario, se acrecienta.

La producción de alimentos y su relación con la paz social y su acompañamiento a los procesos de democratización del continente; la permanencia en las zonas rurales de importantes contingentes de población de una nación; la agregación de valor por las agroindustrias y los agrocomercios en el contexto de la integración hemisférica, todos estos son ejemplos incontestables de esa importancia de la agricultura.

Pero, más allá de estos argumentos comúnmente utilizados, a continuación se esgrimen otros que también se derivan de este y los capítulos anteriores.

El escenario proyectado en este capítulo es particularmente elocuente de la amplia estructura o red de interdependencias de la agricultura con muchas variables correspondientes a distintas dimensiones, por ejemplo:

La agricultura con cada una de las políticas macroeconómicas en el ámbito nacional.

También es claro deducir su interdependencia con la alimentación y la nutrición, la salud humana y el trabajo productivo.

Asimismo, el avance tecnológico con la construcción de la competitividad en la agricultura y sus relaciones con la capitalización humana.

También la evolución de estas relaciones a lo largo del encadenamiento agroindustrial y la construcción de la competitividad sistémica.

La salud humana y animal y vegetal con la generación de divisas de la agricultura y la integración hemisférica. Estas a su vez con el ahorro y la inversión y con la reconversión productiva y comercial y el desarrollo tecnológico.

Otro conjunto de argumentos tienen que ver con el inmenso potencial que representa para los mercados agropecuarios el acuerdo de la Ronda Uruguay para los países del continente donde sus agriculturas tienen posibilidades de incrementar sus exportaciones y sus comercios intraregionales.

Estos montos representan sumas que podrían eliminar la ayuda internacional que actualmente reciben de los países desarrollados. O también, representan montos que podrían subsanar posibles déficit en cuenta corriente de sus balanzas de pago hacia el año 2005, y aún contribuir a incrementar su capacidad importadora.

Desde otra óptica, esos mismos recursos eventuales representan el actual flujo neto de capitales externos que llegan a casi todos los países de ALC, pudiendo contrarrestar sus efectos sobre la apreciación del tipo de cambio que dichos flujos están ocasionando y apalancar niveles competitivos de tasas internas de interés.

Otro elemento que merece ser resaltado es la importancia que la agricultura adquiere en procesos de crecimiento incierto. En efecto, no hay duda de que los pronósticos del Banco Mundial sobre las principales variables de la economía mundial para los próximos diez años (hasta el 2003), son alentadores para la mayoría de los países del mundo subdesarrollado; no obstante para América Latina y el Caribe la situación es menos optimista toda vez que sería una de las regiones del mundo con menor crecimiento en los próximos años.

Inclusive, con un ligero deterioro de dicho marco, esta última región decrecería en términos per cápita a razón de - 0.7 por ciento por año, es decir con un deterioro real por habitante más pronunciado que la propia África subsariana.

Tasas de crecimiento de las economías de la región ligeramente superiores al 3 por ciento de suyo presuponen una agricultura sana y con sus contribuciones eficientes; sin embargo, menores tasas de crecimiento de las economías (0.8%) y regresivas a nivel per cápita, requiere de una agricultura que tienda a elevar su eficiencia y aún su ritmo de crecimiento para compensar en alguna medida aquel posible deterioro.

En este mismo orden de ideas, resalta el importante papel que la agricultura podría jugar para contrarrestar los actuales desajustes macroeconómicos de la región mediante la generación y ahorro de divisas para subsanar el déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Finalmente, otro de los argumentos que exponen con toda evidencia la importancia de la agricultura y su enorme potencial, y que además expresa y sintetiza muy bien la red de interdependencias que mantiene con otros ámbitos y factores, se refiere a la llamada prospección de la biodiversidad, es decir, la exploración de la biodiversidad en busca de recursos genéticos y bioquímicos comercialmente valiosos.

En realidad se trata de toda una nueva corriente que mediante la conjugación de diversos factores como el avance tecnológico, especialmente la biotecnología, el conocimiento y la información avanzada, el uso de la informática y la computación, el desarrollo del recurso humano y la

conciencia de la sostenibilidad del desarrollo, permite revalorizar el medio rural, el espacio y la territorialidad de la agricultura y sus recursos genéticos desde una perspectiva de conservación productiva.

4.4 El hilo de la madeja

Si por una parte, la agricultura es realmente muy importante para la economía y la sociedad de un país, pero predomina la paradoja de la agricultura, es decir, se desconoce y aún sistemáticamente no se reconoce su importancia; y si por otra parte, se considera que en el actual modelo de desarrollo económico, la agricultura irá incrementando sus contribuciones y con ello su importancia, pero al mismo tiempo su desempeño reciente es insatisfactorio, ¿ cómo es que esta madeja de problemas puede empezar a desenredarse ?.

En esta contrastante situación, lo que existe es efectivamente un conjunto complejo de problemas y causas, pero que de todos ellos existe un hilo de la madeja a partir del cual puede empezar a resolverse esta situación.

Ese hilo lo representa el enfoque con el que se mira, se conduce y se intenta transformar la agricultura.

En la base de esta aparente pérdida de importancia de la agricultura y de su real rezago económico y social, se encuentra un ineficiente y anacrónico desempeño de una buena parte de las instituciones y de los agentes públicos y privados.

Si bien es verdad que en los últimos años algo ha pasado en la agricultura, no es que precisamente se esté marginando. Lo que se está marginando más bien es la visión tradicional y rígida que todavía se tiene de ella y de su relación con el entorno; de una parte que la mira como un sector, productivo-primario y aislado; y por la otra, aún cuando avanzó pensándolo como actividad ampliada, es decir encadenada agroindustrialmente, predomina una marcada rigidez y una excesiva parcialización en el enfoque, generalmente de corte economicista, técnico-económico y corto placista.

Este enfoque frente a la globalización y el derrumbamiento de fronteras económicas, políticas y conceptuales, hoy se torna totalmente inoperante. Desde hace más de una década se está viviendo el derrumbamiento del modelo económico sustitutivo de importaciones, en todos los países se está construyendo un nuevo modelo de desarrollo; sin embargo, la concepción tradicional de la agricultura que acompañó al anterior modelo no se renovó, todavía persiste.

En este proceso todavía no termina por surgir un enfoque renovado de la agricultura que lo acompañe, le sea enteramente funcional y responda a los nuevos desafíos, y que permita, de una parte, desactivar esta suerte de aparente pero no real "marginación" de la agricultura, y, de otra parte permita reimpulsar su crecimiento y desarrollo.

Esto es lo que en el fondo explica tanta dificultad de ver la verdadera

importancia de la agricultura y lo que en última instancia impide que ella se reactive y desarrolle.

CAPITULO 5

Hacia la construcción de un enfoque renovado de la agricultura y el medio rural

5.1 Introducción

Este último capítulo tiene por objeto plasmar algunas ideas generales que permitan incentivar la discusión sobre la necesidad de renovar el enfoque de la agricultura. Se propone re-inventar la aplicación del enfoque sistémico para una agricultura y un medio rural igualmente sistémicos que coadyuve a lograr el desarrollo rural humano.

3.2 Hacia un enfoque sistémico de la agricultura.

La idea central consiste en avanzar en la renovación del enfoque de la agricultura, re-inventando la aplicación del enfoque sistémico a los asuntos de la agricultura, la alimentación, los recursos naturales, la pobreza y el desarrollo rural, que permita aprehender más correctamente la multidimensionalidad e interdependencia de sus vinculaciones con el resto de la economía y la sociedad.

Se trata de reconocer y hacer efectiva la verdadera importancia que tiene la agricultura y tendrá en el futuro.

5.3 El enfoque de agricultura sistémica.

El enfoque de agricultura sistémica (EAS), en esencia, se conforma por tres ejes: una concepción práctica, una finalidad de política y una estrategia para la acción.

5.3.1 El enfoque de agricultura sistémica como concepción

Como concepción, el enfoque de agricultura sistémica representa la visión multidimensional, interdisciplinaria y dinámica de la agricultura, reconociéndola también como una estructura sistémica, con sus complejidades y sus vínculos en términos de cuatro tipos de interdependencia:

- i) El conjunto de interdependencias técnico-productivas agropecuarias, forestales, donde a través de sus relaciones sociales los agentes se organizan para gerenciar la conservación y aprovechamiento productivo de los recursos naturales y el medio ambiente en las zonas rurales con una visión intergeneracional, (la micro-dimensión de la estructura);
- ii) El conjunto de interdependencias que se conforman entre las actividades agropecuarias y forestales y la transformación de sus productos, la generación de sus insumos, el comercio doméstico e internacional, y los servicios de apoyo en todo este encadenamiento, el consumo, la

- nutrición, la salud y las políticas "sectoriales" (la meso-dimensión de la estructura);
- iii) El conjunto de interdependencias que se presentan entre las relaciones macro-socio-económicas y la agricultura, (la macro-dimensión), y
 - iv) Las interdependencias de gobernabilidad que se dan en toda la estructura y dinámica de la agricultura y el resto de la sociedad, economía y el mundo, que aseguran la conducción efectiva de los diferentes procesos, (la meta-dimensión de la estructura);

5.3.2 El enfoque de agricultura sistémica como finalidad

Como finalidad, el enfoque de agricultura sistémica se fija el desarrollo sostenible de la agricultura, que lo define en términos de competitividad, equidad y solidaridad que interactúan y que articulan, con un nuevo contenido, los aspectos técnico-económicos-, socio-políticos, culturales y ecológicos de una agricultura moderna para que sea sostenible en el mediano y largo plazo. Estos componentes son:

- i) **Competitividad**, entendida como el logro de ventajas competitivas dinámicas, eslabonadas y productivamente protectoras del medio ambiente y los recursos naturales, que permitan capturar y mantener el control de un espacio en los mercados nacionales e internacionales;

- ii) **Equidad**, entendida como un estilo de organizar la sociedad, que incorpora los resultados de la acción simultánea del logro de la competitividad y la capitalización humana (es decir, mediante la combinación del empleo productivo, la educación, la alimentación y la nutrición, la salud y la seguridad social). En esencia, no se limita al planteamiento de las desigualdades, sino que abarca la ampliación de las capacidades individuales y sociales y el respeto de los derechos de todos; y
- iii) **Solidaridad**, definida como el logro de la cohesión social, que reconoce la corresponsabilidad de todos en la disminución de la deuda social según sus posibilidades. Ella es la base para alcanzar la gobernabilidad del sistema, la cual está sustentada en la re-estructuración de la institucionalidad, donde la construcción de nuevas formas de gobierno basadas en redes público-privadas, pasa por la redefinición de los público y privado y la reconstrucción de una conducción efectiva y de la concertación como su mecanismo fundamental -donde se va más allá de la negociación y el logro de acuerdos, para incorporar el seguimiento y mantenimiento de compromisos por parte de los actores socio-económicos.

5.3.3 El enfoque de agricultura

sistémica como estrategia que guía la acción

Finalmente, como una **estrategia transformadora que guía la acción**, el enfoque de agricultura sistémica define como eje central la transformación inducida, la cual considera cuatro tipos de transformaciones como necesaria para alcanzar una agricultura moderna (competitiva, equitativa y solidaria), sostenible en el tiempo: las transformaciones humana, productiva, comercial e institucional, de tal forma que se logre una transformación social y humana en el marco de los compromisos internacionales y de la creciente integración americana.

5.4 Hacia la identificación del papel de la agricultura y sus principales contribuciones.

Un aspecto importante que permita ir avanzando en la construcción de un enfoque renovado de la agricultura, lo constituye la identificación del papel que juega la agricultura y sus principales contribuciones en el contexto del nuevo modelo de desarrollo económico.

La agricultura está llamada a continuar jugando un papel relevante. El papel demandado a la agricultura es uno: producir y comercializar en condiciones de eficiencia y de competitividad, sin poner en riesgo el medio ambiente y añadiendo valor en toda su estructura sistémica.

En general, la agricultura sistémica tiene grandes aportes para la economía de un país.

i) Una de ellas tiene que ver con la conservación productiva de los recursos naturales y la restitución del medio ambiente. Es, no cabe duda la agricultura la que continuará manejando y explotando sosteniblemente la biodiversidad y la mayor parte de los recursos naturales tierra, agua, bosque y aire, por un lado, y por el otro, los recursos animales en general.

ii) La agricultura sistémica además cumple crecientemente funciones recreativas y reconstitutivas de la salud y el bienestar que influyen determinantemente en la capacidad de reconstitución de los niveles de capitalización humana alcanzados por la sociedad en un momento dado.

Las actividades como el agro-turismo y la agro-diversión, y en general las producciones naturales -sin contaminantes- con fines nutritivos, alimentarios, de salud y medicinales, juegan cada vez un papel más importante en el desarrollo de la sociedad. Otro tanto está ocurriendo con la utilización de productos de la agricultura para fines distintos a los tradicionales, y ahora especialmente que se usan para fines biotecnológicos y producciones de otros productos a base de micro-organismos y materiales provenientes de la agricultura.

Todas estas funciones, desde los servicios agro-

comerciales, agro-turísticos y agro-recreativos, así como las nuevas producciones, tienen por cierto un lugar en las cuentas nacionales de los países que resulta importante cuantificar ahí donde sea posible.

iii) La agricultura contribuye a reforzar los contextos macro-económicos que son mantenidos bajo equilibrios delicados, mediante tres acciones básicas: a) el aprovechamiento de los mercados internacionales y del comercio intraregional agropecuario, producto de las negociaciones de la Ronda Uruguay y de la integración hemisférica, respectivamente, para potenciarse y coadyuvar a potenciar a la economía nacional; b) la adecuación al marco macroeconómico y su potenciamiento por la vía de la mayor competitividad sistémica (o competitividad integrada a nivel vertical y horizontal) de la agricultura; y c) la capitalización del recurso humano del campo (mujer, niñez y juventud primordialmente), para sustentar la competitividad y la equidad, y

iv) También contribuye con la función de gobernabilidad en términos de tres acciones: a) profundizar la descentralización y reconstruir la institucionalidad agropecuaria que permita la democratización y la reactivación de la agricultura; b) el fortalecimiento de la autogestión, soberanía, gerencia participativa

y la concertación a todos los niveles de la agricultura y su entorno rural y urbano; y c) la consolidación de la cohesión social y la garantía de la paz social y la certidumbre y estabilidad en el campo.

Desde esta óptica, es imperioso reconocer que la agricultura sistémica representa un conjunto de actividades rentables y fuente de oportunidades de negocios para todo tipo de productor y empresa.

Respecto a la creación de mercado, esta función se verá redoblada en tanto la agricultura sistémica sea valorada constantemente mediante la adición de valor en toda sus estructura.

En consecuencia pueden identificarse seis círculos de agregación de valor:

1. A los recursos naturales y a la biodiversidad.
2. A los productos y los servicios de las actividades de la agricultura ampliada.
3. A las actividades integradas en la territorialidad de la agricultura y el medio rural.
4. A las actividades de orden macroeconómico que crean las condiciones para un proceso de valorización sostenible.
5. A la gobernabilidad de la agricultura y sus instituciones.

6. Al desarrollo de los recursos humanos, principal fuente de agregación de valor.

El enfoque de agricultura sistémica pondera el recurso humano por tres poderosas razones. **Primero**, por que es el medio para realizar las transformaciones productivas, comerciales e institucionales. Sin él no es posible realizar las transformaciones y menos intentar inducir las. **Segundo**, el recurso humano es la finalidad misma de la transformación. ¿ Para qué inducimos la transformación si no es para lograr el desarrollo rural humano ?. **Tercero**, su capitalización es la esencia de la competitividad, de la equidad y de la solidaridad y en última instancia de la sostenibilidad de esas transformaciones y la principal fuente de valorización de la agricultura sistémica y el medio rural.

Finalmente, queda la tarea pendiente de incentivar la creación de una corriente hemisférica que de inicio a un proceso de revalorización y posicionamiento de la agricultura de las Américas, su medio rural y sus habitantes.

Algunas de las actividades que pudieran desprenderse de la reflexión y reacción que pueda provocar este documento, son las siguientes:

- i) Precisión de ésta u otras hipótesis que vayan modificándose y surgiendo a partir de este u otros documentos,
- ii) Desarrollo del proceso de probar esas hipótesis de trabajo,

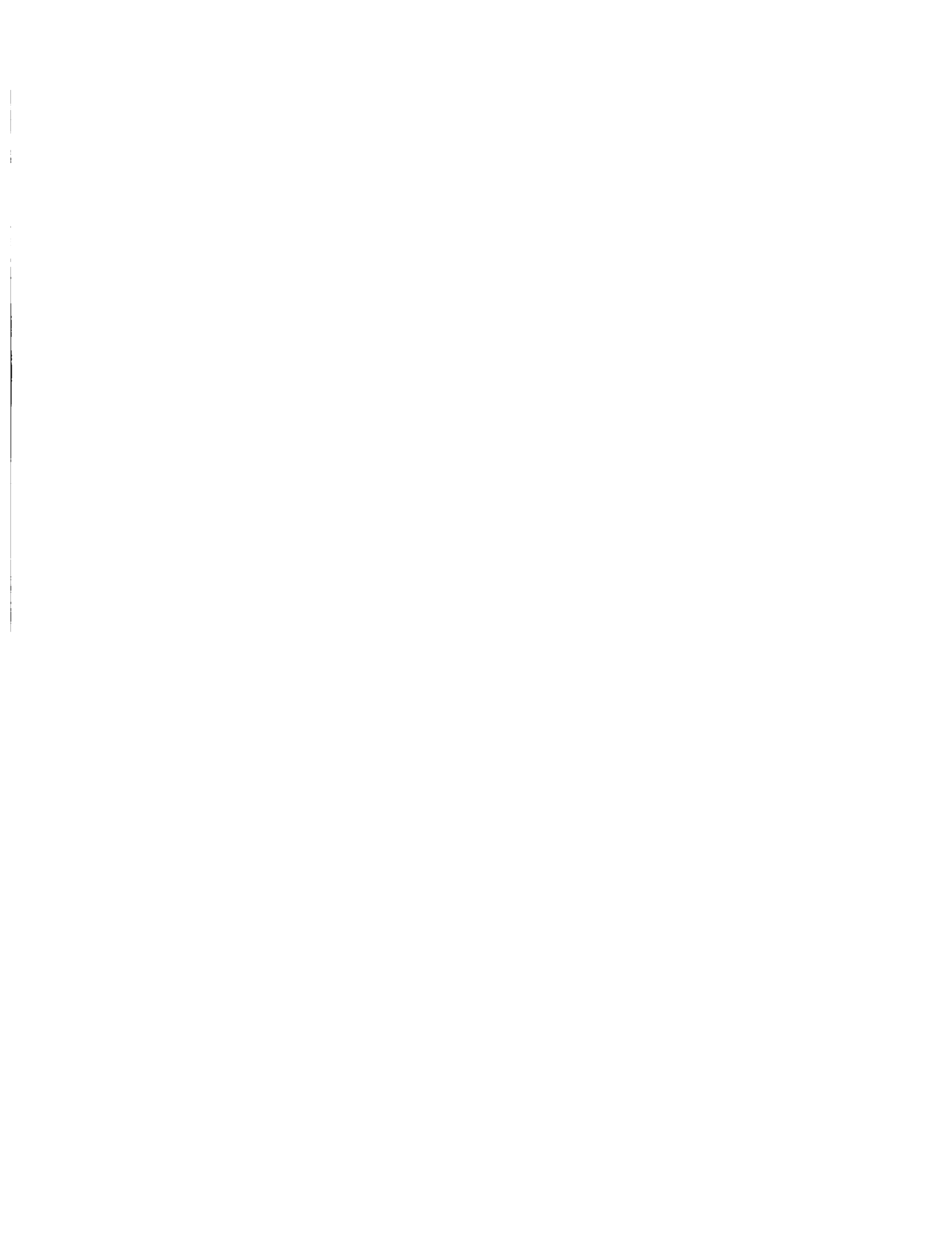
iii) Construcción de un enfoque renovado de la agricultura continental, y

iv) Definición y diseño de una estrategia y un plan de acción de corto y mediano plazo sobre el posicionamiento y revalorización de la agricultura, el medio rural y sus habitantes.

Esto requeriría ser trabajado en el futuro y debieran ser desarrollado colectiva y consensualmente a nivel nacional, multinacional (regional) y hemisférico:

La construcción de un enfoque renovado y una estrategia para la acción de cara a la integración hemisférica y el siglo XXI, que reactive su crecimiento y desarrollo sostenible, es una tarea que está por delante, y es una tarea básicamente colectiva. Sumándose a esta tarea urgente y considerando que esta es una etapa inicial, se dedican estas notas.

Presentación



Presentación

El propósito del presente documento es el de incentivar la reflexión sobre la necesidad de identificar y analizar el papel que la agricultura juega en el actual modelo económico y de cómo es que se puede contribuir a revalorizarla potenciando sus actuales y futuras contribuciones a la sociedad en su conjunto.

Para viabilizar dicho propósito se ensaya una hipótesis de trabajo con dos componentes clave. Uno señala que, contrario a lo esperado con la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural de los últimos casi quince años, la agricultura en sentido ampliado¹ no está teniendo un comportamiento satisfactorio² en su desenvolvimiento y en su papel en la economía global.

En ello, no existe una sola causa que por si sola lo explique. Mas bien existe un conjunto de éstas ubicadas en distintas dimensiones que interactúan

mutuamente³. Dentro de estas causas destacan las siguientes:

En la micro dimensión⁴:

- i) Que hay retardos, ineficiencias y aún ausencia de ajustes estructurales en la agricultura⁵,
- ii) Que hay acciones de reformas estructurales en curso que requerirán de mayor tiempo para que se manifiesten los cambios,
- iii) Que hay resistencias a los cambios por el involucramiento de aspectos sociales, culturales y políticos que deben ser reconsiderados en la inducción de las transformaciones,
- iv) Que hay un alto grado de diferenciación y heterogeneidad entre regiones, productos, productores, condiciones de

1. El concepto de agricultura ampliada se refiere a todas aquellas actividades vinculadas a esta actividad. Comprende desde las actividades primarias agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, hasta las de transformación industrial de esos productos y los insumos y bienes de capital, la comercialización, el mercado, el consumo y todos los servicios de apoyo a todo el encadenamiento.

2. No satisfactorio en relación a tres elementos: a) a los requerimientos de la economía, b) al dinamismo mostrado por muchas otras actividades, y c) al potencial que contiene.

3. Cada una de las afirmaciones siguientes contiene una parte de verdad. Sin embargo, el conjunto de ellas, su balance y su ponderación, sólo pueden ser reconocidas a plenitud a nivel de cada uno de los países de la Región.

4. Conjunto de actividades técnico-productivas agropecuarias, forestales, caza y pesca, donde los agentes económicos-sociales interactúan para utilizar y transformar los recursos naturales y el medio ambiente.

5. En particular, sobre seguridad y tenencia de la tierra, infraestructura productiva (riego y caminos), investigación y transferencia de tecnología, organización y capacitación, entre otras.

producción, comercialización, acceso a los recursos y potencialidades; todo lo cual hace que las políticas tengan impactos diferenciales,

- v) Que la agricultura presenta un severo desgaste producto de su subordinación al modelo sustitutivo de importaciones y al reforzamiento de ese papel durante la crisis de los ochenta, que significaron la extracción de excedentes económicos y recursos en niveles que la llevaron a una descapitalización crónica.

En la meso dimensión⁶:

- i) Que es considerable el espacio o vacío de actividades de servicios⁷ creado a partir de la retirada o redefinición de funciones del Estado en eslabones claves de la agricultura

6. O sea, el conjunto de actividades que encadenan las actividades primario productivas (agropecuarias, forestales, caza y pesca) con la transformación industrial de sus productos, la generación de sus insumos, el comercio doméstico e internacional, el consumo, los servicios de apoyo a todo este encadenamiento y las políticas "sectoriales";

7. Entre ellos, investigación y transferencia de tecnología; extensión y capacitación tecnológica, gerencial y organizacional; financiamiento y servicios bancarios; producción de semillas, fertilizantes y otros insumos; sanidad animal y vegetal; control de calidad; servicios de comercialización interna y externa; e información e infraestructura básica.

y que insuficiente y lentamente, están siendo ocupados por actores económicos de la sociedad civil,

- ii) Que aún cuando estos movimientos del sector privado muestran alguna eficiencia a niveles micro, resultan un esfuerzo todavía aislado y limitado frente a la necesidad de establecer y fortalecer las acciones a niveles superiores que las potencien,

iii) Que existe una estructura agroindustrial estancada, con elevadas barreras a la entrada y altamente concentrada,

- iv) Que las señales emanadas desde el entorno de las unidades de producción de la agricultura y de éstas hacia el entorno, se ven interferidas y en muchas ocasiones distorsionadas por la existencia de estructuras de intermediación negativa que impiden la comunicación transparente entre los emisores y los receptores de esas señales⁸.

8. Es decir, la existencia de obstáculos o "estructuras de intermediación de tipo negativo" que distorsionan el proceso y la estructura de formación de precios y mercados; en última instancia distorsionan la asignación eficiente de los escasos recursos. Esta situación perjudica principalmente a los pequeños productores y a los diferentes segmentos de la economía campesina. G. Escudero. "Evolución de la política macroeconómica y sectorial agropecuaria en América Latina", en La modernización del campo mexicano, FMDR/FHA, México 1991.

- v) Que no existen políticas "sectoriales" e integrales propiamente, que potencien la transformación y la recuperación de las actividades, y que maximicen la apertura externa y la integración hemisférica.

En la macro dimensión⁹:

- i) Que la existencia de marcos macroeconómicos propicios no son suficientes para provocar los cambios esperados en la agricultura,
- ii) Que dicho contexto además tiene necesidad de ajustes y que algunos de ellos no resultan propicios para la agricultura,
- iii) Que algunas de las limitaciones de las políticas macroeconómicas, son la sobrevaluación de los tipos de cambio que restan competitividad externa e interna; la permanencia de altas tasas de interés nacionales respecto a las internacionales; el creciente déficit en la balanza comercial y en cuenta corriente de los países; la reincidencia de niveles altos de inflación en algunos países; la ausencia de medidas que contrarresten la tendencia espuria de los flujos de capital externos; desajustes en los ciclos de ahorro e inversión, e incluso

9. Es decir, el conjunto de las relaciones macro-socio-económicas, que condicionan el comportamiento de todo el sistema.

errores en el manejo de los equilibrios macroeconómicos,

- v) Que el contexto externo resulta adverso en razón de la existencia de: apertura de las economías con niveles arancelarios mínimos y con insuficiente reciprocidad por parte de los países desarrollados; predominio de fuertes barreras a la entrada a nuestras exportaciones; contracción de la demanda para los productos de ese origen; términos de intercambio desfavorables y precios internacionales a la baja; elevados montos de subsidios otorgados a los productores de países desarrollados, entre otros;

En la meta dimensión¹⁰:

- i) Que la institucionalidad público/privada en la agricultura ampliada adolece de importantes vacíos en aquellas instituciones que cumplen funciones tanto productivas, normativas, de servicios; como de participación, diálogo, concertación, vigilancia y seguimiento de compromisos; y que implica las relaciones entre los actores dedicados a estas actividades, y de éstos con otras

10. O sea, las relaciones sociales de gobernabilidad de toda la estructura y dinámica de la agricultura. Aquí, el sujeto de atención lo representa las nuevas relaciones público-privadas y la apropiación del conocimiento la información, que se constituyen en los elementos de poder a lo largo y ancho de la estructura sistémica de la agricultura.

instituciones de orden macro-económico, macro-social y macro-político,

- ii) Que la gobernabilidad del sistema de la agricultura es precaria en función de la problemática que se presenta en todas las dimensiones y se acentúa por los vacíos institucionales y la carencia de información y comunicación.

El segundo componente clave de la hipótesis de trabajo se refiere al **enfoque y a la visión tradicional y rígida que en la actualidad se tiene de la agricultura¹¹**.

Sobre el particular, la hipótesis de trabajo señala:

- i) Que este enfoque frente a la **globalización y el derrumbamiento de fronteras económicas, políticas y conceptuales**, hoy se torna totalmente inoperante,
- ii) Que desde hace más de una década se está viviendo el derrumbamiento del modelo económico sustitutivo de importaciones, y en todos los

países se está construyendo un nuevo modelo de desarrollo¹²; sin embargo, dicha concepción tradicional de la agricultura no se renovó, todavía persiste,

- iii) Que en este proceso todavía no termina por surgir un **enfoque renovado de la agricultura que lo acompañe**, le sea enteramente funcional y responda a los nuevos desafíos, y que permita, de una parte, desactivar la falsa idea de pérdida de importancia de la agricultura, y, de otra parte, permita reimpulsar su crecimiento y desarrollo,
- iv) Que los cambios del mundo y de la economía son tan dinámicos que con la visión tradicional, no se logra comprenderlos oportunamente, incluso ni se alcanza a decodificarlos correctamente,
- v) Que se padece de un severo retraso en el conocimiento actualizado de los fenómenos que le conciernen,
- vi) Finalmente, que producto de la persistencia de ese enfoque inoperante, se genera un

11. De una parte que la mira como un sector, productivo-primario y aislado; y por la otra, aún cuando avanzó pensándolo como actividad ampliada, es decir encadenada agroindustrialmente, predomina una marcada rigidez y una excesiva parcialización en el enfoque, generalmente de corte economicista, técnico-productivista y corto placista.

12. Este nuevo modelo se está conformando a partir del liberalismo económico y social, de la apertura, la integración, el mercado y del protagonismo de los productores; pero también del reconocimiento de la necesidad del alivio a la pobreza, la capitalización humana, la democratización y el desarrollo humano.

ineficiente y anacrónico desempeño de una buena parte de las instituciones y de los agentes públicos y privados que participamos de una u otra manera en la agricultura y en el medio rural. Desde las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, hasta los agentes económicos. Como conjunto todos somos responsables directos e indirectos del insuficiente desempeño de la agricultura de la región y también de no desactivar la idea que en otros ámbitos de la vida nacional se tiene sobre la pérdida de su importancia, que en realidad no tiene sustentación real, pero la perjudica silenciosamente.

Esta hipótesis de trabajo con sus dos componentes básicos, representa el eje central del documento.

Luego de desarrollar primeros intentos de probar la hipótesis, a lo largo de los capítulos que conforma este trabajo, se avanza la idea de convocar para crear una corriente hemisférica que de inicio a un proceso que permita revalorizar y posicionar a la agricultura de las Américas y el medio rural y sus habitantes.

Esto requeriría trabajar en el futuro sobre los siguientes asuntos que debieran ser desarrollados colectiva y consensualmente a nivel nacional, multinacional (regional) y hemisférico:

i) Precisión de ésta u otras hipótesis que vayan modificando-

se y surgiendo a partir de este u otros documentos,

- ii) Desarrollo del proceso de probar esas hipótesis de trabajo,
- iii) Construcción de un enfoque renovado de la agricultura continental, y
- iv) Definición y diseño de una estrategia y un plan de acción de corto y mediano plazo sobre el posicionamiento y revalorización de la agricultura, el medio rural y sus habitantes.

La construcción de un enfoque renovado y una estrategia para la acción de cara a la integración hemisférica y el siglo XXI, que reactive su crecimiento y desarrollo sostenible, es una tarea que está por delante, y es una tarea básicamente colectiva. Sumándose a esta tarea urgente y considerando que esta es una etapa inicial, se dedican estas notas.

El documento se estructura de la siguiente manera. Primeramente se presenta un resumen ejecutivo que proporciona una visión de conjunto del contenido principal del documento. En seguida se presentan cinco capítulos.

El primero analiza a la agricultura en el contexto del modelo de sustitución de importaciones y del modelo actual de "orientación hacia afuera", apertura y desregulación.

El segundo capítulo contiene un análisis sobre el comportamiento

reciente de la agricultura ampliada.¹³

El tercer capítulo presenta un análisis global de las implicaciones para la agricultura del estado delicado que guarda el contexto macroeconómico de la región en la década de los noventa.

El cuarto capítulo contiene un confrontación entre la visión futura del contexto en el que probablemente se desenvolverá la agricultura en las próximas dos o tres décadas y la actual idea de pérdida de su importancia, su insuficiente desempeño y el enfoque o visión agotada de la agricultura del presente.

Finalmente, el quinto capítulo se destina para esbozar algunas ideas encaminadas a construir lo que podría llegar a ser un enfoque renovado de la agricultura.

13. Véase nota No. 1.

Capítulo 1.

Modelos de desarrollo económico y papel de la agricultura en Latinoamérica y el Caribe.

CAPITULO 1.

Modelos de desarrollo económico y papel de la agricultura en Latinoamérica y el Caribe.

1.1 Introducción.

Este capítulo identifica el papel de la agricultura en el desarrollo económico de ALC en dos momentos distintos. El primero va de la Segunda Guerra Mundial hasta 1982, y el segundo corre de este último año hasta el presente. El corte reconoce la vigencia de dos modelos de desarrollo económico distintos: el de industrialización sustitutiva de importaciones y el que, si bien todavía en proceso de transición, podría denominárselo "modelo hacia afuera" o de apertura y desregulación.

No se trata de un ensayo histórico ni tampoco de abundar en la discusión sobre los modelos económicos de ALC¹⁴. Se trata simplemente de definir el papel de la agricultura en ambos modelos.

El papel jugado por la agricultura de los países de las Américas tradicio-

nalmente ha sido importante en la economía de cada país. Este papel adquiere connotaciones distintas según el tipo de economía y grado de desarrollo alcanzado por ella, y según sea el modelo económico prevaleciente.

Se reconoce que en general sus principales contribuciones al resto de la economía son: a) el abasto de alimentos para la población, b) el ahorro y la generación de divisas, c) la canalización de materias primas para la industria, d) la generación de empleos, e) la oferta de mano de obra para otras actividades, f) la creación de mercado a través de la demanda de productos y servicios de otros sectores, y g) la canalización de excedentes económicos para el resto de la economía¹⁵.

1.2. El papel de la agricultura en el modelo de sustitución de importaciones.

1.2.1 El papel subsidiario de la agricultura.

La inelasticidad de la demanda por productos primarios en los países industriales y el deterioro constante de los términos de intercambio, fue el argumento básico planteado en los cincuenta para orientar los recursos hacia la sustitución de importaciones.

Así, los recursos de capital, la mano de obra y la tierra debían concentrarse en dicho objetivo

14. Para una revisión de este tipo de discusión, véase: Toward Renewed Economic Growth in Latin America. Bela Balassa, Gerardo M. Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski y Mario Henrique Simonsen. Editoriales, El Colegio de México, Fundação Getúlio Vargas e Institute For International Economics, 1986. Y también José A. Ocampo, Eduardo Sarmiento Palacios Editores. Hacia un nuevo modelo de Desarrollo ? Un debate. Ed. Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo y Uniandes, Colombia 1989.

15. Bruce F. J y J. W. Mellor. "El Papel de la agricultura en el desarrollo económico". En Desarrollo Agrícola. Selecciones de E. Flores. FCE México, 1972.

mediante la protección aduanera y los impuestos a la exportación de productos primarios.

Si bien es cierto que en aquella época el planteamiento de "desarrollo hacia adentro" contenía elementos de apoyo a esa tesis, también es cierto que este modelo se alargó en el tiempo a un alto costo para la sociedad en general y para la agricultura en particular.

Quedarse aislados de un contexto internacional que se transformaba aceleradamente sin comprender las limitaciones inherentes a un modelo cerrado, fue quizá la fuente de ese alto costo que, entre otras cosas, conllevó a que muchos otros países de otras latitudes, como los asiáticos, se distanciaran de ALC, orientándose a un mayor crecimiento y desarrollo. Al mismo tiempo provocó que la agricultura de los países de ALC se constituyeran en los "pies de barro" de sus economías.

La agricultura se constituyó en uno de los pilares centrales del desarrollo del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones vigente desde la década de los cincuenta hasta finales de los setenta. En muchos países fue la principal fuente de recursos que, en parte importante, financiaron el desarrollo de la industria y las ciudades.

La producción de alimentos debía, en particular, facilitar el proceso de acumulación industrial vía el abaratamiento de los bienes salarios alimentarios y no alimentarios. Otro

tanto sucedió con la producción de materias primas para uso de la naciente agroindustria. En ambos casos debía sustituirse la mayor cantidad posible de importaciones de estos bienes, y por esa vía la agricultura se constituía en la principal ahorradora de divisas.

No obstante la aplicación de medidas anti-exportadoras, también generaba las divisas que de todas maneras se requerían para impulsar las industrias sustitutivas de importaciones.

En condiciones en las que los países eran básicamente rurales, el abasto abundante de mano de obra barata desde la agricultura para uso de la naciente industria y los servicios, representó una función igualmente apreciada. Asimismo, la generación de ocupación y empleo en la propia agricultura creaba demanda y mercado para los productos de la industria y los servicios, reforzando con ello la lógica del propio modelo.

La desconexión de la economía nacional del entorno internacional para la agricultura significó simplemente trasladar la desfavorable relación de términos de intercambio internacionales al ámbito nacional en perjuicio de ella. Esto le resultó doblemente dañino, puesto que exportaba con términos de intercambio internacional desfavorable, al mismo tiempo que era penalizada por políticas nacionales anti-exportadoras y anti-agrícolas, que también significaron la extracción de su excedente económico.

De esta manera la agricultura fue embestida tanto por la economía

nacional como por la economía internacional a través de términos de intercambio que le resultaban desfavorables.

Sus contribuciones al resto de la economía fueron cambiando de énfasis según las etapas del modelo sustitutivo de importaciones. En la etapa "fácil" donde se producían artículos de consumo no durable, intensivos en mano de obra, que no requerían ni gran sofisticación económico-empresarial, ni grandes mercados, ni altos niveles de protección y además se operaba con alta rentabilidad; la agricultura contribuía principalmente con alimentos baratos, mano de obra barata y excedentes económicos.

Sin embargo, en la segunda etapa de sustitución "a ultranza" de las importaciones, el papel subsidiario de la agricultura se redobló en la medida de los mayores recursos que demandaba esta etapa socialmente más costosa.

Asimismo, el énfasis de las contribuciones de la agricultura se desplazó a la exportación para obtener los crecientes montos de divisas requeridas; también se desplazó a la producción barata de materias primas que acompañaron el proceso de agroindustrialización de los años sesenta y setenta, y a una profundización de los términos de intercambio desfavorable para la agricultura.

La producción de alimentos baratos y de mano de obra, así como la demanda de los productos manufacturados, maquinaria,

implementos e insumos en general, que se elevó como efecto del llamado proceso de modernización de la agricultura, si bien no dejaron de redoblar, pasaron a un segundo plano.

La ausencia de mercados que se ampliarían mediante la integración regional, llevó a un desarrollo hacia adentro muy costoso y altamente concentrador y monopolizador en unas cuantas empresas en las ramas industriales. Ello obligó a elevar los niveles de protección y el aislamiento con el exterior.

El encierro, la no competencia y las utilidades fáciles y rápidas, creó un contexto que impidió la orientación del esfuerzo industrial hacia los mercados internacionales. Todas las ventajas e incentivos de un Estado protagónico hizo que los capitales internos y externos se dirigieran a la sustitución de importaciones más que a la exportación. Además, frente a la opción interna con un mercado asegurado a precios altos, ganancias elevadas, posición de monopolio u oligopolio, no había motivo para arriesgarse en el mercado internacional y menos para emprender la innovación y el cambio tecnológico.

La inhibición pro-exportadora y la ausencia de una industria manufacturera conectada con los mercados internacionales, pero cada vez más dependiente de materias primas y partes importadas, pronto implicó crisis en el sector externo.

La acelerada urbanización que se

derivó de este modelo, también ejerció una fuerte presión sobre la agricultura, toda vez que ella también financió buena parte de su desarrollo. A mayor crisis económica y demanda de divisas, así como a mayores requerimientos de recursos de la sociedad urbana, más se extraían excedentes de la agricultura y más se redoblaba la importancia de sus contribuciones.

1.2.2 La agricultura y las políticas macroeconómicas.

Durante el largo proceso de industrialización sustitutiva de importaciones se configuró un contexto macroeconómico industrializante y urbano, al que contribuyó de un modo esencial y altamente determinante las políticas macroeconómicas.

Una somera revisión del manejo de las principales variables macroeconómicas y sectoriales durante este período, permite caracterizar este contexto.

La política cambiaria se orientó a modificar la composición interna de la producción a favor de los productos de consumo interno, mediante el manejo de tasas sobrevaluadas y un sistema cambiario múltiple. El efecto general de esta política fue la sobreprotección de la economía con resultados adversos en la exportación y en la balanza comercial; así como también en la estructura de los costos e ingresos y los precios relativos.

De esta forma, se abarataron las importaciones y se encarecieron las exportaciones, perdiéndose con ello

competitividad no solo externa sino también interna. Con esto se imposibilitó estimular la expansión y diversificación agrícola, así como la sustitución de importaciones de este origen, que por el contrario se incrementaron visiblemente a partir de los setenta.

En estrecha correspondencia con esa política, la política comercial también se orientó a provocar la involución y protección de la economía tal como lo requería el modelo sustitutivo de importaciones. Esto se reforzó con la presencia estatal directa y monopólica en el comercio interno y externo de bienes y servicios y con el control y cierre de las fronteras.

La política comercial externa durante este largo período significó, en general, poca o menor protección para la agricultura en relación a otros sectores y a la industria en particular. Se utilizaron diversos mecanismos como los aranceles y otros no arancelarios para controlar las importaciones y limitar las exportaciones. Adicionalmente, las exportaciones agrícolas recibieron menos subsidios y otros mecanismos compensatorios que los otorgados a la industria.

Algunos otros efectos principales para la agricultura fueron el empeoramiento de los términos de intercambio campo-ciudad, el letargo comercial y sobre todo tecnológico y la asignación desigual de recursos, así como la inhibición del aprovechamiento del potencial productivo y de las ventajas comparativas.

La política de estabilidad de precios se orientó mediante el control administrativo de los macro-precios y de precios específicos. Ello ocasionó una excesiva distorsión de precios relativos y una gran inestabilidad de los mismos, especialmente cuando en la fase final se acompañó de inflación y aún de hiperinflación.

Para la agricultura esta política le resultó desfavorable y aumentó la incertidumbre, originando la indecisión y la contracción de la inversión privada y de la producción para la exportación.

Esta política se orientó también a dar protección al consumidor, desconectando a productores y consumidores de los precios de mercado, e introduciendo un claro sesgo pro urbano e industrial.

La política monetaria se orientó a reactivar la planta productiva mediante la distribución de recursos crediticios generalmente subsidiados para aumentar la producción y la infraestructura productiva y comercial.

Para la agricultura y la agroindustria mostró un privilegio especial, pero sus efectos positivos fueron en general de poca durabilidad, ocasionando una gran pérdida de recursos y una escasa generación de ahorro interno que elevó el déficit público, presionó la inflación y la descapitalización del sistema financiero.

Si bien incrementó el acervo de capital en la agricultura, éste se deterioró rápidamente al igual que la producción; además fomentó la cultura

anti-productiva y la mala asignación de los recursos. Tuvo también efectos inerciales de acostumbrar a los productores hacia el subsidio y la condonación reiterada sus deudas.

La política de gasto e inversión se orientó a la transformación de la estructura económica y comercial sustentadas en la inversión pública. Este esfuerzo inversionista tuvo pocos resultados efectivos y durables; además mostró una escasa capacidad de arrastre sostenido de la inversión privada y logró escasos márgenes de recuperación de la inversión. En la agricultura ocasionó un importante incremento del acervo de capital agrícola y agroindustrial, pero ello fue insostenible en el tiempo, logrando un escaso efecto multiplicador, combinado con la ausencia de un autosustentado y verdadero proceso inversionista.

Hasta los años setenta, el manejo macroeconómico y el efecto combinado de estos instrumentos, resultó anti-agrícola y anti-exportador, lo que tuvo efectos negativos directos e indirectos en la vitalidad de la agricultura. Sin embargo, también se presentó una aplicación de instrumentos sectoriales específicos compensadores de los efectos más perjudiciales del manejo macroeconómico.

En general, estas políticas compensatorias consistieron en el establecimiento de ciertas preferencias arancelarias, créditos subsidiados, suministro de bienes de capital e insumos abaratados, subsidios directos, exenciones fiscales y transferencias de ingreso por medio de las inversiones

públicas y de los programas de apoyo técnico a la producción y de asistencia social.

De hecho en esta fase se asiste a un largo período de intervención estatal y de regulación tanto del proceso productivo y comercial como de las condiciones de reproducción del sistema agropecuario. En efecto, el Estado intervino mediante políticas que lograron transformar las propias condiciones del campo, pues buscaron desarrollar la investigación científica, la formación profesional, la producción de insumos y su distribución y difusión, la transferencia y adopción de tecnología, la formación de capital, el mejoramiento de la infraestructura física, la readecuación de los mercados, entre otros efectos.

Sin embargo, la combinación de políticas macroeconómicas y políticas compensatorias condujo a un costoso patrón de desarrollo agrícola, que por su naturaleza y su alto costo administrativo era insostenible en el largo plazo.

1.2.3 La agricultura y la institucionalidad público/privada.

Inherente a este modelo, la fuerte presencia e intervención estatal en la economía en general y en la agricultura en particular, requirió de instituciones normativas y operativas a lo largo y ancho de la agricultura; y también requirió de instrumentos y mecanismos político-culturales que la complementaran.

En términos generales y con

grandes diferencias por países, la institucionalidad de la agricultura estuvo impregnada por el protagonismo del sector público hasta niveles de omnipresencia estatal y de subordinación de los productores.

Cuando lograban insertarse en sus beneficios, éstos quedaban atrapados en una lógica de penalización-compensación, que les resultaba en pérdida de autonomía y de capacidad de autogestión. Al mismo tiempo se estableció una relación político-clientelar entre ellos y las instituciones del Estado, en un contexto de tipo paternal y subsidiario.

Esta lógica de omnipresencia estatal y de relación paternal inhibitoria de la iniciativa de los actores, se correspondía con una política que fomentaba la desconexión de los productores de los mercados y el aislamiento del cambio tecnológico y de la competencia. El acceso a los subsidios, al crédito, a la tecnología, a los insumos, al riego, etcétera, fue para beneficio de muy pocos, generalmente para los grandes grupos de presión y poder y en menor medida para los pequeños productores y campesinos.

1.2.4. Implicaciones para la agricultura, la alimentación, el medio ambiente y la pobreza.

La agricultura jugó un papel central en la expansión sostenida y relativamente dinámica de la economía, en la vigorosa industrialización apoyada en la sustitución de importaciones y en la notable expansión de la inversión,

especialmente, pública.

Muchos países se urbanizaron, los indicadores sociales como la tasa de alfabetización, expectativa de vida al nacer, entre otros, se mejoraron considerablemente, se incrementó visiblemente la infraestructura física y se desarrollaron las instituciones tanto públicas como privadas. Sin embargo, la pobreza se reducía lentamente, en tanto que la distribución del ingreso más bien se empeoraba.

La mayor parte de ese rezago social y económico se concentró en el campo latinoamericano y en su agricultura.

En la etapa de sustitución a ultranza de las importaciones, la producción se incrementó en más del 50 por ciento (54 por ciento el subsector agrícola y 60 por ciento la ganadería¹⁶). En este mismo lapso el valor de sus exportaciones casi se sextuplica, y las importaciones hacen lo mismo pero un poco más pronunciado. Ello sucede manteniendo siempre el tradicional saldo positivo de la balanza comercial agropecuaria de la región.

De esta manera la disponibilidad de divisas para otros sectores de la economía se incrementó desde los 3 800 millones de dólares hasta los 18 mil millones de dólares. Todavía en 1980 las exportaciones de la agricultura

de la región representaban más de una tercera parte del total de exportaciones de la Región.

Una buena parte de este esfuerzo fue acompañado de la modernización de la agricultura que, entre otros indicadores, se expresa nítidamente en el uso de fertilizantes que se incrementan a razón del 9.2 por ciento por año, al casi cuadruplicarse su uso que pasa de 10.4 kilogramos por hectárea hasta 39.1 K/Ha. en el mismo período. Lo propio sucede con el número de tractores que se incrementa de 472 mil a 1 045 000, con una tasa de crecimiento por año de 5.4 por ciento.

En muchos países de ALC la agricultura desde mediados de los sesenta empezó a mostrar signos de debilitamiento en su ritmo de crecimiento, el que tendió a bajar para situarse en promedio anual al 3.5 por ciento y al 2.8 por ciento en la primera mitad de los ochenta.

Rápidamente se configuró un modelo de desarrollo al interior de ella de desgaste, de empobrecimiento de grandes núcleos de población e incremento de la pobreza y de migración campo-ciudad que se aceleraron ya desde los años cincuenta¹⁷.

16. Estos y los siguientes datos de este acápite (punto 1.2.4), son tomados de FAO La Política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano. Chile 1994.

17. Por ejemplo, mientras que el dinamismo de crecimiento de la población de ALC era de 2.8 por ciento en los cincuenta, de 2.7 por ciento en los sesenta y de 2.5 por ciento en los setenta; el crecimiento de la población agrícola lo fue respectivamente de 1.1, 0.0 y 0.2 por ciento.

En 1960 la población agrícola representaba el 48.6 por ciento de la población total. Para 1970 ese porcentaje bajó fuertemente a 41.5, y en 1980 descendió aún más hasta 32.6 por ciento. Esto hace que países como México, Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela fueran ya en 1960 mayoritariamente urbanos. Para 1970 tres países más: Brasil, Colombia y Perú se incorporan como países urbanos.

En 1960 la población de ALC bajo la línea de la pobreza era de 110 millones de habitantes que representaban el 51 por ciento del total de la población. Hacia 1970 y 1980 el número absoluto de pobres se incrementó lentamente en los sesenta, alcanzando la cifra de 113 millones, pero se aceleró en los setenta hasta llegar a los 136 millones de pobladores pobres.

En 1970 en las áreas rurales el 62 por ciento de los hogares estaban bajo la línea de la pobreza y el 34 por ciento bajo la línea de la indigencia. Producto de los intensos procesos migratorios del campo a la ciudad esos porcentajes en relación a los de las zonas urbanas habían mejorado al descender en 1980 al 54 y al 28 por ciento respectivamente, mientras que en las ciudades pasaron de 26 a 25 por ciento y de 10 a 9 por ciento respectivamente. Esto último es más claro si se observa el número absoluto de personas.

En 1980 tanto la pobreza como la indigencia se concentraba mayoritariamente en las zonas rurales, pues de los 136 millones de pobres de

la región, el 53.7 por ciento estaba en las zonas rurales, mientras que de los 62 millones 400 mil indigentes, en estas mismas zonas se concentraba el 63.9 por ciento. Para 1986, como se verá más adelante, esos porcentajes ya eran sólo de 44 y 56 por ciento, respectivamente.

Aún con las insuficiencias del caso, el aumento de la producción de alimentos como de la disponibilidad de calorías y proteínas¹⁸, colocó el problema no en el lado de la oferta, es decir en la agricultura, sino específicamente como un problema de accesibilidad a los alimentos, es decir, como un problema fundamentalmente de ingresos.

Por su parte, el acelerado deterioro de los recursos naturales se originó en tres factores básicos. De una parte como consecuencia de un modelo excluyente de amplios grupos de productores y pobladores rurales que fueron orillados a sobrevivir en condiciones deplorables y a utilizar los recursos con una lógica de sobrevivencia comprensible, pero de todas maneras muy costosa socialmente, tanto por la destrucción de los recursos naturales, como por la destrucción de las propias capacidades humanas que ocasiona la pobreza y su inexorable descapitalización humana.

18. En estas dos décadas la disponibilidad per-cápita de calorías-día se incrementó de 2 363 en promedio entre 1961/63 hasta 2 693 entre 1979/81. Por su parte, La disponibilidad de proteínas por persona al día pasó de 61.9 a 66.9, respectivamente.

El segundo factor se origina en los procesos de modernización de la agricultura que en muchos países arranca desde los años cincuenta y se profundiza en los setenta. Esto implicó un severo deterioro de los recursos naturales ocasionado particularmente por prácticas culturales como la sobre-tractorización y mal manejo del suelo y el agua, así como también por la mala aplicación de insumos como pesticidas, herbicidas, fertilizantes y otros insumos, altamente dañinos para la salud y para el medio ambiente y los recursos naturales.

Acciones adicionales como la tala inmoderada y de lógica "minera" en la explotación de los recursos forestales, así como los procesos de ganaderización que destruye la biomasa, también perjudicaron sensiblemente los recursos naturales y el medio ambiente.

El tercer factor se origina en la lógica de extracción de excedentes y de excesiva transferencia de recursos desde la agricultura al resto de sectores de la economía nacional que acompañó al modelo sustitutivo de importaciones. El efecto último de esta lógica significó la no contabilización de los recursos naturales tierra, agua y bosque en los procesos de intercambio campo-ciudad, donde fueron considerados como bienes gratuitos y sin valoración económica y social. Los bajos precios generalmente impuestos a los productos de la agricultura y la necesidad de mantener ciertos niveles de rentabilidad en ella, conllevó a recargar sobre la naturaleza el costo de esa relación desfavorable en los

términos de intercambio.

En síntesis, las causas de la inaccesibilidad a los alimentos de amplios sectores de la población, la pobreza y la destrucción de los recursos naturales, se encuentran básicamente en el insostenible modelo de desarrollo bimodal o desigual, propiciado por el estilo de desarrollo de esos años, y acicateado por un contexto macroeconómico e internacional adverso, por la estrechez de los mercados internos y por la desigual distribución de ingresos.

1.3 El papel de la agricultura en el modelo de desarrollo económico "hacia afuera".

1.3.1 Un nuevo modelo de desarrollo económico.

Los programas de estabilización macroeconómica y de reformas estructurales se implementaron en nuestros países como respuesta a la crisis económica de la década pasada. En los noventa se los concibe como unos de los más destacados instrumentos para lograr una nueva inserción en el contexto internacional y como piezas clave en la búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo para las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Los principales ingredientes que definen ese nuevo estilo de desarrollo son: la apertura e integración económica; la desregulación y liberalización de la economía; el adelgazamiento del Estado y la privatización de las empresas públicas;

la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos y de la estabilización de la economía; así como los intentos y avances en la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales de los países participando en procesos de integración.

Son también elementos consustanciales de dicho estilo, la democratización y el pluralismo de las sociedades, la lucha contra la pobreza, la inclusión de los grupos más vulnerables y desprotegidos (indígenas, mujeres y niños), la reforma educativa, la salud y la protección del medio ambiente, la lucha contra la corrupción, el contrabando y el narcotráfico, entre otros¹⁹.

Luego de 1982, se asiste en ALC a lo que podría denominarse un proceso de transición de un modelo que si bien caducó, algunos de sus elementos e inercia, como es natural, continúan estando presentes. Lo que desde 1982 se está configurando en la región, no cabe duda, es otro modelo de desarrollo

19. "Nuestras treinta y cuatro naciones comparten un compromiso ferviente en favor de las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. Nunca antes nuestros pueblos se habían encontrado en mejores condiciones para expresar sus aspiraciones y aprender los unos de los otros. Las condiciones para la cooperación hemisférica son propicias. Por lo tanto, en representación de todos nuestros pueblos, en cuyo nombre suscribimos esta Declaración, aprovechamos esta oportunidad histórica para crear un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas". "Declaración de Principios", Cumbre de las Américas, Diciembre 9-11, 1994, Miami, Florida.

muy distinto al sustitutivo de importaciones. Pero también, en este caso, es justo reconocer que dicho modelo todavía no termina por nacer completamente y sobre todo desarrollarse a plenitud.

1.3.2 La agricultura y las nuevas políticas macroeconómicas.

¿ Qué fue lo que cambió para la agricultura a partir de la aplicación de los programas de estabilización y de ajuste desde 1982 ?. Prácticamente toda su lógica interna y sobre todo la naturaleza de su relación con el resto de la economía.

En efecto, la agricultura cambió sus términos de inserción a la economía nacional e internacional. La aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural cambiaron todo el sistema de precios relativos, la asignación de los recursos de la economía y los términos de su inserción internacional. En general, se introdujo un nuevo tratamiento a la agricultura creando un marco menos restrictivo y más propicio, al eliminar el sesgo anti-exportador y anti-agrícola que lo venía caracterizando en el modelo anterior.

La política cambiaria se transformó considerablemente, buscando elevar el tipo de cambio mediante devaluaciones nominales de las monedas locales. La orientación general de la política cambiaria es el de incrementar la competitividad externa e interna fomentando la exportación y la sustitución eficiente de las importaciones mediante un nivel real de la tasa de cambio. El efecto esperado

en general es coadyuvar a mantener los niveles de competitividad y fomentar las exportaciones; reducir el déficit en la balanza comercial; reducir las importaciones sustituibles; y ayudar a corregir la distorsión de los precios relativos.

Para la agricultura esto introdujo cambios importantes en la medida que beneficiaría de manera directa a los agricultores orientados a la exportación, ahora con mayor poder de competición, y también a los que se dedican a productos sustitutos de las importaciones, que con esta política resultan más caras.

Esto, por lo demás introdujo cambios en la estructura de precios relativos a favor de los bienes transables, categoría en la que se encuentra la mayor parte de los productos de la agricultura. Específicamente, mejora la competitividad externa e interna de los bienes agropecuarios y agroindustriales.

La política comercial se orientó a desregular y desmonopolizar el comercio externo e interno promoviendo la apertura comercial externa de los países y la integración regional e internacional. El efecto general es la eliminación de la sobreprotección y subprotección de la economía mediante la desgravación paulatina de aranceles y el efecto depresor de los precios internos. Esta política se complementó con el manejo del tipo de cambio.

Diversas medidas se implementaron, tales como la tendencia

a eliminar el tratamiento burocrático y restrictivo de las exportaciones, la eliminación o reducción de restricciones cuantitativa y no cuantitativas al comercio internacional (eliminación de cuotas, permisos y prohibiciones a la exportación e importación, manejo de aranceles a la baja, entre otras), la liberalización de los precios y el sometimiento de la economía a una fuerte competencia con el exterior.

Para la agricultura permitiría una mejora en los términos de intercambio campo-ciudad; reconecta al productor con el mercado interno y externo y fomenta la transformación tecnológica y el aprovechamiento del potencial productivo y de las ventajas comparativas.

El manejo de la política monetaria también se transformó significativamente en relación al período anterior. En el ajuste ha sido una política muy importante pues se orienta a contraer la demanda agregada, mediante la reducción de los créditos y el incremento de las tasas de interés, dando como resultado un fuerte incremento en los costos del dinero y por consiguiente en los costos de producción.

Las medidas de racionalización del crédito permitirían el saneamiento del sistema para tornarlo en un instrumento de reactivación y fomento de la eficiencia de la producción. Asimismo, se eliminan los subsidios por esta vía y se promueve el incremento del ahorro interno, la eficiencia y la competencia, la creación de bancos privados y el fomento a la

intermediación financiera.

El efecto esperado es el incremento gradual de los niveles de recuperación del crédito, así como del ahorro interno que sería promovido con la aplicación de tasas activas y pasivas reales positivas, buscando con ello capitalizar el sistema financiero nacional, de manera de generar una mayor disposición de crédito y por lo tanto mayores posibilidad de reducir los intereses.

A nivel de la agricultura el efecto esperado sería el incremento de la disposición del crédito y el fomento a su uso racional y eficiente, promoviendo una mejor asignación del recurso. Asimismo, se esperaba la eliminación de la inercia subsidiaria existentes en amplios núcleos de productores pequeños y grandes.

En general la política de precios se orientó a disminuir la incertidumbre e introducir una mayor estabilidad de precios y una señalización clara y de fomento al aumento de la inversión privada. Se buscó la desregulación de los precios y su conexión a los precios regionales e internacionales, eliminando subsidios o penalizaciones por esta otra vía.

En materia de política fiscal y de gasto público, se presentan ajustes profundos eliminando su papel compensador. La reducción del déficit fiscal se induce con una reducción drástica del gasto público, la inversión y los subsidios. A su vez se incrementa los ingresos fiscales por medio de una mayor tributación y el incremento de las

tarifas públicas de bienes y servicios.

Dado que esta era una de las bases principales de la intervención estatal, la aplicación de esta política durante el ajuste repercutió negativamente en el proceso global de inversión productiva, en el nivel general de la actividad económica y en muchos casos, en las etapas iniciales del proceso, en los rubros sociales del gasto público.

En política salarial y de ingresos, el ajuste contempló su reducción como medida complementaria a la depresión de la demanda agregada, también como incremento de esta ventaja comparativa y como compensación de la rentabilidad.

En la agricultura donde tradicionalmente se registran los más bajos salarios, su reducción compensó el alto costo del componente de importación de insumos y bienes intermedios, así como el alto costo del dinero. Sin embargo, ello favoreció particularmente a las explotaciones comerciales donde la fuerza de trabajo es fundamentalmente asalariada, perjudicando a la economía campesina oferente de la misma.

Como puede observarse, esta transformación del contexto macroeconómico, efectivamente cambió de manera radical el tipo de inserción de la agricultura a la economía nacional e internacional. Los sesgos anti-exportador y anti-agrícola teóricamente habrían desaparecido, y con ello su subordinación al resto de la economía.

Una economía desregulada y transparente, abierta al exterior y cada vez más integrada y complementada debería lógicamente provocar una asignación eficiente de los recursos naturales, humanos y productivos; asimismo, cambios importantes en su uso, que bajo el principio de su escasez recobran su verdadero valor. Esto provocaría una mejor combinación de los factores y de las oportunidades.

Para la agricultura significaría básicamente: un incremento de la producción eficiente primaria y agroindustrial; mejores precios y calidades de los productos; creación de mercados desde las zonas rurales y transparencia de éstos; términos de intercambio favorables y reducción de las transferencias de excedentes económicos; mayor capacidad de ahorro e inversión; generación de empleo más productivo; mayores ingresos, divisas y seguridad alimentaria; y mayor protección de los recursos naturales.

El logro de los anteriores avances, sin embargo, presupone una fuerte reconversión productiva, industrial y comercial; la eliminación o reducción de ciertos productos y surgimiento de otros; incluso el desplazamiento de productores ineficientes y su reconversión; la disminución del uso en tierras marginales y la "movilidad" del recurso tierra; el surgimiento de externalidades positivas que fundamenten esta reconversión y una mayor competitividad; la afluencia de crédito e inversiones; una protección neutral entre todas las actividades de la

economía y de los productos, sin sobreprotección o desprotección para ninguno de ellos; un nuevo tipo de institucionalidad pública y privada; un marco jurídico y legal renovado; y un mayor y mejor "conocimiento" e información con amplia y desmonopolizada circulación.

Al confrontar este esquema lógico de efectos esperados con las tendencias recientes en la agricultura de la región que a continuación se analizan, no puede menos que avanzarse la conclusión de que lo realizado hasta ahora en la agricultura es insuficiente y que la tarea hacia adelante es todavía larga y compleja.

1.3.3 El comportamiento de la agricultura después del 82 y su impacto en la alimentación, los recursos naturales y el medio ambiente: un balance preocupante ?

En términos generales hay un diferencia significativa entre los cambios esperados en la agricultura producto de las transformaciones registradas desde 1982 y los cambios efectivamente logrados más de una década después.

Al confrontar las orientaciones del nuevo modelo con las realidades de la agricultura, se concluye que en relación a su propio desempeño y en relación también con el mostrado por el resto de actividades de la economía de los países, ésta se está rezagando en muchos países. La pregunta es si ¿ esto es el reflejo del papel que le asigna el nuevo modelo a la agricultura ?, o

también, si asignándole un determinado papel a la agricultura ¿ ella lo está o no cumpliendo adecuadamente, o viceversa, si el modelo está funcionando adecuadamente?.

1.3.3.1 Principales tendencias en el comportamiento de la agricultura.

El siguiente resumen presenta algunas de las principales tendencias registradas recientemente en la agricultura de la región:

La producción crece muy lentamente. Esta es una característica de largo plazo de la agricultura, y con tendencia a frenar su dinamismo²⁰.

Se rezagan los productos básicos y de mercados internos. Mientras sube la de exportación, la agroindustrial y la de productos vinculados a las ganaderías, a la pesca y forestal²¹.

20. Durante los setenta creció al 3.5 por ciento promedio anual; en los ochenta 2.6 por ciento en la primera mitad y 1.6 por ciento en la segunda mitad; entre 1990 y 1994 tiende a situarse ligeramente por debajo del 2 % por año.

21. FAO Agricultura: hacia el año 2010. 27 Período de sesiones. Roma, Italia Noviembre de 1993. También otros dan cuenta de ello, ver por ejemplo, G. Arroyo, G. Escudero et al. Es la Biotecnología una salida para la crisis alimentaria ?. Ed. Plaza y Valdez, México 1988. R. Batt, Barkin y R. DeWalt. "La sustitución entre los granos de A.L." en Modernización y estanca-miento. Twomey/Helwege A.FCE, México 1994

La producción para la exportación no es tan dinámica como se esperaba. Las excepciones son Chile, Costa Rica, Paraguay, Venezuela, Bahamas y otros pocos más, que incrementan sus exportaciones a ritmos elevados²²

Se incrementa lentamente la tecnificación en la agricultura. Los incrementos de los rendimientos y la menor dinámica de incorporación de tierra, explican el incremento de la producción en la mayoría de productos²³.

22. Durante los últimos 10-12 años, las exportaciones de la agricultura se incrementan al 0,7 por ciento por año, al pasar de 35.7 miles de millones de dólares a poco menos de 40 mil millones nominales. Esto hizo que del total de las exportaciones de la región, la participación de la agricultura bajara de 30.3 por ciento a 16.2 por ciento (CEPAL, Políticas para.. p-82). La participación porcentual de las exportaciones manufacturadas basadas en productos de origen agrícola pasa de 14.4 a 14.2 por ciento. Esto significa un incremento real de un 30 %, lo que permite sostener que a este nivel sí se registró un dinamismo, pero comparado con el del resto de actividades exportadoras de la economía resultó bastante menor.

23. "En atención al débil crecimiento de la superficie cosechada, el aumento en la producción (2.2 por ciento en las últimas dos décadas) obedeció principalmente a la mayor productividad económica por hectárea, es decir, mejores rendimientos físicos o utilización de la tierra en cultivos económicamente más rentables", p-140. La política agrícola en el op. cit. FAO, 1994.

También se incrementa lentamente el uso de los fertilizantes, de los tractores, de las semillas mejoradas y del riego, y baja el empleo del trabajo²⁴.

Se estanca el acervo del capital. El proceso inversionista público y privado "arrastra" los efectos de la crisis de los ochenta. La caída de la tasa de inversión pública afecta la acumulación de capital, y también hay retraso de la inversión privada.

La modernización de la agricultura²⁵ es polarizante y

excluyente. Esta sigue siendo diferenciada por regiones y tipos de productores y es selectiva y parcial, lo que ha polarizado aún más la estructura productiva.

La agricultura no genera más empleo. El empleo en la agricultura se ha estancado en los últimos años²⁶.

La población en las zonas rurales ya no crece, emigra. En los cincuenta crecía a 1.1 % promedio anual; en los ochenta baja a 0.4 % y se estima que en los noventa es de cero crecimiento e inclusive regresivo²⁷.

La pobreza se urbaniza. El número de pobres se localiza mayoritariamente en las zonas urbanas, y la dinámica de su crecimiento señala una tendencia a incrementarse más

24. El indicador de número de tractores por cada mil hectáreas es en promedio de 7.4 en 1970, el cual sube a 9.1 en 1989. La relación de uso promedio de trabajadores por hectárea baja de 0.48 trabajadores en 1970 a 0.45 en 1989. La relación de fertilizantes promedio por hectárea también confirma la transformación productiva; el uso de fertilizantes se incrementa de 48 kilogramos por hectárea a 66 kg/ha entre esos mismos años. La agricultura de las Américas al inicio de los noventa. Vol 1 Principales transformaciones productivas y de comercio. IICA San José, CR, 1993.

25. Véase los diversos estudios de caso de modernización de la agricultura por rubros de producción o eslabonamientos agroindustriales en países como Argentina (granos), Brasil (soya y jugo de naranja), Chile (frutas), Colombia (flores), Costa Rica (lácteos y ganadería), Ecuador (camarón) y México (hortalizas) (IICA. Modernización de la agricultura en ALC, 1990. San José, Costa Rica.); también desde una perspectiva global de la agricultura en Argentina, Brasil, Centroamérica, Chile, Colombia, Ecuador, México, Venezuela y Perú (M. Twomey, y A. Helwege, Modernización y estancamiento, op. cit, 1994.

26. Mientras que la parte empresarial de la agricultura es expulsora neta de empleos, la agricultura campesina genera sub-empleo. La PEA en la agricultura empresarial se redujo en más de un millón de trabajadores, mientras que la PEA campesina se amplió en 8 millones (de 18 en 1950 a 26 millones en 1980) pasando su participación en la PEA agropecuaria de 65% a 75%. Datos recientes de la CEPAL señalan que hacia los noventa continúa creciendo el "empleo" en la agricultura.

27. En 1970 la población rural representaba el 41.6%, mientras que en 1990 es de 26.4%. El ritmo de crecimiento de la población en las ciudades es de 4 por ciento, mientras que a nivel nacional de un 2 por ciento, por lo tanto son las intensas migraciones rurales-urbanas las que explican dicho cambio.

rápidamente en ella²⁸.

Se agudizan los problemas alimentarios. El problema no es de oferta, sino de acceso, y por tanto de ingreso. De la escasez de alimentos en los setenta se pasó a la sobre-oferta y a la baja de sus precios, y con ello se pasó de la autosuficiencia relativa, a la "universalidad de acceso"²⁹.

Se acelera la depredación de los recursos naturales ya sea por la vía de la modernización o por la vía de la pobreza. La competitividad se basa principalmente en el uso intensivo de los recursos naturales y de la mano de

28. "En 1989 habría en las áreas rurales 79.5 millones de personas en situación de pobreza y 48.3 millones en situación de indigencia. En 1980 se registraron 73 y 39.9 millones, respectivamente, lo cual representa un incremento porcentual de 8.9 por ciento en el caso de los pobres y de 21 por ciento en el de los indigentes. En las áreas urbanas el fenómeno de la agudización de la pobreza asumió mayor gravedad, ya que los pobres se incrementaron en 65 por ciento y los indigentes en 21.1 por ciento. En 1989 había 20 300 hogares en pobreza en las ciudades contra 14 300 en las zonas rurales; y 7 600 contra 8 200, respectivamente en condiciones de indigencia.". FAO, La política agrícola.. op. cit. p-157 y 158.

29. La disponibilidad parece no tener problema, pues se mantiene en los últimos años; la dependencia de las importaciones se ha reducido; y el acceso, en cambio, tiene problemas, sobretudo en los sectores más desprotegidos. Schejtman, A. Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina, FAO, 1994.

obra³⁰.

1.3.3.2 Efectos en la propia agricultura.

Estas tendencias parecerían estar indicando que las actividades agropecuarias y forestales de la región observan una lenta reactivación productiva; y que los incrementos de producción no van acorde con los requerimientos de una población en ascenso, ni con las demandas del resto de la economía y menos con el potencial que representa.

También se presenta un insuficiente financiamiento para modernizar la agricultura y elevar su competitividad, en consonancia que una economía de mercado y de fuerte competencia internacional y nacional.

Finalmente, puede observarse que no se registra una significativa movilidad de factores productivos. Resulta más visible los movimientos migratorios campo-ciudad que en realidad significan un "endoso" de la pobreza del medio rural a las urbes. Así como también resulta muy dinámico el deterioro de los recursos naturales.

La interdependencia de las tendencias anteriores permiten observar los siguientes fenómenos:

30. Por ejemplo, los ritmos de deforestación superan los 7 millones de hectáreas anualmente. En los últimos 30 años se han deforestado 200 millones de hectáreas. La superficie se deforesta a un ritmo de 0.8 % anual y sólo se foresta el 10% de lo deforestado. El principal uso es el energético (carbón y leña 66 por ciento).

El ritmo de incremento de la producción de transables, especialmente los de exportación, al ser menor a lo esperado se torna preocupante dado su mayor efecto en los ingresos rurales en relación a los no transables. De igual forma resulta preocupante el retraso visible de la productividad en la agricultura en general frente a otras actividades, y más particularmente a nivel de los productos no transables. El aumento de la productividad ocasiona un efecto ingreso mayor en los transables³¹.

La tecnificación que actualmente se registra en la agricultura de la región está lejos de alcanzar los niveles, la amplitud, los ritmos y las áreas necesarias para lograr una reconversión sustancial. Los niveles de inversión son bajos no sólo en relación a décadas anteriores sino a la medida de los requerimientos para subsanar el desgaste de capital sufrido en los ochenta, y también son bajos para incrementar la competitividad a los niveles adecuados a los retos actuales y futuros. Los ritmos son lentos en

31. "Un punto en la productividad de bienes transables permite generar incrementos anuales en los ingresos rurales de 0.2 por ciento, sin embargo, el aumento de la productividad de los cultivos no comercializables (muchos de ellos de producción campesina), tendrían efectos más limitados, ya que por cada punto de aumento en la productividad de no-transables, los ingresos rurales crecerían en un 0.06 por ciento". E. Lora y A.M. Herrera "Ingresos rurales y evoluciones macroeconómicas" González C. Jaramillo C.F. Competitividad sin Pobreza. Fonade TM editores, Colombia, 1993.

función de la apertura de los mercados, donde la escasa transformación tecnológica a nivel finca se combina con una lenta modernización de la infraestructura de riego, almacenes, caminos, carreteras, puertos, entre otros.

Las ventajas comparativas estáticas al parecer predominan sobre las ventajas competitivas dinámicas, situación que frente a la apertura y la integración económica, podría estar sometiendo a una posible derrota prematura a muchos productores de la agricultura, no sólo de amplios segmentos pertenecientes a la economía campesina, sino también de productores modernos.

Observando la modernización de la agricultura que arranca con la Revolución Verde y se prolonga con la evolución biológica, y registrándola desde México en productos y áreas como el trigo³², las hortalizas, la soya y la avicultura³³; pasando por Costa Rica con los lácteos; Ecuador con camarones; Colombia con flores; Bolivia con oleaginosas; hasta Brasil con la soya y los cítricos; Chile con sus bosques y frutas; y Argentina con carne y cereales³⁴, todos éstos ejemplos son

32. C. Hewith, La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970. Ed. S XXI, México 1978.

33. Arroyo G, Escudero G, et al. La pérdida de la autosuficiencia en México y Centroamérica. México, 1988, ed. P&V.

34. IICA, Modernización de la agricultura en op. cit 1990. San José Costa Rica. Los estudios de caso pueden ser consultados en esta obra.

todavía islas en medio de un gran retraso e inamovilidad modernizadora que toca tangencialmente a la agricultura y a una minoría de sus actores³⁵.

Los insumos y servicios en general (fertilizantes, maquinaria, crédito, energía, información, etcétera) tienden a desarrollarse bajo mecanismos de mercado y transparencia, pero la accesibilidad para muchos productores sigue siendo un problema³⁶. De manera más acentuada se observa la ausencia de una institucionalidad rural, pública y privada, que además del mecanismo de mercado no logra establecer otros mecanismos complementarios y transitorios para ampliar el acceso a ellos.

1.3.3.3 Efectos en la alimentación y la nutrición.

Estas tendencias del comportamiento de la agricultura estarían contribuyendo de manera negativa en la alimentación y nutrición de amplios sectores de la población rural.

35. Un caso especialmente aleccionador es Chile, donde su agricultura no obstante haber crecido al 6.5 por ciento el año pasado, se encuentra en crisis por el hecho de que su modernización se logró sólo en unas 30 mil unidades, mientras que 260 mil más están al margen de esto, es decir excluidas.

36. IICA. El papel de los sectores público y privado en la provisión de servicios de apoyo a la agricultura. 1993. IICA, Banco Mundial y otros.

En primer lugar, la migración rural/urbana, si bien puede significar dejar de producir ineficientemente alimentos en tierras marginales, significa finalmente menor producción de alimentos, lo que tampoco es negativo, pero en condiciones de pobreza urbana y falta de empleo alternativo estaría agudizando el problema de acceso a los alimentos para esos sectores.

En segundo lugar, el problema de la reducción del empleo, la baja en los salarios y el sub-empleo, por mucho que facilite una mayor rentabilidad a las empresas que utilizan asalariados, afecta directa y centralmente la capacidad adquisitiva de los trabajadores y de los campesinos, y su acceso a los alimentos y a la nutrición.

En tercer lugar, el menor crecimiento del producto, sea de mercado interno o de exportación³⁷, afecta los ingresos de los productores y de los trabajadores, con ello se reduce la demanda y se imposibilita un mayor acceso a los alimentos. En el caso de la producción de exportación además de no generar mayores divisas necesarias para complementar la disponibilidad nacional de alimentos, vía su importación, impacta grandemente en términos de sus efectos multiplicadores, especialmente por su alto coeficiente de valor agregado y empleo indirecto que genera.

37. IICA, La agricultura de las Américas al op. cit. 1993.

En cuarto lugar, el problema de la escasa capitalización producto del retraso en la inversión, tiene un impacto depresivo en el empleo, la producción y el ingreso. Además, por no elevar la competitividad implica no garantizar una permanencia en el mercado en el mediano plazo, lo que a su turno repercutirá en la demanda y dificultará el acceso a los alimentos para amplios sectores.

La mayor tecnificación y modernización agrícola, por una parte representa una mayor productividad y producción, con la consecuente reducción de los costos unitarios de producción y la generación de empleo productivo, facilitando un mayor acceso a los alimentos; pero por otra parte, significa la reducción del empleo absoluto, que por su carácter excluyente y polarizador, y en ausencia de generación de empleos alternativos, fuera o dentro de la agricultura, significa una barrera al acceso de los alimentos para amplios sectores.

1.3.3.4 Efectos en la pobreza rural.

El problema de la pobreza rural es básicamente de accesibilidad a los recursos mínimos de producción y al trabajo remunerador, que permite a un individuo y su familia satisfacer sus necesidades básicas. Las tendencias de la agricultura analizadas resultan principalmente perjudiciales para los más pobres.

En primer lugar, la reducción relativa del empleo en la agricultura, ya

sea por la recesión de la producción o por mecanización, así como el subempleo y la reducción de los salarios reales, impactan directamente en el empobrecimiento del recurso humano.

El efecto en la competitividad del trabajo es negativo y por ende en los ingresos del trabajo. El efecto en estos casos es más fuerte en quienes dependen total o grandemente de su fuerza de trabajo (asalariados).

En cambio, el efecto tiende a menguarse cuando la estrategia de ingresos de la familia consiste en la diversificación de las fuentes de sus ingresos (producción, venta de la fuerza de trabajo, arrendamiento de parcelas, etcétera).

Si bien la emigración del campo no tiene correspondencia exclusiva con la pobreza³⁸, si es claro que fuertes corrientes migratorias, especialmente del tipo rural/urbano, tienen como motor de impulso altos niveles de pobreza.

En segundo lugar, la reducción de la producción de no-transables, cuando no va acompañada de cambios en la estructura de producción, impacta negativamente en los niveles de pobreza de la economía campesina,

38. Puesto que, entre otras cosas, i) existen tipos de emigración estacional y complementaria, ii) la emigración está asociada a altos costos de oportunidad de vivir en el campo frente al acceso a los servicios en las ciudades, por ejemplo, o mejores salarios en éstas; o iii) a la modernización de la agricultura.

porque le reduce su consumo y sus ventas. El lento crecimiento de las exportaciones o la caída de los precios de éstas, generalmente refuerza la pobreza vía la menor generación de empleo y la reducción de los salarios.

En tercer lugar, la tecnificación de la agricultura implica generalmente una mayor intensidad del capital y la reducción del trabajo asalariado, constituyéndose en un factor que, en ausencia de otras alternativas, impacta en la pobreza rural vía la reducción del nivel de empleo. En cambio, cuando ésta se aplica a la producción de alimentos de consumo generalizado se tiende a aumentar su producción y a reducir el costo de los productos (beneficiando su acceso).

Cuando la tecnificación no se da por la vía de la intensificación del capital y, por ejemplo, sucede en la agricultura campesina, si bien se traduce en una expulsión de trabajadores, dado los altos niveles de sub-empleo existentes en ésta, ello permite diversificar sus fuentes de ingresos mediante el uso alternativo de esa capacidad excedentaria, y permite también beneficiarse del incremento de la producción de alimentos y del consecuente ingreso, así como también beneficiar a los consumidores rurales con precios más bajos.

En cuarto lugar, el retraso de la productividad de los bienes no/transables ocasiona un efecto ingreso adverso a los productores, que generalmente son de economía campesina, contribuyendo

significativamente a su empobrecimiento.

En quinto y último lugar, la modernización de la agricultura al ser esencialmente excluyente y marginalizadora, y en ausencia de otras alternativas de ocupación y trabajo, ahonda la bipolaridad en el campo acelerando la heterogeneidad estructural sobre la base de una mayor pobreza y marginación.

1.3.3.5 Efectos en los recursos naturales y el medio ambiente.

En el deterioro de los recursos naturales intervienen muchas causas, la mayoría de ellas localizadas en la agricultura. La pobreza y la modernización agrícola juegan un papel importante en el deterioro de los recursos naturales. En consecuencia, las tendencias recientes de la agricultura juegan básicamente en sentido negativo.

En primer lugar, el tipo de tecnificación es agotador de los recursos, pues la creciente tractorización afecta la estructura de los suelos y los torna propensos a la erosión; así también el mayor gasto de energía que implica la fertilización y los plaguicidas. El riego se incrementa, pero su mal manejo ocasiona salinización de la tierra³⁹.

39. En las últimas dos décadas se ha incorporado al riego más de 5 millones de hectáreas, pasando de 11.3 millones en 1970 a 13.7 en 1980 y a 15.8 en 1990. Ello es particularmente relevante por cuanto la productividad se incrementa

En segundo lugar, los cambios de patrón tecnológico cuando van asociados a una mayor intensidad del uso de los recursos, así como la conversión de ecosistemas naturales a otros usos⁴⁰, ocasionan, entre otros problemas, la deforestación, la contaminación y la sobre-explotación de recursos y especies valiosas.

En tercer lugar, la desaceleración del crecimiento demográfico rural en alguna medida detiene la presión y destrucción adicional de los recursos naturales. Pero la escasez de financiamiento e inversión para el agro y los altos costos del crédito dificultan su uso para la protección de los recursos naturales.

...grandemente y por cuanto ello generalmente viene asociado a transformaciones productivas de consideración en las zonas irrigadas y, por efecto irradiador, en aquellas áreas de secano que le son colindantes.

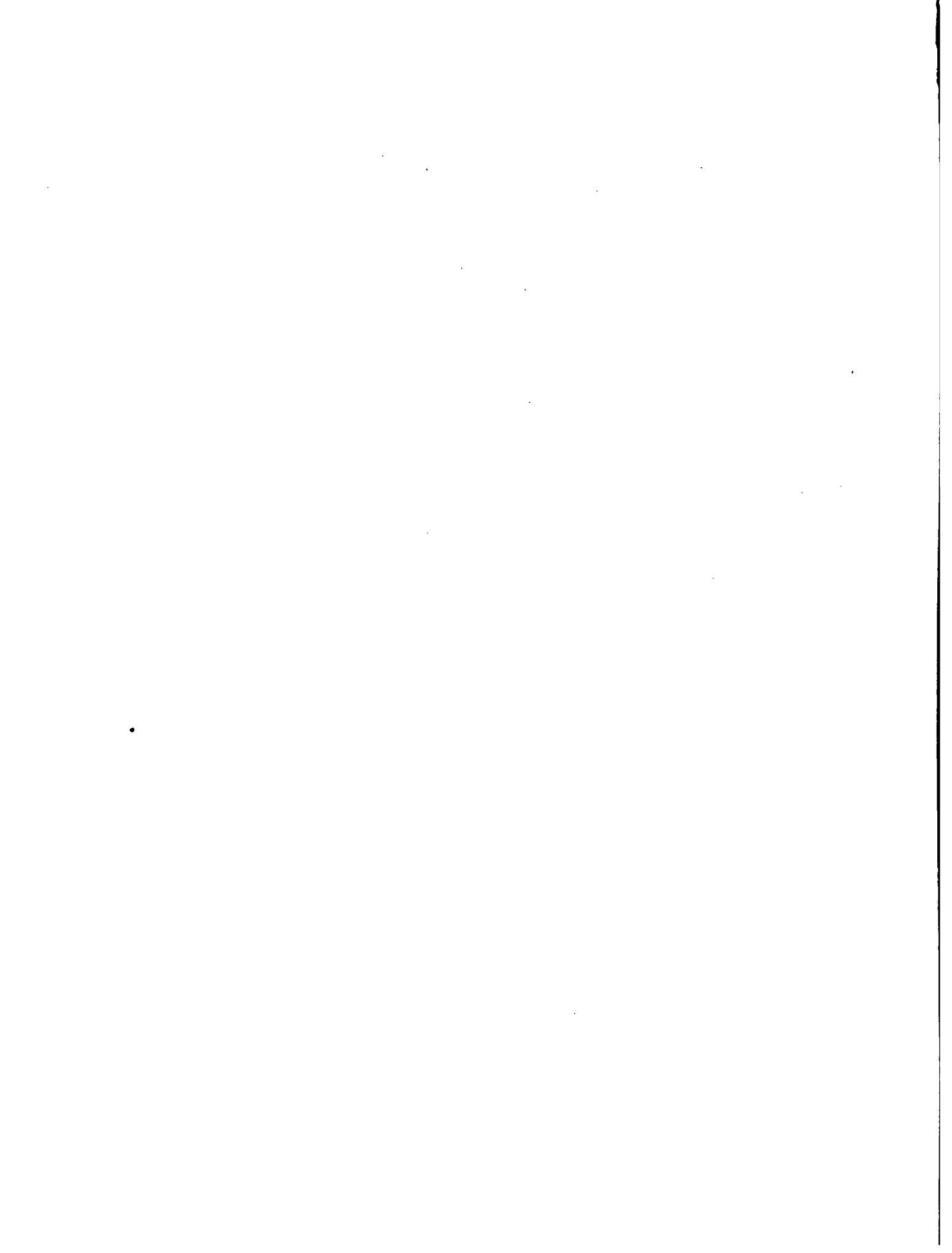
40. Por ejemplo, la sustitución de los sistemas de producción animal y de cereales por sistemas de agricultura continua de cereales y soya (Argentina y Brasil), o el incremento de las hortalizas y la fruticultura de exportación con efectos sobre la contaminación (Chile y México, así como el agotamiento de las aguas subterráneas, por ejemplo en el caso de la floricultura en Colombia; un caso particularmente crítico es la expansión de empresas camaroneras en las áreas de manglares (Ecuador, Honduras, Guatemala, etc), las que siguen destruyendo áreas significativas de estas formaciones boscosas, lo que acarrea a su vez la muerte de arrecifes coralinos y el declive de la pesca artesanal costera IICA-GTZ. Tecnología y sostenibilidad de la agricultura en AL. 1992.

En cuarto lugar, la pobreza, al igual que la opulencia, son lacerantes de los recursos naturales y al estar asociada con la reducción de los ingresos rurales y la producción, generalmente conlleva a recargar el peso de esta situación en los recursos naturales mediante su abuso y sobre-explotación.

En quinto lugar, se observa que la falta de concientización y educación, así como de una reglamentación jurídica y efectivo control institucional público, privado y social⁴¹, juegan un papel importante en la destrucción de los recursos naturales⁴². Asimismo, la corrupción se constituye en un elemento extremadamente peligroso por cuanto tiende a echar por tierra todo intento de solución.

-
41. "El problema radica fundamentalmente en establecer un marco jurídico y una estructura institucional que garantice un control efectivo a fin de penalizar aquellas actividades productivas que generan externalidades negativas sobre el medio ambiente y los recursos naturales y establecer estímulos para aquellas que realizan esfuerzos por evitar sus daños". R. Moreno. "Recursos Naturales y Medio Ambiente", p-115, en Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura, IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola, Villa del Mar, Chile, 1993.

42. "Uno de los cambios más drásticos con respecto a la búsqueda de la sostenibilidad se refiere a la educación. Se requiere de un vuelco completo en los sistemas de educación actuales.." IICA, 1992. Tecnología y sostenibilidad de la agricultura.., op. cit..



Capítulo 2.

La agricultura ampliada: se atrofió su encadenamiento ?.

CAPITULO 2

La agricultura ampliada: se atrofió su encadenamiento ?.

2.1 Introducción

Puede afirmarse que el proceso de eslabonamiento agroindustrial en América Latina y el Caribe ha seguido su curso de las últimas décadas. Esto significa un crecimiento de la producción y el consumo relativamente dinámico, asociado con un retraso de la producción de la agricultura y una escasa amplitud de las actividades agroindustriales y agroalimentarias, y también una suerte de desestructuración reciente de ellas. Dos fenómenos se conjugan con la apertura de y la desregulación de las economías.

De una parte, la apertura y la integración de las economías conlleva a una fuerte presión sobre las empresas para competir internamente con las producciones foráneas y para buscar mercados externos pero que también son altamente competidos.

De la otra parte, los procesos de privatización de empresas públicas y la redefinición de las funciones públicas y privadas, se han acompañado de su desestructuración en algunos de los eslabones estratégicos del encadenamiento agroindustrial que tiene especial importancia para la agricultura y la agroindustria. Estos son: la investigación y la transferencia y extensión tecnológica, el financiamiento y los servicios bancarios, la producción de semillas, fertilizantes y demás insumos, la sanidad animal y vegetal y

el control de calidad.

La competencia y la eficiencia privada son altamente benéficas si ellas van acompañadas de procesos y entornos que garantizan a los productores y a las empresas la accesibilidad a la tecnología y al conocimiento de manera suficiente en cantidad, calidad y precio, de forma tal que les permita lograr su reconversión y sustentar su competitividad horizontal y vertical.

En general, en América Latina y el Caribe se observa que tales procesos y entornos han resultado insuficientes. La apertura de las fronteras además de ser acelerada⁴³, se dio en condiciones de mercados externos altamente adversos, como se verá más adelante, de muy escasa reciprocidad por parte de los países desarrollados y en condiciones de competencia visiblemente desiguales para los productores de los países de la región. Pero quizá lo más destacable se refiera a la ausencia de políticas y acciones que fomentaran un mejor aprovechamiento de la apertura.

43. "Las principales experiencias históricas y los casos que aquí se han examinado no avalan la hipótesis que, una vez conseguida la neutralidad en los incentivos a través del desmantelamiento de toda protección y la prescindencia de los subsidios, los recursos se reasignan espontáneamente y a bajo costo hacia los sectores en los que un país tiene ventajas comparativas. La experiencia chilena demuestra los altos costos de la liberalización drástica y del abandono de toda selectividad. Estos costos (esencialmente de transición) son difícilmente compensados por el eventual

En este caso, el aspecto básico se centra en la velocidad de los cambios pero básicamente en la relación de gradualidad y simetría entre la liberalización de las importaciones y

...mayor crecimiento que se alcance después de terminado el ajuste. Políticas más selectivas y menos drásticas en lo que respecta a la liberalización de las importaciones y un apoyo decidido a las exportaciones asiáticas, habrían resultado en un comportamiento más dinámico de la economía en su conjunto. Si se quiere llevar a cabo una transformación productiva eficiente, que incluya una mayor apertura y una inserción cualitativamente distinta en los mercados internacionales, no basta con el impulso puramente negativo de la liberalización; también serán más que necesarias políticas que impliquen impulsos positivos. Esto no significa, obviamente, un retorno a las políticas de protección alta e indiscriminada del pasado. En efecto, se puede argumentar que las políticas de sustitución de importaciones adolecieron del efecto de ser más bien indiscriminadas que selectivas. Lo que se requiere es una mucho mayor selectividad que en el pasado, en el sentido de que las desviaciones de la neutralidad deben ser pocas y bien seleccionadas. Además, la selectividad deberá evitar el sesgo antiexportador de las políticas pasadas; vale decir, deben darse incentivos equivalentes tanto para exportar como para producir para los mercados nacionales. En efecto, en las condiciones actuales y dado el tamaño pequeño de la mayoría de las economías de la región, se puede argumentar a favor de políticas francamente proexportadoras" Agosin R. M. y Ffrench-Davis, "La liberalización comercial y desarrollo en América Latina", p-66/67. En Nueva Sociedad, 1994 .

el fomento a las exportaciones⁴⁴.

La nota preocupante se referiría a la necesidad de considerar la conveniencia de reconvertir antes que dismantelar las capacidades productivas que inexorablemente está asociada a una liberalización demasiado acelerada, sin una visión que permita prever sus implicaciones.

Las acciones desarrolladas presentan una situación preocupante, toda vez que resultan insuficientes para consolidar un eslabón de servicios completo y eficiente de apalancamiento de la transformación productiva y comercial de la agricultura y la agroindustria.

-
44. "La experiencia demuestra que es más efectivo liberalizar las importaciones después de haber alcanzado un crecimiento sostenido de las exportaciones y una transformación dinámica del aparato productivo. Los casos del Este Asiático así lo atestiguan (Sachs, 1987). Aunque este camino ya no es una opción factible para muchos países latinoamericanos, la lección rescatable de las experiencias asiáticas es que resulta menester apuntar directamente al dinamismo exportador y no esperar que la liberalización de importaciones, por sí sola, surta los efectos deseados sobre las exportaciones.. Es más, en todos los países (de AL) que han emprendido reformas profundas se ha procedido a dismantelar o a reducir los esquemas de promoción de exportaciones que han sido exitosos en el pasado. Esto hace pensar que los costos de las liberalizaciones en términos de crecimiento serán altos en la transición hacia un nuevo equilibrio" M. Agosin/R. Ffrench-Davis.. op. cit. p-66.

A continuación se presenta las características principales de cada uno de los eslabones agroindustriales.

2.2 El consumo y sus efectos en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

Respecto al eslabón del consumo, en éste puede observarse las siguientes tendencias:

El modelo de consumo de los países desarrollados continúa siendo hegemónico, y se caracteriza por un alto nivel energético y proteico, un porcentaje creciente de proteínas de origen animal, un acelerado incremento de productos industrializados, altamente diferenciados, producidos y comercializados por una estructura cada vez más concentrada y por la masividad en su difusión.

En los países desarrollados surgen nuevas tendencias de consumo hacia un "regreso a lo natural" y "consumir lo nuevo", donde los productos sin componentes químicos y contaminados, ni contaminantes, son altamentepreciados. Otro tanto ocurre con el surgimiento de productos de nuevo tipo o "exóticos" que rápidamente se difunden.

El modelo de consumo de los países desarrollados amplía su predominio en la región latinoamericana y caribeña. Esta tendencia no solo sigue estando presente sino que es evidente que se acrecienta perdiendo peso relativo los productos autóctonos⁴⁵.

45. "...al comparar los (modelos de consumo) prevalecientes a principios de los sesenta.. con los de finales de los

El mimetismo parcial y diferenciado del patrón de consumo de países desarrollados se acrecienta en amplias capas sociales. En ello juega un papel importante el peso creciente de los alimentos industrializados en las dietas nacionales; el acelerado desarrollo del valor agregado en servicios (terciario alimentario), y el proceso de diferenciación de las dietas nacionales.

Además, la "universalización" del consumo se ha reforzado en los últimos años con el proceso de apertura y desregulación.

En términos globales la región mantiene constante la disponibilidad agregada de calorías y proteínas⁴⁶. En los años sesenta y setenta la disponibilidad agregada crece en

....ochenta en términos de la participación relativa de componentes autóctonos o tradicionales -que constitúan la base de las dietas vernáculas- por otros que, a falta de denominación más precisa, se pueden denominar introducidos, se advierte que, en casi todas las regiones., ha habido una tendencia a reducir la participación relativa de los primeros así, por ejemplo, se reduce o estanca la participación del maíz en los Países Andinos, en México y Centro América; otro tanto ocurre con tubérculos y leguminosas en Brasil, los Países Andinos, el Caribe, México y C.A.; por contraste, el trigo y el arroz aumentan y ocurre otro tanto con los aceites vegetales" p-57/58. Schejtman, A. Economía op. cit., FAO, 1994.

46. "La disponibilidad agregada se mantuvo constante para la región, tanto en calorías como en proteínas. En el caso de las calorías, 11 países experimentaron disminuciones en los niveles de la

promedio al año 0.7 por ciento, sin embargo, en los ochenta se mantiene sin incrementos.

La industrialización del consumo (comida rápida y también callejera), se incrementa en la región al calor de los procesos de apertura, de la creciente vinculación de la mujer al trabajo y de la informalización de la economía.

La interacción de estas tendencias del consumo indica que los impactos de este modelo de consumo tiene repercusiones ambivalentes en la agricultura, la alimentación, la pobreza y los recursos naturales.

2.2.1 Efectos en la agricultura, la alimentación, la pobreza y los recursos naturales.

En el ámbito de la agricultura sus impactos son diversos. La diversificación y sofisticación que implica este modelo de consumo en los países desarrollados -y en la región- abre posibilidades de reorientar los patrones de cultivo, así como interesantes "nichos" para la agricultura. El surgimiento de consumos naturales, novedosos y sin aditivos, representan mercados para la producción orgánica de la agricultura y de la transformación industrial.

En el ámbito de los recursos naturales los impactos también son diferentes. Este modelo de consumo

...disponibilidad diaria por persona; en el caso de las proteínas hubo disminución en 9 países". FAO, La política agrícola... op. cit., p-155, 1994.

aún sigue correspondiéndose con una actitud derrochadora de los recursos naturales, no obstante que crecientemente surgen mecanismos para reducir su impacto en los recursos naturales y el consumo. Por lo tanto, el surgimiento de nichos de consumo natural y novedosos puede impactar favorablemente en la preservación de los recursos naturales.

En el ámbito de la pobreza y la alimentación también hay impactos ambivalentes. El desarrollo de consumos equilibrados, nutricionales y naturales son positivos para la alimentación, pero generalmente de sectores de altos ingresos.

La adopción parcial y creciente de ese modelo de consumo implica altos costos sociales por caloría y proteína producida. El consumo de alimentos de alto valor comercial, escaso nivel nutritivo, y amplia y masivamente difundidos, impacta desfavorablemente en el nivel nutricional, pero sobre todo de los consumidores de bajos ingresos.

Dadas las características actuales de la distribución del ingreso, el modelo de consumo hegemónico intrínsecamente excluye de la mayoría de consumidores de los países de la región⁴⁷.

47. "La masificación del modelo que se imita resulta imposibilitado, por los niveles de ingreso que supone, por su costo en divisas y porque la energía comercial requerida por unidad de energía alimentaria en dicho patrón es tal, que su presencia sólo puede sostenerse en la medida en que la adopción se reduzca a un sector minoritario". Schejtman, A. Economía política, op. cit p-64.

2.3. El mercado y su efecto en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

Los mercados, internos y externos, en el actual modelo económico son extremadamente importantes. Estos constituyen el elemento principal del que dependen, o debiera depender, las decisiones de inversión y producción de los productores agropecuarios y agroindustriales.

Las principales tendencias que se observan en los mercados son las siguientes:

El dinamismo del comercio mundial es mucho mayor que el de la producción mundial⁴⁸, pero la región deteriora rápidamente su presencia exportadora, pues si en 1950 participó con el 12 por ciento de ese comercio, en 1990 sólo fue de 4 por ciento.

La orientación exportadora de la región, no obstante, se acelera, pues la participación de las exportaciones totales en el PIB rebasó el nivel de los 15 o 16 puntos porcentuales de los años setenta y ochenta, llegando a un

48. De 1974 a 1980 el PIB mundial creció a 3.5 por ciento y el comercio lo hizo a 5.4 por ciento; entre 1981 y 1990 dicho comportamiento fue de 3.3 contra 4.9 por ciento, respectivamente. World Bank. Global Economic Prospects and the Developing countries. Washington, 1994.

23 por ciento en 1993⁴⁹.

Los productos básicos en las exportaciones totales pierden terreno, mientras que los manufacturados lo incrementan⁵⁰.

El fuerte proteccionismo comercial de los países desarrollados ejercido a través de medidas arancelarias y para-arancelarias dificulta la penetración de nuestros productos a sus mercados. Según los acuerdos de la Ronda Uruguay, hacia el año 2005 se establecerá una reducción significativa de estas trabas.

La demanda de productos agropecuarios a nivel mundial tiende a reducirse. Entre otras razones, por la mayor producción de éstos en muchas regiones, incluyendo las que anteriormente eran deficitarias; por una desaceleración del crecimiento demográfico (1.8 por ciento anual en los ochenta); y, por el menor dinamismo de la economía mundial y la caída de los ingresos en muchos países subdesarrollados.

49. Entre 1980 y 1993 el PIB se incrementó sólo 29 por ciento, mientras que la producción de bienes y servicios para exportación lo hizo en 89 por ciento.

50. En 1970 los primeros, donde están la mayoría de los productos de la agricultura (alimentos y animales vivos, bebidas y tabaco, aceites y grasas, y otros), participaban con el 65 por ciento, mientras que en 1990 bajaron al 41 por ciento. Su lugar es ocupado....

La mayor parte de las exportaciones totales de la región siguen altamente concentradas y ellas son consideradas internacionalmente del tipo regresivo⁵¹. Países como México, Brasil, Argentina y Venezuela continúan concentrando más del 70 por ciento de las exportaciones totales de la región. Cinco países: Brasil, Argentina, Chile, México y Colombia concentran más de las dos terceras partes de las exportaciones de la agricultura de la Región.

Los elevados niveles de sobreprotección a los productos agrícolas de los países desarrollados, elevan la competitividad de las exportaciones y de la producción sustitutiva de las

...principalmente por los productos manufacturados que pasan de 10.9 a 32.9 por ciento, respectivamente. Del total de las exportaciones de la Región en 1980 el 38 por ciento eran de la agricultura, para 1991 descendió al 29.3 por ciento. FAO, La Política, op. cit..

51. "Esta son principalmente: tejidos, alimentos, materias primas de origen agrícola, petróleo, cereales, productos tropicales como azúcar y tabaco, y las materias primas minerales para la metalurgia y la siderurgia. En cambio, los rubros más dinámicos, como son los productos de alta tecnología, el material eléctrico y electrónico, la computación, las telecomunicaciones, los plásticos y las partes de la industria automotriz, se concentran en muy pocos países y todavía son poco representativos de las exportaciones regionales". FAO, La política agrícola..op. cit. p-37.

importaciones en esos países⁵².

Se prolonga el descenso de los precios internacionales de la mayoría de los productos de la agricultura⁵³.

Los términos de intercambio continúan siendo muy desfavorables para los productos de la agricultura de la región⁵⁴.

52. "En 1991, las transferencias totales a la agricultura en los países de la OCDE alcanzaron los 320 000 millones de dólares. ..En promedio, cada agricultor recibió 16 000 dólares de subvención. En el caso de los productores agrícolas norteamericanos éstas alcanzaron los 22 000 dólares y para los escandinavos el subsidio rebasó los 35 000 dólares por agricultor. Fuera de estos dos países (Australia y Nueva Zelanda), varían entre 98 dólares por hectárea en Estados Unidos y más de 8 000 dólares por hectárea cultivada en Japón", FAO, La política agrícola..op. cit. p-41.

53. Los precios a 1993 había descendido a nivel mundial en más de 68% respecto a 1950. Las caídas más fuertes se registraron en los productos básicos tropicales (café y cacao casi 70%; azúcar 60%, caucho 50%, algodón 45% y oleaginosas 40%); en cereales es de 20%, 12% en la carne, 5% en lácteos, 6% en cueros y pieles y 9% en forestales. FAO, La política..op cit. p-62.

54. En 1993 la relación internacional de intercambio de bienes representa sólo el 63.6% del 100 por ciento de 1980. "En 1993 América Latina exportó más del doble de bienes que en 1980: 214%. Sin embargo solamente recibió 50% más de divisas. Esta diferencia de 64 puntos se debe a que el índice de precios de las exportaciones latinoamericanas ha caído a 70% respecto a 1980. En cambio, la importación en 1993 solamente fue un 40 por ciento mayor que en la de 1980". FAO, La política agrícola..op. cit. p-56

El surgimiento de nuevos países competidores de nuestros productos que cuentan con iguales o mayores ventajas comparativas (mano de obra barata, recursos naturales, cercanía a los mercados, etcétera), o incluso ventajas competitivas dinámicas y que presionan con una mayor competencia por los mercados de los países desarrollados, pero también por los propios mercados domésticos de la región.

Una demanda doméstica extremadamente reducida. La producción agropecuaria creció a razón de un 2 por ciento promedio anual en los ochenta y principios de los noventa; el grupo de cereales en cambio decreció a razón de - 0.5 por ciento. Son los productos de exportación, los agroindustriales y los pecuarios los responsables de ese crecimiento de la producción de la agricultura.

Las prácticas comerciales internacionales y nacionales se tornan complejas, puesto que se observa: i) una actitud activa y dinámica de comercialización internacional; ii) la ejecución exitosa de estrategias, logísticas de mercadeo y prácticas más avanzadas de "inteligencia comercial"; iii) un conocimiento preciso y permanente de los mercados y de sus estructuras, dinámicas y preferencias; iv) una creciente competitividad en la comercialización; y v) una creciente influencia del mercado donde "la demanda crea su oferta"; pero también "la producción crea su demanda", ejercida como una práctica inductora del consumo y realizada básicamente, por grandes consorcios y empresas

transnacionales.

El conjunto de estas tendencias y la dinámica de su interacción nuevamente están actuando de manera ambivalente en la agricultura, la alimentación, la pobreza rural y los recursos naturales.

2.3.1 Efectos en la agricultura, los recursos naturales, la pobreza y la alimentación.

En el ámbito de la agricultura se observa que la orientación hacia el exterior, tiene efectos principalmente positivos, pero dadas las características que asume este proceso también se registran efectos negativos para la agricultura.

En primer lugar, si bien el importante y mayor crecimiento del comercio mundial ha creado un ambiente propicio para orientar las economías de la región, debe reconocerse que nuestros países han visto reducir drásticamente su participación relativa en el comercio mundial.

Además los productos de la agricultura pierden peso relativo y aún absoluto -para la mayoría de los países- tanto en el comercio mundial agropecuario, como en la estructura de sus propias exportaciones. En ese contexto, y junto con una menor dinámica en la demanda mundial de estos productos, los efectos positivos se han minimizado.

En segundo lugar, además de que el ritmo exportador no es tan dinámico

como lo esperado para los productos manufacturados de la agricultura y prácticamente nulo para los de escaso valor agregado, el mismo ha sido altamente concentrador a dos niveles: la concentración en pocos países de la región, y la concentración en muy pocos actores agropecuarios en los países.

En tercer lugar, la presencia de productos que compiten en el mercado internacional con nuestros productos de exportación, pero también con nuestros productos domésticos, representa un efecto negativo cuando dicha competitividad no es transparente ni genuina⁵⁵; pero cuando la competencia es auténtica y refleja transparencia y prácticas sanas de comercio y producción, motiva a una transformación o reconversión sobre la base de una mayor competitividad y a una asignación más eficiente de los recursos.

En cuarto lugar, la aún incipiente pero significativa tendencia de incrementar las exportaciones con productos novedosos, orgánicos, agroindustriales, altamente rentables, valorados, tecnificados y competitivos, muestra un camino factible de ampliarse estratégicamente y de impactar favorablemente en la agricultura.

55. Sea por prácticas desleales, subsidios, dumping, sobre-explotación de los recursos naturales, contrabando, triangulación, u otro tipo de distorsión.

En quinto lugar, la complejidad de los mercados proporciona también los instrumentos, la información y el conocimiento necesarios para asumir una actitud activa en el comercio, lo cual impacta positivamente en la agricultura de tres maneras: a) dota de transparencia a los mercados superando -sobre todo cuando existe una capacidad negociadora de los productores-, las viejas y distorsionantes estructuras comerciales; b) orienta de una manera sistemática y permanente la producción mediante las señales del mercado; y c) facilita la realización de la producción de una manera permanente y eficiente.

En sexto lugar, el drástico descenso de sus precios internacionales y el deterioro de su relación de términos de intercambio, la afectan negativamente.

La baja en los precios internacionales que no pueda ser compensada con el incremento de la productividad u otros mecanismos, afecta directamente la rentabilidad de la agricultura.

En séptimo lugar, la asignación de abultados subsidios a los productores de los países desarrollados, así como su fuerte proteccionismo arancelario y para-arancelario, tiene para la agricultura de la región efectos básicamente negativos.

Si bien la asignación de cuantiosos subsidios a los productores agropecuarios de los países industrializados tiene un efecto precio a nivel internacional, en la mayoría de los

casos, relativamente bajo⁵⁶; no es menos cierto que cuando los productores de los países en desarrollo operan con fronteras abiertas, están enfrentando a productores que tienen garantizado, ex-ante, una rentabilidad adicional y artificial generalmente significativa.

Para los productores que no son beneficiados con estas condiciones y que en muchos casos operan con niveles de sobrevivencia y con mínimos márgenes de rentabilidad, la agresión competitiva a la que se ven sujetos les resulta realmente complicada.

En otras palabras, el efecto precio a nivel internacional a derivarse de la futura eliminación de subsidios, si bien es mínimo en muchos casos, el efecto competitividad e ingresos artificiales es enorme a nivel de cada país industrializado, sometiendo a los productores de la región a una **competencia desigual y desproporcionada**.

En octavo lugar, la falta de reciprocidad de los países desarrollados ante la apertura de los mercados y la mayor reducción de los subsidios en nuestros países, representa a todas luces un efecto negativo para las posibilidades de crecimiento sostenido de la agricultura.

56. Este argumento con el cual se recomienda no esperar importantes aumentos en los precios internacionales cuando dichos subsidios sean eliminados de acuerdo con el acta final de la Ronda Uruguay, es fundamentalmente cierto.

Si bien estas condiciones a la que los países de la región en tanto "tomadores de precio" quedan sujetos, y si bien existen los acuerdos para eliminar en el futuro los subsidios y las barreras al comercio; no dejaría de preocupar que por parte de los grupos de productores de la región, la **competencia desleal** se enfoque más por el lado de mantener o restablecer políticas proteccionistas per se, sacrificando indefinidamente la necesidad de continuar desarrollando una mayor competitividad que no sólo permita reducir los efectos perversos de aquella situación, sino básicamente que permita encarar el futuro sobre bases sólidas y sostenibles.

En el ámbito de la alimentación, las tendencias de los mercados influyen de manera positiva aunque en algunos aspectos de manera limitada.

En primer lugar, el auge del mercado interno e internacional incide positivamente en la disponibilidad de los alimentos. El mercado fomenta el incremento de la producción y el intercambio de alimentos. Incide en la baja de los precios internacionales y, cuando es más amplio, concurre y no monopolístico, reduce la posición de los alimentos como "Food Power".

En segundo lugar, algunos problemas reducen estos beneficios. Los alimentos subsidiados si bien en el corto plazo pueden beneficiar su acceso, en el mediano y largo plazo dicho beneficio es bajo e insostenible, además de desalentar su producción provocando a la larga alzas en los precios de los alimentos.

Las mayores exportaciones generan divisas y favorece la alimentación desde la perspectiva de la disponibilidad y acceso global, pero la dinámica de su generación es, como se mencionó, baja y limitada.

En el ámbito de la pobreza, los efectos de los mercados desregulados y abiertos teóricamente tenderían a ser benéficos.

En primer lugar, en tanto el comercio incida favorablemente en la producción de alimentos, en la transparencia y baja de los precios y en su mayor disponibilidad; el efecto en la pobreza podría ser benéfico. Sin embargo, el caso contrario impactará negativamente.

Conviene subrayar que procesos de comercialización y estructuras de mercados distorsionados, incipientes y no competitivos agravarán los niveles de pobreza, ejerciendo sobre ésta un fuerte proceso de explotación de sus exiguos recursos pecuniarios o de otro tipo. Para muchos sectores de las poblaciones pobres de América Latina y el Caribe, especialmente de las zonas rurales, esta es su realidad.

En segundo lugar, como actividad formal o informal, las actividades comerciales generan fuentes de trabajo, y por tanto ingresos, incluso para los que realizan la venta de comidas en las calles, muchos de los cuales son de origen campesino.

En el ámbito de los recursos naturales, opera la misma lógica con que se analizó los efectos de las

tendencias del mercado en el punto anterior. En muchos casos el crecimiento de los mercados, la transparencia de sus precios y el reflejo del verdadero valor de escasez de los recursos puede provocar impactos muy positivos en los recursos naturales.

De hecho, de la misma manera que posibilitaría un uso más racional de ellos, en el caso de mercados atrofiados y no transparentes su efecto será negativo.

2.4 La agroindustria y sus efectos en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

A nivel de la agroindustria propiamente tal, las principales tendencias en la región son las siguientes:

Continúa siendo importante el peso de la agroindustria en el conjunto de las manufacturas (cercano al 20 por ciento), así como el de la industria agroalimentaria (más de las cuatro quintas partes del total agroindustrial) y su dinamismo es mayor que el de la agricultura, aún en las etapas más recesivas de la economía⁵⁷.

El grado de heterogeneidad y polarización en la agroindustria en

57. Sin embargo, aún se está lejos de alcanzar a los países desarrollados en cuanto a la proporción de productos agroindustriales en el consumo agroalimentario, que es menor a 30 por ciento en la mayoría de países de América Latina y el Caribe, contra niveles que alcanzan entre el 80 y 90 por ciento en aquellos países. Schejtman, A. Economía política de los.. op. cit. p-26.

general y en la agroindustria alimentaria en particular, continúa siendo muy alto⁵⁸.

Emergencia de nuevas agroindustrias, se trata de un acelerado y reciente proceso de creación de nuevas agroindustrias en varios países de la región caracterizadas básicamente por ser de alta rentabilidad, por ser agroindustrias muy integradas, por orientarse a la exportación, elaborar productos de nuevo tipo, por modernizarse rápidamente, y por ubicarse en nichos de mercados⁵⁹.

58. "En México, por ejemplo, el 8% de las empresas agroalimentarias genera más del 50% de la producción, mientras en el otro extremo, el 63% de las unidades no alcanzan a generar el 4.5% de ésta. En Colombia, las 8 mayores empresas agroalimentarias generan, en promedio de las distintas ramas que la componen, el 55% del valor bruto de la producción (Machado, 1991, p.236). En Ecuador, las 29 mayores industrias generan el 53% de la producción (Urriola y Cuvi, 1986); en Chile, el 11% de los establecimientos, concentraban el 75% del valor agregado de la producción mientras, en el otro extremo, el 41% de los establecimientos sólo genera el 2% del valor agregado (Martner, 1989)". Schejtman, A. Economía política de... op. cit. p-29.

59. Son los casos, por ejemplo, de la producción de flores en Colombia donde su producción pasa de un volumen de 6 mil toneladas de flores y un valor de 10 millones de dólares en 1973 a 87 mil toneladas que representan un crecimiento de 12 por ciento anual y más de 200 millones de dólares de exportación. La producción frutícola de Chile que entre 1970 y 1987 de 500 mil a más de 2 millones de toneladas de frutas y un valor de 12 a 527 millones de dólares. La

Consolidación de grandes agroindustrias, se trata de las empresas que surgieron al calor de los procesos de urbanización acelerada en la Región desde los años cincuenta pero sobre todo de los sesenta y setenta. En su mayoría son las empresas transnacionales vinculadas

....modernización de cítricos en Brasil, en particular la producción de naranja, donde logra incrementar sus exportaciones bajo la forma de jugo concentrado de poco más de 300 millones de dólares en 1980 a más de mil millones en 1989; por lo demás representa el 85 por ciento del comercio mundial de este producto. La modernización de la maricultura en Ecuador que pasa de sembrar 12 mil hectáreas en 1980 a 120 mil en 198 y una producción que pasa de 4.5 mil toneladas en 1975 a 10 mil en 1980 y a 65 mil en 1988. Ello le permite generar divisas al punto que, luego del petróleo, se coloca como el principal producto generador de divisas; en 1975 proporcionaba 14 millones de dólares, 57 en 1980 y casi 400 millones en 1988. La producción de hortalizas en México que representa más del 40 por ciento de las exportaciones de la agricultura. La producción pasa de 1.6 millones de toneladas en 1970 a 4 millones a mediados de los ochenta. Se calcula en cerca de los mil millones de dólares las exportaciones. Los granos en Argentina que representan más del 90 por ciento de sus exportaciones agrícolas y alrededor del 50 por ciento de todas sus exportaciones. De 1965 a 1988 su producción más que se duplica logrando ser un importante exportador de granos en el mundo. Finalmente, la producción de lácteos y de la ganadería de doble propósito en Costa Rica que reemplaza a la producción de ganadería tradicional de carne, también representan casos del tipo anterior. IICA, 1990, **Modernización de la agricultura** en .. op. cit.

mayoritariamente a la producción agroalimentaria⁶⁰, pero también hay grandes empresas nacionales, algunas de las cuales tienden a internacionalizarse en su comercio o incluso en sus procesos productivos entre la Región. Esto último se presenta mayormente con los acuerdos de integración y liberalización de las economías y la apertura de las fronteras.

Se rezagan las viejas agroindustrias como la del azúcar, el algodón, aunque también se encuentran agroindustrias tradicionales como algunas en las ramas bananeras, cafetaleras, cacaoteras y otras, que están en procesos totales o parciales de reconversión tecnológica⁶¹. Ello se observa con mayor incidencia a partir de ciertos procesos de privatización de empresas públicas en algunos países.

Las agroindustrias de tipo rural, especialmente campesina que se fomentaron en los setenta, han quedado muchas de ellas sobreviviendo, desaparecidas y las menos consolidadas.

La agricultura de contrato, como un tipo de acercamiento entre la industria y la agricultura es una

tendencia aún débil pero que muestra recientemente signos de desarrollo, como se evidencia en algunos países con asociaciones de tipo bipartitas (empresarios-agricultores), o tripartitas (agricultores, Estado y empresarios).

2.4.1 Efectos en la agricultura, la alimentación, la pobreza y los recursos naturales.

La relación dinámica de estas tendencias en general señala que el signo positivo o negativo de los efectos, al igual que en los casos anteriores, depende en gran parte del tipo y forma en que se den las relaciones entre los agentes, el conocimiento y la información que posean y dominen, y de su poder y sobretodo capacidad de negociación.

En primer lugar, cuando el tipo de agroindustria está plena y directamente eslabonada con la agroindustria⁶², bajan los costos de transacción. Cuando en la integración media la comercialización, la agroindustria generalmente dota de transparencia a los mercados.

En segundo lugar, en muchos casos la agroindustria puede representar una fuente de financiamiento a la producción; lo mismo, que puede representar una vía para la modernización de la agricultura y la aplicación de paquetes tecnológicos, elevando la productividad

60. G. Arroyo. et al. Agricultura y alimentos en América Latina: el poder de las transnacionales, UNAM, ICI, México, 8985.

61. IICA. La agricultura en el desarrollo económico de centroamérica en los 90., 1992, San José, Costa Rica.

62. Sea que tenga en propiedad o arriendo la tierra, o existan relaciones contractuales para el abastecimiento de la materia prima.

y reduciendo los costos de producción.

La agroindustria generalmente representa un "motor de arrastre" de la producción de la agricultura. También casi siempre representa un incremento del empleo productivo y una mayor generación de valor agregado.

En tercer lugar, puede constituirse en agente "nucleador" de la producción agropecuaria, especialmente de las pequeñas y medianas unidades de producción campesinas, que generalmente se encuentran dispersas, y con ello en una excelente posibilidad de obtener economías de escala.

También suele estar presente en las áreas generadoras de divisas, pudiendo en muchos casos revertir o atemperar la tendencia a la caída de los precios internacionales y al deterioro de los términos de intercambio. Asimismo, la agroindustria generalmente va asociada con una mayor calidad y presentación de los productos.

En cuarto lugar, en los hechos, los efectos positivos se han visto opacados por circunstancias que tienen que ver, como ya se dijo, con la capacidad de negociación que posean los productores. Tal es el caso del riesgo⁶³ que generalmente asume de manera unilateral el productor agrícola.

En quinto lugar, la agroindustria

63. Se trata del riesgo inherente al monocultivo al que generalmente la agroindustria somete a la agricultura, que tradicionalmente ha significado para el productor una dependencia de "sincroni-

generalmente ha coexistido con estructuras de intermediación distorsionantes que aún predominan en muchas áreas del campo, y que la mayoría de las veces imposibilitan una real integración entre las actividades. Esto desvirtúa los impactos favorables esperados de la agroindustria, amén de que ocasionan fuga de recursos y transferencia de los ingresos campesinos.

Existe también importantes barreras a la entrada en materia de agroindustrias, especialmente las relacionadas a las economías de escala y al control de algunos procesos tecnológicos asociados a altos niveles de inversión y de manera visible el alto grado de concentración de la producción en algunas clases de actividad agroalimentaria o agroindustrial.

En el ámbito de la pobreza, el principal efecto positivo de la agroindustria lo representa la generación de empleo e ingreso para los trabajadores y campesinos pobres de las zonas rurales. De hecho, el efecto sobre el empleo es de los mayores en la agricultura y agroindustria en relación al

...zación" con la industria y un mayor riesgo económico que generalmente debió asumir solo. En este sentido la empresa a través de la agroindustria, redujo sus riesgos en la medida en que los incrementó el productor agrícola.

resto de actividades de un país⁶⁴.

En el ámbito de la alimentación y la nutrición, la agroindustria tiene efectos generalmente positivos, aunque también algunos negativos. De una parte, permite la conservación de alimentos, reduciendo su alta perecibilidad que impacta favorablemente en el nivel de precios y en la reducción de la estacionalidad de los mismos.

También facilita el manejo y conservación de los alimentos; incrementa los niveles de higiene, de calidad y de nutrición.

Asimismo, posibilita una mayor diferenciación de la alimentación, especialmente en las zonas rurales más alejadas donde la monotonía del consumo es mayor.

De otra parte, sus métodos de elaboración, higiene y control de calidad puede, sin embargo, provocar efectos negativos en la alimentación por concepto de uso indebido de conservadores y productos dañinos a la salud, por bajo nivel nutritivo y escasa higiene.

64. "En efecto, un análisis somero de los coeficientes entre los efectos directos e indirectos por unidad de demanda final a la agricultura y a la IAA (industria agroalimentaria), con relación al resto de los sectores, indica lo siguiente: i) que el efecto sobre el empleo es significativamente mayor, en la agricultura y en la agroindustria que en el resto de los sectores; ii) que el efecto sobre la demanda de insumos es..." Schejtman, A. Economía política de.. op. cit. p-27.

La realidad señala que la tecnificación que implica las agroindustrias acarrea efectos nocivos al medio ambiente, particularmente al suelo y al agua. Ello es especialmente cierto para las agroindustrias de nuevo tipo, tales como las flores de Colombia, las frutas en Chile, etcétera.

Estudios de caso que analizan esa relación, permiten concluir que efectivamente ese tipo de modernización implica altos riesgos de afectar negativamente los recursos naturales⁶⁵.

2.5 Los servicios y su impacto en la agricultura, la alimentación, los recursos naturales y la pobreza.

Respecto al eslabón de los servicios para la agricultura y la agroindustria, éstos en la actualidad

65. Estos estudios de caso indican que hay limitaciones de mercado que otorgan incentivos económicos privados para la sobre-explotación de recursos naturales y crean desincentivos para la protección, tales como el bajo valor asignado al capital ecológico, las fuertes distorsiones entre beneficios y costos privados y sociales, y una alta tasa de descuento social. La empresa privada modernizadora es motivada por el objetivo explícito de maximizar las utilidades. A menos que la empresa esté convencida de que el deterioro de recursos naturales afecta sus utilidades, los planes de protección ambiental tendrán poca prioridad. Cuando los impactos se refieren a recursos de propiedad común, la empresa privada tratará de evitar cualquier responsabilidad". IICA, Agricultural modernization and resource deterioration in L.A. J. Torres Zorrilla, 1994. e, IICA/GTZ, Tecnología y sostenibilidad de la agricultura en AL. SJ Costa Rica, 1992.

guardan un estado de transición⁶⁶.

Esta característica está presente en casi todos los servicios, tales como: la investigación y transferencia de tecnología; la extensión y la capacitación tecnológica, gerencial y organizacional; el financiamiento y los servicios bancarios; la producción de semillas, fertilizantes y otros insumos; la sanidad animal y vegetal; el control de calidad; los servicios de comercialización interna y externa; y la información e infraestructura básica.

Esta situación se profundiza recientemente con los procesos de redefinición de las funciones del Estado y la privatización de las empresas y de ciertos servicios públicos.

Tres elementos juegan un papel relevante en las características que adopta la transición: a) el estado en que se encontraban los servicios antes de la transición, b) las nuevas necesidades tecnológicas y c) los problemas que implica su reestructuración.

En relación al primero de ellos, conviene recordar que antes de la transición muchos de los servicios públicos eran insuficientes, ineficientes y de accesibilidad muy diferencial y limitada para la mayoría de los productores.

La privatización y/o retiro del Estado de los servicios, presupone una mayor participación del sector privado

y una orientación de mercado y la satisfacción de demandas efectivas. Sin embargo, en muchos países y servicios, la participación del sector privado, ONG, organizaciones de productores, etcétera, es muy limitada aún.

Respecto a las nuevas necesidades tecnológicas conviene subrayar que la apertura de los mercados ha implicado una fuerte presión de competitividad y búsqueda de mercados que se sustenta cada vez más en el logro de ventajas competitivas dinámicas, y por ello en la reconversión o transformación tecnológica, comercial y gerencial. Esto en términos generales se traduce en nuevas prioridades, nuevas tecnologías y nuevos servicios.

De los nuevos problemas y desafíos que se derivan de esta situación de transición, debe resaltarse la dificultad que supone la reconversión de los servicios en cuanto a financiamiento y capital humano, que por mucho tiempo se orientaron burocráticamente y desligados de la demanda.

Al parecer los tres problemas básicos que se enfrentan en el corto y mediano plazo son: a) la producción y abasto de los mismos, b) la accesibilidad para los productores, y c) la fijación de prioridades y su resguardo jurídico y normativo.

Desde el punto de vista de la oferta de servicios es claro que la mayoría de ellos son largamente insuficientes en casi todos los países. Por citar algunos ejemplos, destacan los

66. Para mayor detalle véase: El papel de los sectores público y privado en la op. cit. 1994. IICA, Banco Mundial y otros.

servicios de comercialización que todavía son incipientes, la sanidad animal y vegetal que resulta un cuello de botella, la investigación y la extensión en muchos casos es ineficiente, y los servicios de comercialización son insuficientes.

Es claro que la nueva orientación de mercado de los servicios ha significado el predominio de la demanda efectiva para acceder a ellos. Si bien esta es la orientación definitiva, debe considerarse que las posibilidades de reconversión productiva y el acceso a los servicios requeridos, para muchos productores con potencial productivo pueden estar quedando canceladas.

Por último, sobre la fijación de prioridades y la regulación y normatividad de los servicios, resulta necesario una mayor definición de sus alcances y orientaciones actuales. La solución de ello dependerá en mucho de las "mezclas" que se logre obtener entre las funciones públicas y las funciones privadas, y sobre todo en cuanto a la institucionalidad que se recree para tal efecto.

La insuficiencia de los servicios en el contexto de un modelo de desarrollo hacia afuera, donde la competencia y la sobrevivencia dependen del desarrollo tecnológico, de la productividad y de la competitividad, está representando una de las manifestaciones más claras de un subdesarrollo condenado a perpetuarse sino se resuelve satisfactoriamente.

En el modelo sustitutivo de importaciones, el avance tecnológico

era necesario pero no absolutamente indispensable. En el actual modelo es necesario, indispensable y además requisito para continuar en los mercados.

Los servicios representan la base material y tecnológica para elevar la competitividad en todo el eslabonamiento agroindustrial y en la agricultura misma. El círculo vicioso de modernización excluyente, pobreza, desnutrición y depredación de los recursos naturales, sólo puede comenzar a resolverse a condición de incorporar los servicios tecnológicos, la información y el conocimiento necesarios.

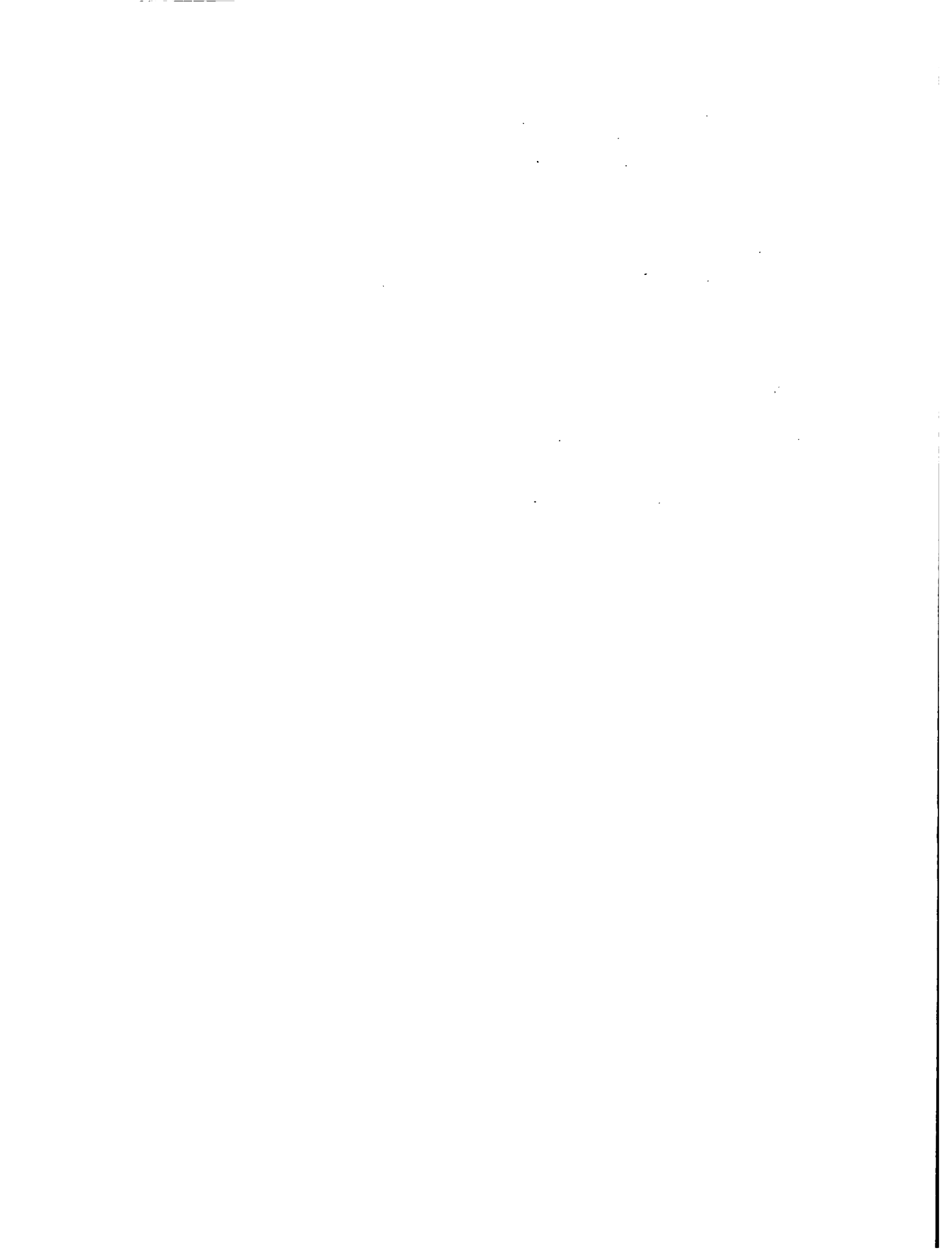
El mal desempeño observado en los últimos años por la agricultura en sentido amplio, y el empeoramiento o estancamiento del actual nivel de desarrollo tecnológico en todo el encadenamiento de la agricultura, desde ésta hasta el consumo, profundizará la pobreza, el deterioro de los recursos naturales, la desnutrición y la malnutrición.

Un retraso en el nivel general de desarrollo tecnológico en la agricultura ampliada representa transferencias de valor a favor de las actividades más productivas y competitivas, así como el deterioro en los términos de intercambio y pérdidas de mercado.

En síntesis, puede concluirse que efectivamente el encadenamiento o eslabonamiento de la agricultura se encuentra seriamente atrofiado. En efecto, por un lado se tiene un modelo de consumo excluyente, socialmente

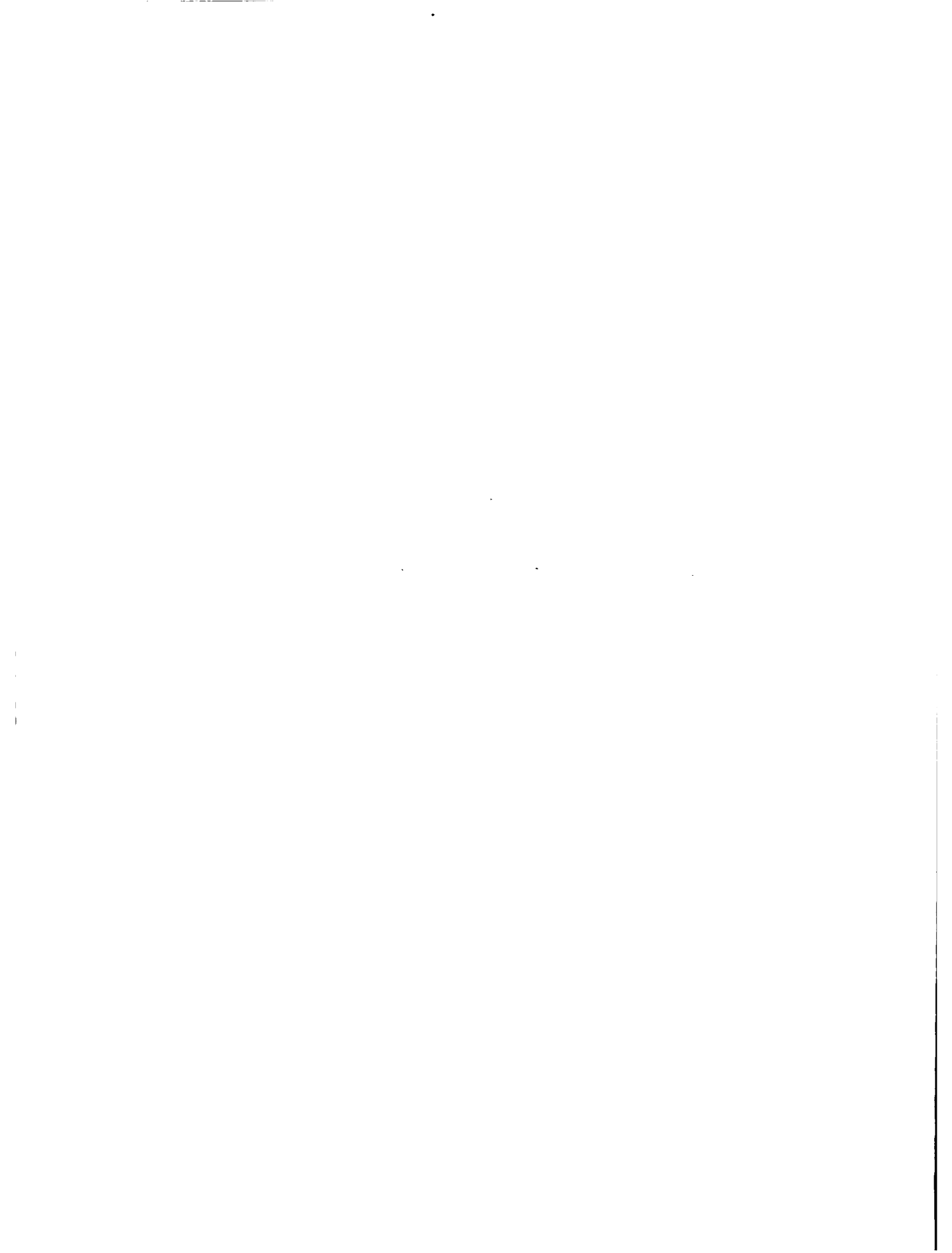
costoso, depredador de los recursos naturales y desequilibrador de la alimentación y la nutrición. Por otro lado se tienen mercados nacionales en muchos casos limitados, no transparentes y poco dinámicos, y también mercados internacionales extremadamente difíciles y adversos.

Existe además un limitado desarrollo e imperfección de la estructura agroindustrial, y un insuficiente sistema de servicios agropecuarios y agroindustriales. Finalmente se tiene una agricultura que presenta un cierto rezago en su crecimiento y en su modernización en relación a la economía en general y a su potencial.



CAPITULO 3.

La agricultura y el contexto macroeconómico



CAPITULO 3

La agricultura y el contexto macro-económico.

3.1 Introducción

Ya se ha indicado anteriormente que la naturaleza y la lógica de inserción de la agricultura en cada uno de los modelos económicos del pasado y del presente es radicalmente diferente, y los es porque cada uno de éstos son, si no antagónicos, sí muy distintos.

Primeramente, la economía pasa de un sistema de precios altamente determinado por la intervención del Estado a un sistema de precios orientado principalmente por el mercado.

En seguida, la orientación dominante de la economía en uno y otro es distinta, pues en el modelo anterior se apuntaba al mercado interno, en el actual se hace al mercado externo.

En aquel el Estado era el protagonista principal y el sector privado un sector subsidiario. En el actual, el Estado es más facilitador y el sector privado más protagonista.

El contexto macroeconómico es igualmente diferente. Las políticas cambiarias, comercial, monetaria, de precios, fiscal y salarial en el modelo sustitutivo de importaciones fueron manejadas en esa lógica, mientras que en la actualidad son manejadas en

función del modelo de mercado, apertura e integración.

Más allá de considerar que en cada modelo económico puedan existir círculos viciosos y círculos virtuosos, la pregunta fundamental radica en saber si estos modelos y sus círculos son sostenibles en el tiempo y si cada modelo permite un desarrollo también sostenible para la agricultura.

Con respecto al modelo sustitutivo de importaciones, como ya se mencionó, la agricultura acompañó y soportó la vigorosa industrialización sustitutiva, la urbanización y la notable expansión de la inversión, especialmente, pública.

También se señaló que muchos países se urbanizaron, los indicadores sociales se mejoraron considerablemente, la infraestructura física se incrementó visiblemente y las instituciones tanto públicas como privadas se desarrollaron. Sin embargo, la pobreza se reducía lentamente, en tanto que la distribución del ingreso más bien se empeoraba.

Contrastando con ese desarrollo industrializante y urbano, la mayor parte de ese rezago social y económico se concentraba en la agricultura latinoamericana y en el medio rural.

Quedaba claro que la desconexión de la agricultura de la competencia y del mercado implicó un mayor rezago de la inversión privada y de la transformación productiva, comercial, institucional y humana. Que la lógica de penalizar la agricultura vía

políticas macroeconómicas - básicamente la cambiaria, la comercial y la de precios-, al mismo tiempo que se la compensaba -vía la política de inversión y gasto, monetaria y fiscal-, provocó los siguientes resultados relacionados entre sí e igualmente insostenibles:

a) Permitió a la agricultura cumplir relativamente bien con su papel de abastecer de suficientes y baratos alimentos, materias primas, divisas y mano de obra, así como de empleo, mercado y excedentes económicos en general. Pero a costa del deterioro de sus recursos naturales, humanos y económicos que se expresó en las distintas crisis por las que ha transitado a partir de los setenta, y en algunos países desde mediados de los sesenta;

b) Sometió a la agricultura a una fuerte heterogeneidad tecnológica, económica y social que resultó en una polarización que lleva a inviabilizar a amplios contingentes de campesinos - muchos de ellos con amplio potencial productivo y organizacional- de convertirse en productores "viabiles", y en no pocas zonas extensas que, contando con potencial, carecen de alternativas concretas de desarrollo;

c) Provocó un incremento de la pobreza en el campo, el cual llegó a concentrar la mayoría de pobres e indigentes de los países, a elevar el éxodo rural-urbano y acelerar el deterioro de los recursos naturales;

d) Inhibió el desarrollo de la organización social y privada, así como su movimiento autogestionario. Ello fue

posible por la prevalencia de una institucionalidad pública-privada paternalista e intervencionista, excluyente e ineficiente, corporativa y clientelar, y altamente politizada y, en no pocos casos, corruptible; y

e) Condujo a un costoso patrón de crecimiento que, por su propia naturaleza y su alto costo administrativo, era insostenible. Esto se hizo visible desde el momento que la economía, al estar sustentada en la misma lógica, mostró signos de agotamiento generalizado desde los setenta.

En estas condiciones la agricultura quedaba fuertemente debilitada. Con la crisis de los ochenta ella jugó un papel extremadamente importante pero todavía sustentado en la misma naturaleza y lógica de su inserción a este modelo, lo que la llevó a debilitarse aún más.

3.2 En verdad eliminamos sostenidamente el sesgo anti-exportador y anti-agrícola ?.

Antes de analizar el desempeño de la agricultura en el modelo actual, conviene referir brevemente que los resultados de la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural en la Región en los ochenta comenzaron a dar sus frutos macroeconómicos inmediatamente.

Luego de la etapa inicial de estancamiento y recesión económica y social, que se presentó básicamente hasta finalizar la década de los ochenta; en los noventa se inaugura un período

de recuperación económica y social⁶⁷.

Indicadores como el PIB global y per-cápita retoman su crecimiento, de 3.4 por ciento el primero y de 1.7 por ciento el segundo. El empleo comienza gradualmente a recuperarse luego de su drástica caída. A diferencia de la etapa del ajuste, en estos años se incrementa la productividad.

La inflación luego de haber sido muy alta y en muchos casos hiperinflacionaria, ahora resulta moderada y a la baja. El desequilibrio de las finanzas públicas se torna en equilibrio. Las exportaciones se vuelven dinámicas, aunque también las importaciones que incluso lo hacen más dinámicamente. Los flujos netos de capital externo pasan de bajos a altos y las transferencias netas de recursos financieros se tornan positivos, compensando el creciente déficit en la cuenta corriente. El ahorro y la inversión pasan de bajo a moderado y en ascenso.

Luego de retroceder en los ochenta, la incidencia de la pobreza presenta una ligera mejoría en los noventa. Después de su desplome, los salarios se recuperan en el mismo período.

Todavía resulta prematuro concluir sobre si los acontecimientos de inicio de 1995 en la Región representan un punto de inflexión en esta etapa de recuperación, o si es sólo un escollo pasajero.

Sin embargo, conviene tener presente que con el reforzamiento de los programas de estabilización y ajuste⁶⁸, es posible considerar que no hay razones de peso que permitan afirmar que se asiste a una reversión en la senda de la recuperación económica y los principales avances logrados en los noventa. Pero también es factible observar una reducción en el dinamismo de los avances en aspectos tales como el empleo, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

Respecto al comportamiento de la producción agropecuaria, es necesario distinguir dos etapas claramente diferenciadas. Hasta antes de la crisis de los ochenta, la agricultura generalmente crecía a menor ritmo que la economía nacional; en la fase más crítica de ésta, 1980-1985, la agricultura crece más rápidamente que la economía; y desde entonces hasta la fecha ella crece con menor ritmo.

La explicación radica básicamente en las fluctuaciones del crecimiento de la economía más que en las fluctuaciones registradas por la

67. Gert Rosenthal. CEPAL. Evolución histórica, estado actual y perspectivas de las economías de la Región. Conferencia sobre Integración Económica del Hemisferio. IATRC-IIICA, San José, Costa Rica, 7-9 de junio de 1995.

68. Tal como ya lo están haciendo en 1995 países como México, Argentina, Venezuela (desde 1994), Costa Rica y otros más que se preparan para ello.

agricultura⁶⁹.

Una vez más, el carácter anti-cíclico de la agricultura, nos recuerda que ella presenta una dinámica más lenta y perdurable que el resto de actividades de la economía.

En efecto, durante la crisis de los ochenta en la mayor parte de la región la agricultura incrementó su importancia en la economía nacional, jugando un papel de "colchón" amortiguador de la crisis.

Esto lo realizó porque logró crecer a ritmos -si bien insuficientes-, por encima de las demás actividades y, en muchos casos, a tasas superiores al crecimiento de la población. También lo pudo hacer en condiciones adversas como ser: precios a la baja internos y externos, limitación drástica de crédito y financiamiento, elevadas tasas de interés, e insuficiente inversión, y reducción de recursos públicos para capacitación e investigación.

Sin embargo, la agricultura resintió una severa descapitalización con efectos postergados que se

presentaron a finales de los ochenta, y de manera más visible en la primera mitad de la década actual.

Por ello, no resulta casual que en muchos países la agricultura sea el "arroz negro" de las economías nacionales, es decir, sea una de las pocas actividades que muestra un menor crecimiento -en varios casos por debajo del crecimiento poblacional- en el contexto de otras actividades económicas y comerciales que se recuperan aceleradamente.

La escasa afluencia de inversiones, créditos y capitales para muchas de las actividades de la agricultura de la región imposibilita su transformación, prolongando sus condiciones de rezago, descapitalización y baja competitividad.

La fuerte descapitalización tiene orígenes que datan del inicio del modelo de sustitución de importaciones, pero se profundiza visiblemente cuando el sector jugó el papel de "colchón amortiguador" durante la crisis.

Si bien estas tendencias estructurales del pasado influyen grandemente en el insatisfactorio desempeño reciente de la agricultura, es necesario también referirse a problemas que se originan en la actualidad, y que asimismo están influyendo igual o más determinadamente que aquellas.

Estos problemas son imputables fundamentalmente al marco macroeconómico que se viene configurando en la década de los noventa. En dicho marco, los

69. El PIB total de la economía de la región creció a razón del 5.6 por ciento en los setenta, luego bajó a 0.6 por ciento entre 1980-1985, volvió a subir a 1.9 por ciento entre 1985-1990, y entre 1991 y 1994 sigue subiendo por encima del 3 por ciento (World Bank. Global Economic Prospect.. op. cit, 1994). En cambio la agricultura pasa de 3.5 a 2.8, a 1.3 y a poco menos de 2 por ciento, respectivamente. De ahí el mayor dinamismo relativo de la agricultura durante la primera mitad de los ochenta.

programas de estabilización y ajuste estructural y los efectos de las políticas macroeconómicas que los acompañan, tienen cada vez más un papel importante para solucionarlos, pero también si no se les maneja correctamente, para empeorarlos.

En esta década de los noventa han vuelto a tomar cierta fuerza, entre otros problemas, el déficit en la cuenta comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el ahuyentamiento de capitales, la apreciación de los tipos de cambio, la elevación de las tasas nacionales de interés y la, aunque oculta, permanente amenaza de una deuda que sigue creciendo rápidamente. Conviene referir brevemente estos problemas.

En relación a la brecha con el exterior, el creciente déficit en cuenta corriente de -35, -45 y -53 mil millones de dólares entre 1992, 1993 y 1994, respectivamente; así como el déficit de -10, -15 y -21 mil millones de dólares en el balance de bienes de los países de América Latina y el Caribe, los está sometiendo a presiones cada vez más fuertes. Particularmente dinámico está siendo el déficit en los últimos dos o tres años⁷⁰.

70. En relación a este último, en la década de los sesenta el valor de las exportaciones e importaciones creció en la región a razón de 5.7 y 6.3 por ciento promedio anual, respectivamente; en los setenta éstas fueron de 20.8 y 20.6 por ciento. Reflejando el fuerte shock de la estabilización y el ajuste, en la primera mitad de los ochenta esas tasas fueron

Considérese que el déficit coincide o se presenta con las generalizadas, abruptas y drásticas reformas comerciales liberalizadoras, que se concentran en la mayoría de los países precisamente en dos o tres años y en el período que va de 1989-90 y 1992-93⁷¹.

El segundo problema se refiere a las características que adopta el flujo de capitales externos a la región. Si bien el retorno de capitales permitió flujos netos positivos a partir de 1991⁷²,

de -0.8 y -8.0 por ciento; en cambio en la segunda mitad de la década, el comportamiento fue acelerado y ya altamente deficitario, pues el crecimiento fue de 4.5 para las exportaciones y de 7.5 por ciento para las importaciones, finalmente, entre 1990 y 1992 este desequilibrio se agudizó grandemente, pues el crecimiento fue de 1.4 y 15.6 por ciento. Datos tomados de CEPAL, Políticas para mejorar la inserción op. cit. p-33, 1994.

71. Agosin/French-Davis, op. cit. 1994.
72. Varias condiciones favorecieron este retorno: a) la desactivación del riesgo de colapso del sistema financiero internacional (construcciones de provisiones y reservas, implementación de mecanismos de reestructuración de la deuda a plazos más largos, entre otros); b) la aplicación masiva de ajustes en los países que devolvieron solvencia y estabilidad; c) la recesión y la caída en las tasas de interés en los países industrializados, y d) la recuperación de la confianza de los inversionistas extranjeros producto de los logros obtenidos con la aplicación de las reformas.

éstos resultan altamente disputables y en extremo sensibles. En efecto, desde 1991 hasta 1994 entraron a la región cada año en promedio unos 50 mil millones de dólares. Sólo México y Argentina concentraban cerca del 70 por ciento de ellos, siendo la mayoría de estos recursos de corto plazo.

Los países beneficiarios no están exentos de correr riesgos desestabilizadores, dado su carácter volátil y de corto plazo. Además se encuentran desvinculados de las actividades productivas, pues se orientan primordialmente a la búsqueda de réditos elevados y de rápida realización. Desde 1991 esta situación ya se advertía por CEPAL, y Venezuela (1994), México y Argentina, entre otros países, demostraron en 1995 la volatilidad de estos capitales.

El tercer problema se refiere a la creciente tendencia a la apreciación del tipo de cambio en muchos de los países de la región. Ello, además de ser, entre otras cosas, producto del cambio de los flujos internacionales de capitales, coincide con un lento ritmo de incremento de la productividad que no logra compensar dicha sobrevaluación.

En ausencia de avances sustanciales de la competitividad y/o de la aplicación de nuevos programas de estabilización y ajuste, lo anterior está significando la pérdida de competitividad internacional no sólo de las exportaciones sino también de la producción que sustituye las importaciones, sometiendo a fuertes presiones la balanza corriente y de pagos de estos países y con ello se

abren posibilidades de desestabilizar los delicados equilibrios macroeconómicos nacionales.

Un cuarto problema que se observa es la necesidad que los países tienen de elevar sus tasas nacionales de interés con la finalidad de atraer los flujos externos, e internos, de capitales. El problema radica en la inaccesibilidad, por el alto costo del dinero, al ahorro y a la inversión, lo que influye en el postergamiento de la reconversión productiva y comercial.

El quinto problema subyacente y preocupante sigue siendo el de la deuda externa. Es fácil constatar que este tema hace varios años dejó de tener el gran énfasis de principios de los ochenta. Si bien resulta altamente deseable que esta situación siga mejorando, no hay razones de peso para asegurar que ella no pueda entrar en colisión.

De 330 mil millones de dólares de deuda externa desembolsada al momento de estallar la crisis de la deuda de 1982, se pasó a más de los 550 mil millones en 1995. Estos montos como proporción del PIB se elevaron desde 30 hasta 44 por ciento en esos años, si bien en el intermedio llegaron a representar cerca del 60 por ciento. Como reflejo del esfuerzo exportador de los países, los intereses de la deuda sobre las exportaciones, sin embargo, bajaron de 42 por ciento a 18 por ciento.

Sin embargo, bastaría con un empeoramiento relativamente grave del entorno exterior y de las condiciones

internas de los países para que éstos encuentren obstáculos en el cumplimiento de sus obligaciones presentes o futuras, y con ello nuevamente el problema de la deuda vuelva a surgir con gran impulso. Ello estaría recordando que el problema está ahí y -si bien con dispositivos de seguridad y ayuda rápida como lo mostró el caso de México que está siendo asistido por bancos internacionales como el BID, los Estados Unidos y otros países-, no está de ninguna manera superado del todo.

Una de las implicaciones que se desprenden de los difíciles momentos por los que pasan algunos países⁷³, es la consideración de que la aplicación de programas de estabilización y de reformas económicas, no son procesos **secuenciales**, sino más bien de **aplicación simultánea**, donde los propios programas de estabilización adquieren nuevamente actualidad y preponderancia.

El reforzamiento de la aplicación de programas de estabilización, como el de 1995 en México, Argentina, Venezuela (1994), Costa Rica, Brasil, entre otros, significa que son una de las prioridades más importantes en la agenda de los noventa.

73. No solo México y de alguna manera países como la Argentina, Venezuela, Costa Rica, Brasil, sino también por la preocupante situación que muestra el estado de importantes indicadores económicos en muchos de ellos.

Uno de los primeros efectos de la situación macroeconómica descrita, es la baja en la capacidad competitiva de las exportaciones y de la sustitución de importaciones de ALC. Ello implica menor capacidad de generación y ahorro de divisas y una pérdida o salida de los mercados. Con esto último se ahonda el déficit en la balanza comercial y se presiona la balanza en cuenta corriente.

Uno de los mecanismos más recurridos para hacer frente a esto es el fomento de los flujos netos de capitales externos para subsanar el déficit en la cuenta corriente, mediante la fijación de altas tasas de interés.

Estos recursos a su vez se concentran en pocos países, tienen un alto grado de volatilidad y son propensos a la especulación y a ser utilizados para el consumo, más que para la producción y la inversión.

Altas tasas de interés acompañado del fomento a las actividades improductivas, representan un menor ajuste estructural de la economía y menor elevación de su competitividad. Además, estas corrientes de capitales generalmente activan la apreciación del tipo de cambio y con ello, nuevamente, una mayor pérdida de competitividad de la economía.

El círculo vicioso se cierra. Menor competitividad, mayor déficit comercial, urgencia monetario-financiera; devaluación, reducción del circulante y el crédito, altas tasas de interés, recesión económica, dificultades para la

transformación económica, baja real del salario y el empleo, mayor empobrecimiento del recurso humano y por consiguiente menor competitividad.

A menor competitividad mayor desequilibrio macroeconómico y por tanto mayor necesidad de estabilización monetario-financiera y con ello más recesión económica, etcétera, etcétera.

El sólo hecho de la existencia de apreciaciones cambiarias resta competitividad a las actividades productivas, entre ellas a la agricultura. La existencia de sesgo anti-exportador combinado con la ausencia de esquemas de fomento a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, resultan extremadamente perjudiciales, sobre todo si esta situación se prolongara indefinidamente.

El entrelazamiento del tipo de cambio con el resto de variables económicas provoca reacciones en cadena dando como resultado una tal distorsión de precios relativos que, con toda la proporción guardada, recuerda etapas pasadas, ya superadas, de desajustes de la economía poco convenientes para la consolidación de la transformación emprendida por los países.

3.3 Hacia un primer balance global.

A continuación se presentan algunos aspectos fundamentales de la relación de la agricultura, la alimentación, la pobreza y los recursos naturales con el modelo de desarrollo económico actual. Conviene señalar

que la mayoría de los estudios de que se dispone, en general han quedado rezagados en este y otros temas frente a los rápidos acontecimientos, debiéndose pugnar por su actualización⁷⁴.

En la actualidad se asiste al inicio de lo que parece ser la ruptura del carácter recesivo de las economías de la región que se presentó durante toda la década de los ochenta.

Este fenómeno que comienza a presentarse en 1991, crearía posibilidades de volver a retomar la senda de la reducción relativa de la pobreza y el mejoramiento alimentario.

74. Entre otros trabajos véase IICA. Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina. M. Twomey/Helwege Modernización y estancamiento. La agricultura op. cit. México, 1994. La política agrícola en el nuevo op. cit. FAO, 1994. Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura. ALACEA, Viña del Mar, Chile, 1993. Ajuste estructural, políticas agrarias y sector agropecuario en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Debate Agrario No. 20 Lima, Perú, 1994. El agro colombiano ante las transformaciones de la economía. TM editores, IICA y FUNDAGRO, Colombia, 1994. Competitividad sin pobreza, op. cit., Colombia, 1993. Apertura, crisis y recuperación. La agricultura Colombiana entre 1990-1994. FONADE y TM Editores., Colombia, 1994. Per Prinstrup-Andersen and Rajul Pandya-Lorch: Alleviating Poverty, Intensifying Agriculture, and effectively Managinh Natural Resources. IFPRI, 1994. J. Garrett: Food, Nutrition, Agriculture, and Environment in Latin America: A review. 1970-1995. Washington, 1995. M.

Se revirtió la tendencia a registrarse crecimientos negativos en el PIB per cápita que fue de -9 % acumulado de 1980 a 1990 a 1.7 por ciento promedio anual entre 1991 y 1994⁷⁵.

Particularmente, sobresale el hecho de que países como Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela, han logrado disminuir sus índices de pobreza en los primeros años de la década de los noventa, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, y en números absolutos⁷⁶.

...Sánchez-Guiñan: Seguridad Alimentaria y Estrategias Sociales. IIN-Perú, 1995...
H. Delgado: Seguridad Alimentaria Nutricional en Hogares Rurales y Urbanos. INCAP, Guatemala, 1995. J. M. Peña y J. Arriola: Reformas Institucionales en el campo latinoamericano hacia el año 2020. México, 1995. E. Trigo: Agricultura, Cambio Tecnológico y el Medio Ambiente. Argentina 1995.

75. CEPAL. Panorama económico de América Latina, 1994. CEPAL, Santiago de Chile.

76. Estas mejoras se lograron en todos los casos en un contexto de crecimiento del producto por habitante. En términos agregados, en el período 1990-1992, el producto por habitante creció 15.5% en Argentina, 11.7% en Chile, 9.2% en Uruguay y 11.8% en Venezuela. En Bolivia y México el crecimiento del producto por habitante entre 1989 y 1992 fue menor: 4.5% y 3.7%, respectivamente. Por otra parte, todas estas experiencias de reducción de la pobreza ocurrieron con inflación decreciente. Los esfuerzos de estabilización permitieron que a fines de 1992 la variación mensual de los precios al consumidor fuera en estos países inferior a 2.5%, con excepción de Uruguay

La fuerte asociación entre crecimiento de la economía y reducción de la pobreza abre al menos dos interrogantes desde el punto de vista de la sostenibilidad de dicha asociación.

i) La primera interrogante tiene dos componentes. El primero se refiere a si el crecimiento, que en varios países descansa más en la afluencia de capitales externos, tiene un proceso inversionista orientado más hacia actividades terciarias y especulativas, como parece ser el caso, que una orientación más hacia las actividades productivas y hacia su transformación en búsqueda de una mayor productividad y competitividad; y el otro componente se refiere a si la mitigación de la pobreza se vincula más con la apreciación del tipo de cambio que dicha afluencia de capitales contribuye a provocar de manera importante.

ii) La segunda interrogante se refiere a si en este proceso de recuperación del crecimiento económico el alivio a la pobreza se origina en su vinculación al empleo productivo o más bien a programas de carácter asistencial simplemente.

...donde se situó alrededor de 5%. Ello facilitó durante el período considerado la recuperación de los ingresos reales de la población ocupada y particularmente la de los asalariados. CEPAL. Panorama social de América Latina, 1994:

iii) No cabe duda de que en ambos casos la pobreza no se mitigará de manera sostenible si, de una parte, ella está ligada a la solución simplemente asistencial y a la apreciación del tipo de cambio, y por el contrario no se vincule al empleo productivo; y de otra parte, si el crecimiento de la economía no tiene sostenibilidad, es decir, si no logra transformaciones productivas e incrementos de competitividad, más allá de buscarla solamente vía el manejo del tipo de cambio. Queda claro que una sobrevaluación de la moneda tiende más bien a inhibir la transformación y la reconversión productiva.

Es muy probable que en esta mejora de la pobreza y la alimentación la agricultura haya contribuido en una menor medida. La mejora está más vinculada a la apreciación del tipo de cambio, a la inversión y al crecimiento de otras actividades, así como a la aplicación de programas focalizados de ayuda y superación de la pobreza.

i) De hecho este alivio de la pobreza se dio acompañado de un mayor crecimiento económico, del cual la agricultura participó menormente;

ii) También fue la disminución del sub-empleo en las ciudades, sobre el cual la agricultura no genera empleo, lo que está generando es sub-empleo o sub-ocupación y corrientes migratorias a las ciudades;

iii) Una menor inflación así como el mayor incremento de los salarios de trabajadores mejor calificados, también contribuyen significativamente a la reducción de la pobreza. Sin embargo, la agricultura participa menormente en la generación de trabajo calificado, aunque probablemente contribuye en una baja inflación.

Si bien las políticas macroeconómicas tiene un gran influjo sobre la agricultura, condiciones estructurales de ésta influyen para retardar sus impactos.

Entre esas condiciones estructurales destacan la más lenta movilidad de los recursos; el carácter biológico de amplia prolongación en el tiempo y en el espacio de la mayor parte de sus actividades; una especial complejidad en los procesos de formación de precios y mercados; y especialmente una elasticidad ingreso de la demanda de sus productos generalmente baja.

El menor crecimiento de la agricultura respecto a la economía y respecto a su potencial, se relaciona a varias causas. Algunas interpretaciones ponen el énfasis en tres ámbitos: el macro, el micro y el meso:

En el ámbito macro:

i) Que el contexto macroeconómico ha sido propicio para la recuperación y por lo tanto las limitaciones se centran en la propia agricultura,

- ii) Que la existencia de marcos macroeconómicos propicios no son suficientes para provocar los cambios esperados en la agricultura,
 - iii) Que dicho contexto tiene necesidad de ajustes y que algunos de ellos no resultan propicios para la agricultura y por consiguiente debe centrarse la atención en ello,
 - iv) Que algunas de las limitaciones de las políticas macroeconómicas, son la sobrevaluación de los tipos de cambio que restan competitividad externa e interna; la permanencia de altas tasas de interés nacionales respecto a las internacionales; el creciente déficit en la balanza comercial y en cuenta corriente de los países; la reincidencia de niveles altos de inflación en algunos países; la ausencia de medidas que contrarresten la tendencia espuria de los flujos de capital externos; desajustes en los ciclos de ahorro e inversión, y aún errores en el manejo de los equilibrios macroeconómicos,
 - v) Que el contexto externo resulta adverso en razón de la existencia de: la apertura de las economías con niveles arancelarios mínimos y con una insuficiente reciprocidad por parte de los países desarrollados; el predominio de fuertes barreras a la entrada a nuestras exportaciones; la contracción de la demanda para los productos de ese origen; los términos de intercambio desfavorables y precios internacionales a la baja; los elevados montos de subsidios otorgados a los productores de países desarrollados, entre otros;
 - vi) Que aún teniendo un marco macroeconómico propicio para la reactivación existen interferencias entre la señalización de dicho marco y la recepción del productor agropecuario y forestal de esas señales⁷⁷.
- En el ámbito micro:
- i) Que hay retardos, ineficiencias y aún ausencia de ajustes estructurales en la agricultura,
 - ii) Que hay acciones de reformas estructurales en curso que requerirán de mayor tiempo para que se manifiesten los cambios,
-
77. Es decir, la existencia de obstáculos o "estructuras de intermediación" que distorsionan el proceso de formación de precios y su estructura misma; en última instancia distorsionan la asignación eficiente de los escasos recursos. Esta situación estaría perjudicando especialmente a los pequeños productores y a los diferentes segmentos de la economía campesina. G. Escudero. "Evolución de la política macroeconómica y sectorial agropecuaria en América Latina", en La modernización del campo mexicano, FMDR/FHA, México 1991.

iii) Que hay resistencias a los cambios por el involucramiento de aspectos sociales, culturales y políticos que deben ser reconsiderados en la inducción de las transformaciones,

iv) Que hay un alto grado de diferenciación y heterogeneidad entre regiones, productos, productores, condiciones de producción, comercialización, acceso a los recursos y

potencialidades; todo lo cual hace que las políticas tengan impactos diferenciales,

v) Que la agricultura presenta un severo desgaste producto de su subordinación al modelo sustitutivo de importaciones y al redoblamiento de ese papel durante la crisis de los ochenta, que significó la extracción de excedentes económicos y recursos en niveles que la llevaron a una descapitalización crónica.

En el ámbito meso:

i) Que es considerable el espacio o vacío de actividades de servicios creado a partir de la retirada o redefinición de funciones del Estado en eslabones claves de la agricultura y que insuficiente y lentamente, están siendo ocupados por actores económicos de la sociedad civil,

ii) Que aún cuando estos movimientos del sector privado

muestran alguna eficiencia a niveles micro, resultan un esfuerzo todavía aislado y limitado frente a la necesidad de establecer y fortalecer las acciones a niveles superiores que las potencien,

iii) Que no existen políticas "sectoriales" propiamente, o políticas de nivel meso que potencien la transformación y recuperación, así como la apertura e integración externa.

iv) Que las señales emanadas desde el entorno de las unidades de producción de la agricultura y de estas hacia el entorno, se ven interferidas y en muchas ocasiones distorsionadas por la existencia de estructuras de intermediación negativa que impiden la comunicación transparente entre los emisores y los receptores de esas señales.

En la meta dimensión:

i) Que la institucionalidad público/privada en la agricultura ampliada adolece de importantes vacíos tanto en aquellas instituciones que cumplen funciones productivas, normativas, de servicios y de participación, diálogo, concertación, vigilancia y seguimiento de compromisos, y que concierne tanto las relaciones entre los actores dedicados a estas actividades y de estos con otras instituciones de orden macro-económico,

macro-social y macro-político,

- ii) Que la gobernabilidad del sistema de la agricultura⁷⁸ es precaria en función de la problemática que se presenta en todas las dimensiones y se acentúa por los vacíos institucionales y la carencia de información y comunicación.

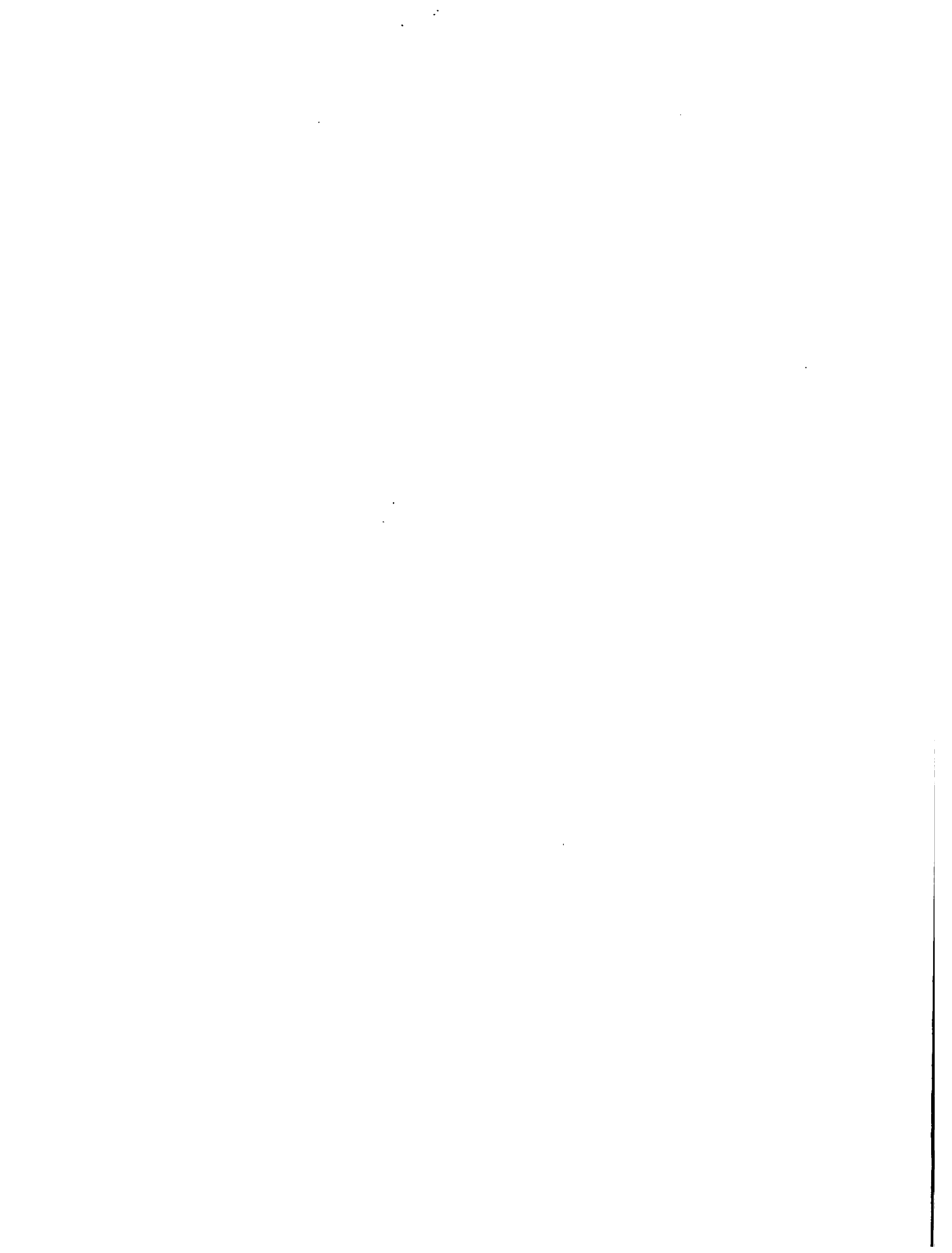
El conjunto de estas posiciones, permiten avanzar dos grandes conclusiones provisionales:

- a) La primera dice relación con la conveniencia de reconocer que cada una de las afirmaciones anteriores encierra una parte de verdad, las cuales sin embargo, sólo pueden ser reconocidas a plenitud a nivel de cada uno de los países de la Región. Queda por tanto como una tarea pendiente realizar este tipo de indagaciones.
- b) La segunda se refiere a la necesidad de reconocer que el contexto macroeconómico, pero también las demás dimensiones en las que se desenvuelve la agricultura, es decir sus **e n c a d e n a m i e n t o s** agroindustriales, el mercado externo y sus propias limitaciones, ejerce una influencia poderosa sobre la

agricultura. Este conjunto de dimensiones, donde resalta ampliamente el contexto macroeconómico, es el que determina el papel que juega la agricultura en el actual modelo.

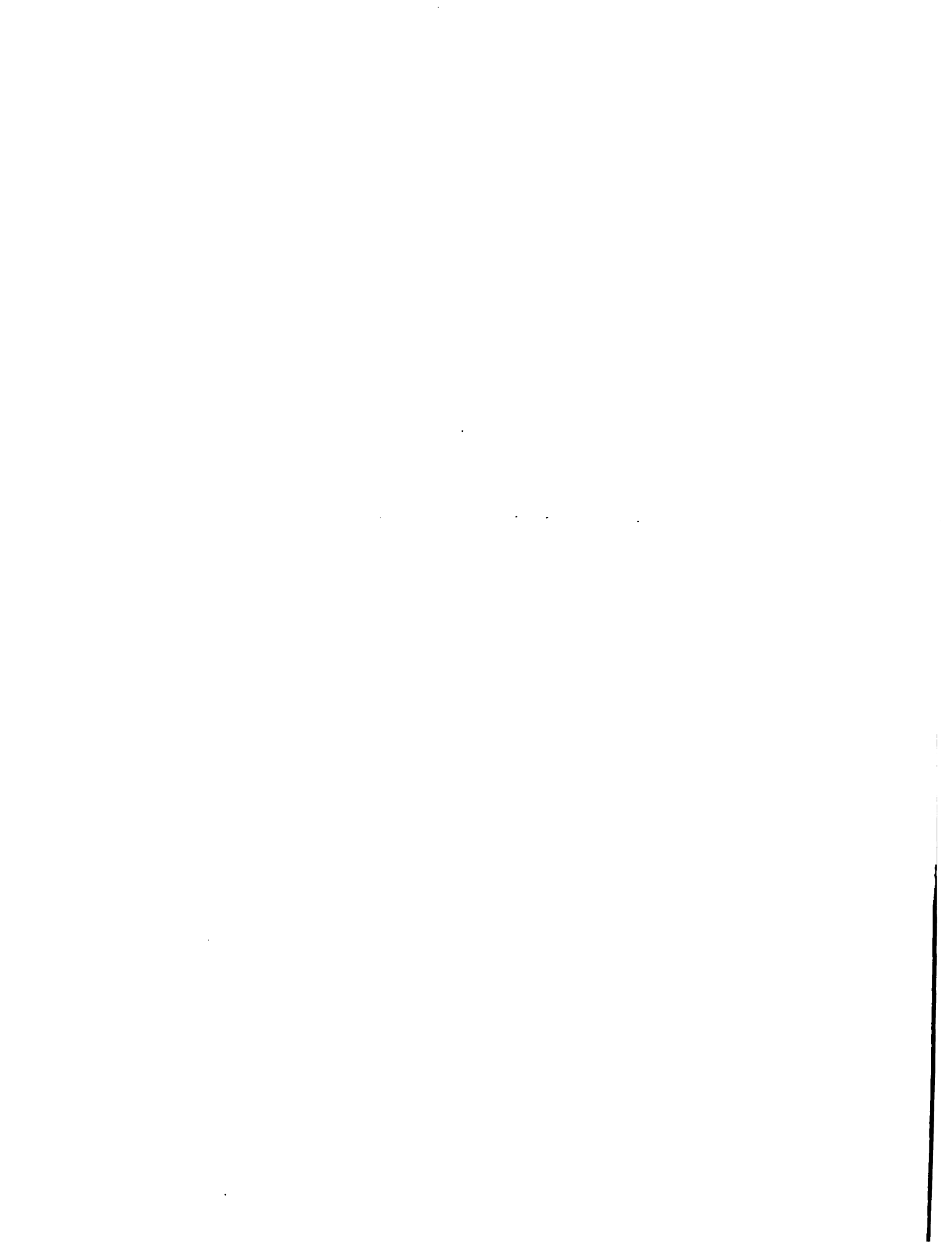
El actual modelo, a pesar de las limitaciones que en sí mismo contiene, es no cabe duda menos restrictivo y más propicio para el desarrollo de la agricultura que el modelo sustitutivo de importaciones. También se reconoce que no obstante lo anterior, todo indica que en sí mismo dicho contexto tampoco es suficiente ni del todo propicio.

78. Es decir, de todas las actividades involucradas en las cuatro dimensiones referidas y concernientes a la agricultura y sus interdependencias con todas ellas.



Capítulo 4.

La visión y misión de la agricultura al año 2020



Capítulo 4

La visión y misión de la agricultura al año 2020.

4.1 Introducción

Este cuarto capítulo parte retomando las tendencias de la agricultura señaladas en el capítulo anterior. Ellas se presentan en el contexto de una transformación global de amplia envergadura de la economía que trastocó el modelo de desarrollo económico de la Región.

Esto coloca a la agricultura en una situación completamente distinta al determinarle jugar un papel diferente al del modelo sustitutivo de importaciones.

Asimismo, la agricultura alcanza un alto grado de interdependencia de doble vía con otras dimensiones y variables, tanto del contexto externo, macroeconómico y agroindustrial, como de la propia microdimensión donde ella opera. También comienza a evidenciarse con mayor ahínco que ella tiene relaciones muy estrechas con la alimentación, la nutrición, la pobreza, el deterioro de los recursos naturales y la competitividad.

En este capítulo se busca proyectar algunas tendencias hacia el año 2020 con la finalidad de reflexionar sobre el enfoque más adecuado que ayude a la definición de estrategias de acción para el presente.

La pregunta inicial es si ¿ es posible definir y factible de ejecutar una

estrategia de corto y largo plazo que responda a los retos que representan los cambios en la política económica y mejore la situación de la agricultura, la alimentación, y el medio ambiente en las Américas, y ello en el horizonte del año 2020 ?.

Resulta de extrema dificultad proyectar tendencias a partir de un presente colmado de transformaciones y de efectos ambivalentes, y donde en las próximas décadas el ambiente será predominantemente incierto y la única constante será el cambio.

Sin embargo, más allá de esa dificultad, resulta interesante aventurar respuestas porque la sola pregunta obliga a reflexionar sobre la actual concepción de la agricultura. Esta, hoy está sometida a dura prueba por los propios acontecimientos y por los desafíos que deparan el presente y el futuro imaginable.

Tres afirmaciones provocadoras podrían permitir precisar el alcance del cuestionamiento de la visión tradicional y rígida de agricultura.

La primera de ellas se refiere a que tal vez no sería tan descabellado plantear que imaginarse a la agricultura en el año 2020 es un reto tanto como lo es imaginarla hoy en 1995. Ello es así porque en la actualidad y desde la visión tradicional y rígida de la agricultura no se termina por comprender a cabalidad que el mundo está mutando aceleradamente - abarcando a esta actividad- y con ello

desdibujando fronteras⁷⁹ de todo tipo, económicas, ecológicas, sociales, políticas, científicas y tecnológicas, y muy especialmente del conocimiento y de la cosmovisión.

Para los actores económicos-sociales vinculados a la agricultura, particularmente los analistas, productores, decisores de políticas y administradores de programas y organizaciones, -y aún para los globalizadores de la economía-, la dinámica de los cambios actuales están siendo más veloces que la decodificación y comprensión de sus efectos en la agricultura.

La segunda afirmación se refiere a que tampoco resulta descabellado plantear que los problemas del medio ambiente, de la seguridad rural (en términos alimentarios y nutricionales), de la pobreza rural, e inclusive de la propia producción y comercio agropecuario, no tienen solución integral desde la agricultura, si bien ella puede contribuir grandemente.

La solución no es únicamente agropecuaria; es más global que ello, pues involucra también lo rural, los servicios, lo urbano, lo industrial, lo macroeconómico, y en sí la economía y

la sociedad de un país, así como cada vez más la economía y la sociedad mundial.

Con la misma lógica, las soluciones tampoco son de un solo tipo, ya que involucran lo económico, lo ecológico, lo científico y tecnológico, lo social, lo cultural, lo institucional y lo político.

La tercera afirmación provocadora consiste en plantear que la comprensión de los actuales cambios y sus efectos en la agricultura, permiten allanar gran parte del reto que significa imaginarse la agricultura y definir una estrategia de acción hacia el año 2020.

Ello es así básicamente por considerar que los cambios registrados desde 1982 hasta el presente tienen y tendrán para nuestros países efectos trascendentes y perdurables en los próximos lustros.

4.2. El escenario probable en el año 2020.

El escenario probable para el año 2020 será aquel en el que la interdependencia de los países es casi absoluta desde el punto de vista económico, tecnológico, ecológico y, probablemente también, cultural y político. La globalización de la economía está consolidada y las fronteras nacionales serán apenas linderos demarcadores de países interpenetrados⁸⁰. Las políticas

79. "El desdibujamiento de las fronteras entre sectores, el encadenamiento cada vez más estrecho entre actividades distintas, y la integración sistémica de diferentes sectores, obligan a contar con niveles crecientes de flexibilidad, adaptabilidad y visión de conjunto". Transformación productiva con equidad. p-121. CEPAL, 1990.

80. Con todo, no se deja de contemplar la posible presencia de "contra-tendencias".

económicas nacionales han perdido autonomía y dependen cada vez más de decisiones multilaterales. El motor del crecimiento será el comercio y la base del dinamismo seguirá siendo la transformación tecnológica.

El dinamismo de los flujos internacionales de mercancías, servicios, capitales, mano de obra y tecnologías irá acompañado de importantes, aunque menores, ritmos de crecimiento de la producción mundial.

De la solución de la pobreza dependerá la sostenibilidad de este escenario. Ello es así por asuntos de gobernabilidad, también por consideraciones éticas y de justicia social, y especialmente por considerarse que de la capitalización humana dependerá el desarrollo y la competitividad, y en sí la propia fase post-moderna del capitalismo mundial.

¿ Cuáles son algunas de las tendencias prospectivas más visibles que permiten configurar el probable escenario al año 2020 ?.

La globalización de la economía está consolidada. La integración mundial en el campo del comercio, de las inversiones, de los flujos de capital, de la tecnología, de la comunicación y de la mano de obra, tejieron una red de lazos entre las naciones que las volvió vitalmente interdependientes. La conformación de bloques comerciales

...como puede ser una especie de "feudalización" territorial dentro de los países, que involucre aspectos económicos, sociales, culturales y aún políticos.

ha facilitado los acuerdos multilaterales que se tornan hegemónicos en la conducción económica mundial.

Los flujos internacionales comerciales se multiplican rápidamente. La apertura internacional a los intercambios de mercancías, de servicios, de inversiones y capitales, de mano de obra y de tecnologías, imprime un fuerte dinamismo al comercio mundial el que sigue creciendo más dinámicamente que la producción mundial, reforzando así las tendencias que se venían presentando desde la S.G.M.⁸¹.

El crecimiento del comercio mundial se verá incentivado con el acuerdo exitoso al que se arribó en la Ronda Uruguay del GATT, así como también con la puesta en marcha del tratado de libre comercio en norteamérica, NAFTA (North American Free Agreement), y los diversos tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica que los países llevaron a cabo, particularmente los de ALC. La Cumbre de las Américas representa un incentivo muy importante en los procesos de integración

81. Según estimaciones del Banco Mundial, el crecimiento del comercio mundial seguirá aumentando cada vez más rápidamente, pues entre 1994 y el año 2003 será de 5.9 % por año, superior a las registradas en las 2 últimas décadas. Entre 1974-1980 el crecimiento fue de 5.4%, entre 1980 y 1990 fue de 4.9% y entre 1991-1993 se estimó en 3.3%. Global Economic Prospect and the op. cit. World Bank Book, p-2, World Bank, 1994.

comercial en este continente.

El mercado mundial y los mercados nacionales operan ya sin grandes distorsiones. Las distorsiones son coyunturales y no permanentes, sea que provengan de una desatinada intervención del Estado, de la existencia de monopolios o grupos de poder, de insuficiencias en los mecanismos de mercado, o de mercados escasamente desarrollados. La competencia y los sistemas de precios actúan más libremente pero son acompañados por intervenciones específicas correctoras de las distorsiones y de las fallas de los mercados.

La agricultura ni ningún otra actividad es discriminada, el aislamiento económico y las barreras comerciales no están más presentes. Lo anterior se ve garantizado además por la existencia de acuerdos bi y sobre todo multilaterales.

Los mercados de los países desarrollados se encuentran recíprocamente abiertos a los productos y servicios del resto de los países. El acceso libre a los mercados de los países desarrollados haría obtener a los países en desarrollo ingresos adicionales de exportación, en montos que representan tanto como la ayuda que recibían esos países en los noventa.

De acuerdo a las distintas estimaciones, los países subdesarrollados del mundo podrían beneficiarse de un mercado agropecuario adicional de hasta unos

70 mil millones de dólares anuales⁸², cifra harto importante pues representa hasta dos veces el monto anual de las exportaciones agrícolas de ALC en los 90's.

Una estabilidad relativa en principales variables macroeconómicas mundiales coadyuva al crecimiento de los países subdesarrollados. A ello abona la recuperación de la economía americana y en general del grupo de los 7, que en los próximos 10 años incrementarán en más del doble el ritmo de crecimiento del 1.2 por ciento registrado entre 1990 y 1993. También coadyuvará la cada vez menor tasa de inflación que tendrán estas economías, prevista de 2.7 por ciento anual. Otro tanto se presenta con la manutención de una baja tasa de interés internacional y una estabilidad prevista en los precios internacionales de los principales productos.

Lo anterior se acompaña de un fuerte flujo de capitales hacia los países subdesarrollados⁸³.

Está plenamente reconocido que un contexto macroeconómico estable es uno de los más importantes bienes públicos que el Estado puede garantizar. Esto se traduce básicamente en un gasto público con un manejo deficitario mínimo, un nivel monetario bajo control y no excesivo, un sistema

82. World Bank. Global Economic Prospects.. op. cit. p-19

83. Idem op. cit.

financiero y tasas de interés bajas y estables, un crecimiento continuo no generador de inflación, monedas estables y un tipo de cambio de equilibrio, y un nivel de inflación de un dígito. En materia de la deuda externa e interna, los países han recobrado su solvencia y están reduciendo los niveles de la deuda y de su servicio, así como el flujo de recursos les resulta claramente positivo mediante la adición de inversión extranjera.

Los países de la región cuentan - y lo seguirán incrementando- con un amplio acervo de conocimiento y manejo de las políticas macroeconómicas y sectoriales, que se desprende de la implementación en los ochenta y los noventa de los programas de estabilización de variables macroeconómicas y también de ajustes o reformas de las economías.

La destreza en su manejo se siguen reforzando por que dichas medidas se implementan en condiciones de equilibrio delicado, tanto por la complejidad de su manejo técnico, como de su manejo político, que se deriva de la constante presión social de sectores empobrecidos y capas medias que ven afectados sus intereses, y también de grupos y sectores acomodados que se resisten a resultar perdedores y presionan para ser de los ganadores.

Los desajustes macroeconómicos presentados a mitad de los noventa que ocasionaron importantes círculos viciosos, evidentemente son rápidamente desactivados, dada la larga experiencia de los países adquirida a lo

largo del tiempo.

La tercera revolución industrial está plenamente desarrollada y continúa representando uno de los motores fundamentales del crecimiento económico y comercial. La mutación del mundo se ha venido sustentando en los acelerados cambios que se dieron a partir de la Segunda Guerra Mundial. Estos cambios abarcaron un amplio campo en la ciencia y la tecnología, en la información y la comunicación, en el arte y la cultura, en el bienestar, la salud y la economía. Lo que desde entonces está en juego es una metamorfosis de la economía, la sociedad y el Estado. Se trata de un etapa que transita por aquello que Peter Drucker llamaba una "divisoria", es decir una transformación de grandes dimensiones, de las que se producen de vez en cuando en la historia de la humanidad y que conducen a un mundo nuevo, "donde la sociedad se reacomoda en su visión mundial; en sus valores básicos; en su estructura social y política; en sus artes; en sus instituciones clave"⁸⁴.

Los avances tecnológicos en todo esto juegan un papel central. Así como la primera revolución tecnológica, de finales del siglo XVIII y mediados del XIX, tuvo como elementos distintivos la máquina de vapor, el uso del carbón y el acero; y la segunda revolución industrial, de finales del siglo XIX a mediados del XX, lo constituyeron el petróleo, la electricidad y el motor de combustión interna; la actual tercera

84. Peter Drucker. La Sociedad, op.cit. 1994.

revolución industrial, de mediados del siglo XX hasta el presente, tiene como elemento característico la exploración y manipulación de la estructura de la materia.

Se trata de una etapa donde el mundo tiende a parecerse a una pequeña aldea, donde el mundo "se achica" por el vertiginoso cambio tecnológico que permite una inmediata y casi absoluta intercomunicación e integración. Las barreras se derrumban por doquier, desde las económicas, ideológicas, hasta las conceptuales.

La apertura y la integración externa estimula grandemente la innovación y la difusión de las técnicas así como una buena utilización de los recursos. El progreso técnico permite utilizar los recursos de una manera mucho más productiva que en ningún otra etapa de la vida de la humanidad. Sin embargo, la productividad ha venido aumentando más lentamente en los países subdesarrollados que en los industriales.

Siguiendo la trayectoria de países como la República de Corea, los Estados Unidos, el Japón, Singapur y las economías más florecientes de Europa, los países intentan asegurar ventajas competitivas mundiales apegándose a los principios de la competencia.

La libre circulación de la tecnología ha hecho mucho para incentivar a los productores nacionales a reducir sus costos de producción por la adopción de nuevas técnicas y a crear nuevos y mejores productos.

La apertura comercial de bienes y servicios, así como la apertura a la inversión extranjera, y el mínimo uso de restricciones cuantitativas y no cuantitativas, hicieron fluir el flujo internacional de técnicas bajo diversas formas: inversión extranjera, estudios en el extranjero, asistencia técnica, licencias de explotación, transmisión de conocimientos por el movimiento de mano de obra y la exposición a los productos del exterior, y técnicas incorporadas a las importaciones de capital, de equipos y bienes de producción intermedios, entre otros.

El conocimiento es el factor productivo fundamental. Con estas transformaciones, gran relevancia terminó por adquirir el conocimiento ya que éste se convirtió en el principal factor productivo. Con ello, la información se colocó como el insumo básico de casi todos los órdenes de la vida.

Más allá de la importancia del conocimiento en la economía, es decir como factor productivo, éste adquirió una connotación más amplia, al transformarse en el poder que abarca a la sociedad y al Estado del presente⁸⁵.

85. "El control del conocimiento es el punto capital de la lucha mundial por el poder que se entablará en todas y cada una de las instituciones humanas..." Toffler, Alvin. 1990. El Cambio del Poder: Powershift. Barcelona, España: Plaza & Janés, Editores, S.A.

La inversión en capital humano sigue siendo una de las palancas fundamentales del desarrollo tecnológico y económico de los países. Es claro que la educación acelera la adopción de técnicas nuevas, y vuelve a la economía nacional más productiva. La inversión en capital humano tiene una rentabilidad económica muy elevada. Esta actividad (así como la de salud, nutrición y seguridad social) en los países subdesarrollados no ha sido dejada al libre juego del mercado, especialmente para asegurar a las gentes más pobres trabajo productivo, educación, salud, alimentación y seguridad social⁸⁶.

Existe acuerdo entre corrientes del pensamiento económico, así como entre los organismos y agencias internacionales, gobiernos de los países y empresas en general, de que el elemento central de las revoluciones tecnológicas, de la transformación económica, cultural y social, pero sobre todo de las posibilidades de consolidar un nuevo estilo de desarrollo lo representa el intelecto y el recurso humano que lo sustenta.

No hay mayores dudas sobre la interdependencia que existe entre la educación, la alimentación, la competitividad, la productividad y los recursos humanos. El progreso técnico

86. "Si bien la disponibilidad de recursos naturales es muy beneficiosa para el progreso de las sociedades, los factores verdaderamente determinantes de dicho progreso son sus recursos humanos y la capacidad para articularlos y movilizarlos. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. CEPAL, 1992.

permitió elevar la productividad y la competitividad, y dicho proceso dependió centralmente de la capitalización del recurso humano⁸⁷.

La competitividad y la productividad si bien dependen de muchas variables como la producción, el comercio, la transformación, los servicios, así como de las políticas, los recursos naturales disponibles, las distancias entre la producción y los mercados, etcétera, en todas ellas en última instancia se depende del productor, del industrial, del funcionario público, del gerente, del obrero, del capacitador, del investigador, del extensionista, del comunicador, o sea del recurso humano que adopta su especificidad según sea la función que cumpla a lo largo y ancho del encadenamiento de las actividades de la agricultura.

El capital humano, se tornó así en el eje de las transformaciones tecnológicas y en el principal objetivo del accionar de muchos países. Siendo que la formación de los recursos humanos es fundamental para encarar el presente y sobre todo el futuro, en muchos otros países, especialmente de

87. "La educación y la capacitación son determinantes básicos de la competitividad de los países. No cabe duda que el requisito fundamental para mejorar, a largo plazo y de manera duradera, la competitividad productiva de la región y el nivel de vida de su población es una reforma educacional centrada en la calidad". Política para op. cit. p-176. CEPAL, 1994.

la región, se revirtió la tendencia a la no comprensión de esta importancia⁸⁸.

La industria universaliza su hegemonía. Con la primera revolución tecnológica y reforzada por la segunda, se consolidó la hegemonía de la industria por sobre cualquier otra actividad, describiendo procesos cada vez más interdependientes y relacionados con la globalización de las economías y la creciente integración de los países. Pero con la tercera revolución tecnológica la hegemonía se desarrolló y amplió tornándose mucho más especializada, diversificada y universal.

Se trata de un proceso liderado por la industria que abarcó a las demás actividades económicas no sólo induciendo y determinando sus propios procesos productivos y comerciales, sino imponiendo la propia industrialización en cada una de ellas.

La agricultura también resintió la universalización de la industria en muchos de los países, especialmente del mundo en desarrollo, donde esta actividad venía registrando avances muy importantes en su propia industrialización. Tales eran los casos, aunque todavía de manera selectiva y

diferencial en la actualidad, de los países del Asia del Este, China y varios de América Latina y el Caribe.

En éstos se desarrolló aceleradamente el uso de las computadoras en las fincas rurales y de métodos e instrumentos de irrigación, así como el análisis y evaluación de suelos y componentes orgánicos y nutrientes con métodos automatizados y computarizados, el uso de semillas mejoradas y resistentes a plagas y sequías, los controles biológicos mediante el uso de microorganismos, la autofertilización de las plantas, el crecimiento acelerado de plantas, el diagnóstico avanzado de enfermedades en plantas y animales, la reproducción y mejoramiento genético de los animales, el trasplante de embriones, y el uso de la informática y telemática en la fase de la comercialización.

Destaca también el pleno uso de la biotecnología en la industria alimentaria, la sustitución de materia prima de origen agropecuario y el uso de esta última para fines distintos a los tradicionales, así como la revaloración de los productos agropecuarios, subproductos y residuos. Así como la creciente mundialización de la economía se impulsó a partir de las transformaciones tecnológicas de la industria, la misma internacionalización de las economías permitió la creciente universalización de la propia tecnología.

La economía mundial se caracteriza por la predominancia de estructuras productivas flexibles y virtuosas capaces de competir a costos unitarios más bajos de los productos, y

88. "...la búsqueda de los caminos para ingresar con éxito en el siglo XXI incluye la acumulación económica necesaria, los equilibrios macroeconómicos y la eficiencia del Estado pero, ante todo, reclama de una estrategia de recursos humanos.." BID. A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica. Informe de la Misión. BID. Noviembre de 1994.

capaces de responder ante mercados segmentados, especializados, cambiantes y dinámicos. Ello implicó consolidar líneas de producción integradas de manera vertical y horizontal perfectamente simétricas, interdependientes y versátiles. De ahí que las relaciones agricultura-industria se estrecharon haciendo que apenas si se distingan una de la otra.

El ritmo de crecimiento mundial de la población continúa reduciéndose. Al año 2010 la población mundial llegó a 7 200 millones de habitantes, a partir de los 5 300 millones de 1990. El 94 por ciento, o sea 1 800 millones, del incremento total de la población mundial correspondió a los países en desarrollo. No obstante, el ritmo de crecimiento siguió reduciéndose cada vez más, registrando una tasa de crecimiento anual de 1.4 por ciento entre el año 2000 y el 2010, tasa que viene bajando desde 1.9 por ciento registrada entre 1970-80⁸⁹

Las diferencias de ingresos reales entre los países industriales y los países en vías de desarrollo más avanzados, se siguen reduciendo; más no así con los países subdesarrollados más atrasados que avanzan pero lo hacen lentamente.

Fuera de los países de Asia del Este y algunos de América Latina y el Caribe, las diferencias son visibles entre los países industriales y los países en

89. Agricultura: hacia el año 2010 op. cit. FAO, 1993. Los datos y proyecciones proceden de la evaluación de las Naciones Unidas sobre la población mundial correspondiente a 1990.

vías de desarrollo de otras regiones. La llamada década perdida de los años ochenta del siglo XX, para muchos países subdesarrollados significó un retroceso considerable que determinó un retraso en su recuperación y superación de los niveles alcanzados anteriormente.

Recuérdese que muchos de los países pobres a finales del siglo XX, tenían ingresos por habitante muy por debajo a los que existían en los Estados Unidos a principios del siglo XIX⁹⁰.

A pesar de los progresos espectaculares realizados por ciertos países, las disparidades de ingreso por habitante siguen siendo considerables de un país a otro y de una región a otra.

Los niveles de vida se han venido elevando grandemente. Los tiempos requeridos para obtener modificaciones sensibles en la calidad de la vida progresivamente han disminuido en el curso de los siglos, permitiendo para estas fechas un arribo a mejores niveles de vida cada vez más rápido en relación a lo que de por sí ya se lograba a finales del siglo XX⁹¹.

90. Le défi du Développement. Rapport sur le développement dans le monde, 1991. Banque Mondiale, Washington, 1991.

91. "Al Reino Unido le tomó 58 años para duplicar su producción por habitante en el período 1780-1838. Hacer lo mismo le tomó a los Estados Unidos 47 años en 1839-1886. Le llevó 34 años al Japón para duplicar su producción por habitante en 1885-1919. Después de la Segunda Guerra Mundial numerosos países lo

En las primeras dos décadas del siglo XXI se han hecho importantes avances en la superación de la pobreza y muy visiblemente en los países más pobres del mundo. Cada vez más los indicadores del desarrollo tienden a converger entre los países, aunque en unos países más que en otros. Uno de los más relevantes es el estado de la salud de la población y la esperanza de vida.

También lo es la mortalidad infantil que sigue retrocediendo rápidamente en la mayoría de los países, incluyendo a países de bajos ingresos. Algo similar sucede con el estado de la alfabetización que, a diferencia de lo que sucedía a finales del siglo XX en cuanto a un dinamismo menor en dicha convergencia, ahora es mucho mayor⁹².

Estos progresos son la consecuencia del mejoramiento de la alimentación, de la vivienda y de la cobertura médica, el aumento de los ingresos familiares, los progresos de la medicina, las inversiones públicas en salubridad e higiene, en evacuación de desechos y en el desarrollo de los servicios de salud. Pero básicamente el

..hicieron mejor, por ejemplo Brasil duplicó su producción por habitante en 18 años (1961-1979), Indonesia lo hizo en 17 años, La República de Corea en 11 años (1966-1977), y la China en 10 años (1977-1987)". Le défi du développement. Rapport sur le développement dans le monde. p-15. Banque Mondiale, Washington, 1991.

92. idem op. cit., p-15. Banque Mondiale, Washington, 1991."

desarrollo tecnológico más que otros factores es lo que sustenta el progreso económico.

Las innovaciones han permitido avances considerables en la agricultura, la industria y los servicios. Las hambrunas dejaron de estar presentes en Europa occidental a mediados del siglo XIX, en Europa del Este en los años 30s y en Asia en los años 70s,. Africa, último reducto de este flagelo a finales del siglo XX, ha logrado superarlo en la primera década del siglo XXI.

La sostenibilidad ya no es solamente un fin de política sino una condición practicada en el presente. Desde las diversas aristas que se observa a la agricultura irremediamente se llega al concepto de su sostenibilidad. No obstante las distintas definiciones sobre dicho concepto⁹³, casi todas ellas consideran implícita o explícitamente el problema de la continuidad de las actividades de la agricultura, es decir, su reproducción.

En sus inicios, el problema se ponderó con la creciente degradación de los recursos naturales y el medio ambiente que se observó en muchas y amplias regiones del mundo. Fue la profundidad de este flagelo lo que despertó las conciencias y sobre todo la fuerte intención y decisión de instrumentar medidas y organizar su

93. Los tratadistas del tema han elaborado un amplio conjunto de definiciones más precisas, las cuales hacen hincapié en determinadas dimensiones del concepto. Tecnología y sostenibilidad de la op: cit., p-28. IICA-GTZ, 1992.

institucionalidad.

Rápidamente surgieron desde finales del siglo XX organismos e instituciones, reuniones, conferencias, legislaciones y normatividades, de orden público y privado, nacional e internacional, todos ellos abocados a la sostenibilidad y temas afines.

A los habitantes del campo y los productores agrícolas que son los que desarrollan sus actividades más directamente vinculadas a los recursos naturales y el medio ambiente, ya no se los reconoce como uno de los principales responsables de dicho deterioro⁹⁴.

El carácter multidimensional de las causas llevó a incorporar más elementos al concepto de sostenibilidad donde la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente era uno de sus componentes importantes. Centralmente el problema se colocó desde la perspectiva del desarrollo ecológico, económico y social del hombre.

Por otro lado, la sostenibilidad como concepto de reproducción y bienestar no se limitó a la sola repetición del mismo acto de la producción en cierto tiempo, sino que al plantear el problema del desarrollo, introdujo la noción de reproducción ascendente, o ampliada; y paralelamente se amplía el horizonte de la repetición de actividades abarcando no la duración de vida de una

generación sino de ella y las siguientes. En este sentido el concepto se conectó directamente con la relación intergeneracional del ser humano.

La costeabilidad de los recursos naturales, como el agua, el aire, los manglares, los mares y los ríos, así como los micro-organismos y otros elementos de la flora y la fauna, que anteriormente se los concebía y usufructuaban como bienes gratuitos y sin valoración económica y social, es una práctica cotidiana y universalmente reconocida.

Desde el punto de vista macro, su incorporación a las cuentas nacionales es una realidad. Y desde el punto de vista micro, otro tanto sucedió en la formulación y evaluación, así como en la negociación, de proyectos de inversión.

Finalmente, la sostenibilidad es un concepto multidimensional que se ejecuta a partir de un accionar integral acompañado del desarrollo de la institucionalidad para su control y del reforzamiento de la conciencia y la solidaridad internacional⁹⁵.

Los agentes sociales, la interdependencia y su inclusión son factores de éxito. La multidimensionalidad y la interdependencia no sólo son abstracciones del pensamiento, son sobre todo expresión de la realidad y de los fenómenos que suceden en ésta. Un

94. R. Moreno Recursos Naturales..FAO, op. cit p-113

95. Tecnología y sostenibilidad de la agricultura..op. cit. p-106 IICA-GTZ.

procedimiento que conduzca a aislar factores o ámbitos elementales en el proceso conjunto de la elaboración del pensamiento y de la ejecución de acciones, equivaldría a una concepción reduccionista, donde traspasados ciertos límites sus acciones están destinadas generalmente a un fracaso⁹⁶.

No se trata sólo del necesario respaldo social a dichos programas⁹⁷, requisito ciertamente indispensable sopena de tornarlos inviables. Ante todo se trata de reconocer la existencia de una amplia gama de intereses y una no menos amplia diversidad de actores ubicados en los distintos ámbitos de los eslabonamientos donde se presentan los fenómenos en cuestión, pues en función de ello se potencian las oportunidades y se crean las condiciones para una mayor equidad.

Es quizás la agricultura una de las actividades donde la heterogeneidad de intereses sigue estando más ampliamente difundida y el grado de complejidad en su conducción es mayor. De ahí el origen de una

conducción efectiva⁹⁸ que reconoce y vincula lo agroeconómico y lo socio-político en un amplio proceso de concertación de intereses diversos mediante un amplio diálogo social. Es precisamente la dinámica de estos grupos y las relaciones que establecen entre sí, la que configura relaciones de poder y negociación que ahora son tomadas en cuenta. El análisis de las estructuras de poder en todos los niveles no es abstraído ni del análisis ni de la conducción de las acciones, las políticas y los programas.

Es precisamente la dinámica de estos grupos y las relaciones que establecen entre sí, la que configura relaciones de poder y negociación que ahora son tomadas en cuenta. El análisis de las estructuras de poder en todos los niveles no es abstraído ni del análisis ni de la conducción de las acciones, las políticas y los programas.

Agricultura y nueva institucionalidad. Una de las características visibles desde el reconocimiento del derrumbamiento en los ochenta del siglo XX del modelo sustitutivo de importaciones en los países, es haber reaccionado con una visión predominantemente de corto plazo y en muchas ocasiones de manera drástica y compulsiva, mediante procesos de ajuste estructural referidos a la redefinición de lo "público" y lo "privado".

96. Es claro que las reformas económicas, que siguen aplicándose con un amplio efecto para los países, no dejan de ir acompañados de reformas o cambios en los sistemas políticos y contemplan la necesidad de reducir el fuerte sesgo de exclusión del progreso social de amplios sectores de la sociedad.

97. Transformación productiva con op. cit. CEPAL, 1990, p-57 y 58.

98. De las Casas, L. "La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de conflicto y poder compartido". IICA, 1987.

El retiro contundente del Estado y la tardanza de la sociedad civil para llenar o dominar esos espacios, y otros de nueva creación, en muchos países significó una vía rápida pero defectuosa y, quizás a la larga, más tardada y costosa para transformar las instituciones y sobre todo para crear una nueva institucionalidad.

En el nuevo escenario es perfectamente viable la existencia de una deliberada estrategia de desarrollo en armonía con el mercado, alejada de la fácil pero falsa contraposición de Estado y mercado, intervención y *laissez-faire*⁹⁹.

Se tiene consenso sobre la necesidad de intervenir selectivamente en áreas tales como: la infraestructura social, física, administrativa y jurídica, el ataque a la pobreza, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional, el equilibrio y la estabilidad macroeconómica, la incorporación del progreso técnico al proceso productivo y comercial, la educación y capacitación y la defensa del medio ambiente.

Sin embargo, dos de los aspectos prioritarios que resultaron de la necesidad de un nuevo tipo de intervención se refería, primeramente a la aceleración de los cambios institucionales y a la creación o recreación y fortalecimiento de las

99. "Esta situación ha sido demostrada por las experiencias exitosas de los países de Asia del Este o en su tiempo del propio Japón". Le défi du développement op. cit. p-6. Banque Mondiale, 1991.

instituciones encargadas de cumplir con estos objetivos y el nuevo estilo de intervención producto de las exigencias de una realidad cambiante¹⁰⁰.

El segundo aspecto de la nueva intervención, se refería esencialmente a su eficiencia. Más allá de subsanar las fallas y lagunas que produce el funcionamiento del mercado y las que pueda provocar la propia intervención correctora del Estado, su intervención es fundamentalmente de precisión en el conocimiento del objeto o sujeto de la intervención, así como en la operación de las acciones.

Por otro lado, el problema de la institucionalidad no sólo se limita a la nueva acción de los aparatos de Estado, sino que tiene como aspecto fundamental dos características, primero, la necesaria participación de la Sociedad Civil en los aparatos de Estado, y particularmente de los grupos sociales organizados, que llegan a superar el papel de contraparte del viejo paternalismo estatal o la caduca relación clientelar con el Estado.

100. "Si bien las políticas sectoriales en buena parte del continente asiático se semejan a las políticas de industrialización en América Latina, se diferencian en el uso de incentivos con un sesgo exactamente contrario, pro exportador y no pro sustitución; en un constante monitoreo de las actividades apoyadas y en la aplicación de sanciones en casos pertinentes; y en la fortaleza de las instituciones encargadas de prestar tal apoyo" Equidad y transformación productiva: un enfoque op. cit. CEPAL. op. cit p-122.

Por el contrario, reorientan dicha relación con el Estado desde una posición democratizadora y descentralizadora de los recursos públicos y convierten dichos aparatos en parte de los mecanismos adecuados para desarrollar el amplio diálogo requerido entre las fuerzas sociales y el Estado.

En segundo lugar, surgen nuevos aparatos emanados de la sociedad civil que cumplen funciones muchas de ellas efectuadas antaño por los viejos aparatos de Estado, y que son ya de pleno dominio social o privado, o incluso mixturas de Estado y sociedad civil. Ejemplo de ello, son las comercializadoras, bancos, empresas, escuelas y centros de investigación y extensión, oficinas de planeación y estudios, centros de servicios a la producción y comercialización, entre otros, que han estado surgiendo desde varias décadas atrás, pero especialmente de una manera acelerada a partir del retiro del Estado de las actividades productivas y comerciales y en general de su intervención en el viejo modelo de economía.

Finalmente, la capacidad de negociación y concertación de los agentes sociales y del Estado se ve ampliamente fortalecida ahí donde existe un nuevo tipo de institucionalidad que tiene claridad de las metas, las estrategias y los instrumentos implicados.

Todas estas tendencias configuran el probable escenario del 2020. En realidad es un escenario que se caracteriza por ser

fundamentalmente incluyente y sostenible. Además, está muy interpenetrado como economía globalizada, tecnológicamente desarrollada y socialmente menos injusto y más incluyente. Especialmente advierte de la necesaria correspondencia entre crecimiento y desarrollo social como condición para tener competitividad y crecimiento y como condición de gobernabilidad.

Respecto a la agricultura, el escenario la sigue contemplando como una actividad muy interdependiente con el resto de la economía, pero también con su singularidad.

En general el conjunto de condiciones le permiten un desarrollo sostenible y armónico con la naturaleza y con la integración económica, la transformación tecnológica y muy especialmente con la capitalización humana y el desarrollo rural.

4.3 La paradoja de la agricultura.

¿ Cuáles es la reflexión que puede hacerse sobre la agricultura visualizada en este probable escenario del mañana ?.

Una definición comúnmente aceptada sobre el concepto de paradoja dice que se trata de una especie extraña u opuesta a la común opinión y al sentir de los hombres. También se refiere al razonamiento aparentemente correcto del que se deduce una conclusión falsa contradictoria¹⁰¹.

101. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid 1984.

Esta es precisamente la situación que vive la agricultura en muchos países del continente. La agricultura tiene mayor importancia de lo que comúnmente se conoce o reconoce. Incluso no sería exagerado afirmar que existe una relación inversamente proporcional entre la creciente importancia que en la realidad tiene la agricultura y su tratamiento y reconocimiento. Es decir, a mayor importancia real menor conocimiento y reconocimiento de ello.

Dicho con precisión, en la actualidad ya es un lugar común entre los que trabajan en la agricultura, desde los productores y funcionarios públicos agrícolas, hasta los organismos internacionales tanto financieros como de cooperación técnica, reconocer que desde hace algunos años se observa que cada vez se le otorga menor importancia a la agricultura. Hay una suerte de resaltamiento verbal de su importancia pero que contrasta con su olvido en los hechos.

Diversos fenómenos señalan esta aparente pérdida de importancia de la agricultura. Por ejemplo, varias cumbres, regionales o mundiales, que involucran temas estrechamente vinculados a la agricultura ya no la mencionan; tales son los casos de la Cumbre de las Américas, o la Cumbre de Desarrollo Social, ambas realizadas recientemente. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial en sus recientes reestructuraciones, ya no reflejan en su organigrama el nombre de agricultura.

De otra parte, en los países de la

Región se observa que no se respalda con hechos y con adecuado presupuesto e inversión, público-privada, la llamada "prioridad agrícola". Los mismos ministros de agricultura se ven obstaculizados de actuar con mayores recursos y efectividad en las acciones propias de sus funciones y también en su posibilidad de influir constructivamente en aquellas decisiones que se generan en otros ámbitos de la política, pero que influyen decisivamente en el comportamiento de la agricultura.

Otro de los factores que se esgrimen para demostrar que la agricultura pierde importancia y se marginaliza, es el recuento que se hace desde el punto de vista tradicional sobre el papel de la agricultura latinoamericana, y a partir del cual se concluye falsamente que en los últimos años sus habituales aportes al resto de la economía nacional "aparecen como minimizándose".

Son los casos siguientes:

- i) Una baja más acelerada de lo normal en su aporte al PIB nacional. De aportar el 20% en 1950 pasa a 10.5% En 1990. Inclusive la agricultura ampliada hace lo propio aunque a un menor ritmo.
- ii) Una cuasi nula generación de empleo. La generación de empleo efectivo en la agricultura se reduce, pues la población económicamente activa (PEA) agrícola pasa de participa con el 53.6% de la PEA total en 1950 a

26.4% en 1990.

- iii) **Un bajo ritmo de generación de divisas.** Su capacidad de generar divisas se reduce cada vez más en los últimos años, aunque no en términos absolutos.

Sin perjuicio de reconocer que existe una clara tendencia, muy conveniente, de incrementar las exportaciones agropecuarias cada vez más manufacturadas, debe señalarse que mientras las exportaciones totales de la región más que se duplican (120%, aproximadamente), las de la agricultura ampliada solo lo hacen en 35 por ciento.

- iv) **Un bajo ritmo de crecimiento de la producción.** El ritmo de aumento de la producción y de la demanda de productos agrícolas en relación a otras actividades económicas efectivamente seguirá siendo menor en los próximos lustros. Esto debido a varias causas: como la desaceleración del crecimiento de la población mundial que ya fue de 1.8% Anual (en los años ochenta), una tendencia en los noventa de 1.6%, y una prevista para las primeras décadas del año 2 mil de escasamente un 1% anual (en A.L. Estas tasas de crecimiento serían de 2.1, 1.7 y de 0.9%, respectivamente).
- v) **El problema alimentario que ahora es más de acceso que de oferta, y que por tanto la atención se centra en el ingreso**

y no en la agricultura misma. La disponibilidad de alimentos sigue aumentando y desde ese punto de vista la problemática alimentaria dependerá menos de la agricultura como fuente de oferta, y más de otras acciones de demanda (ingreso) que permitan su accesibilidad.

- vi) **La población rural disminuye,** pues de representar el 42% de la población total en 1970, pasa a representar solo el 26% en 1990; y será solo de 10% o 12% en la segunda década del 2000. Lo anterior representa 118 millones de habitantes en el campo en 1970, contra 115 en 1990, y solo 85 millones de habitantes en el 2025. En relación a las ciudades las cantidades de habitantes en ellas eran de 162 millones en 1970, 331 millones en 1990 y 610 millones que serán en el 2025.
- vii) **El éxodo de la pobreza rural a las ciudades se incrementa,** y con ello la atención se coloca básicamente en las urbes más que en el campo.

Como puede apreciarse, si los aportes de la agricultura se miran a través de la lente tradicional de su papel en la economía nacional, el comportamiento de este conjunto de factores estaría reforzando la idea, infundada, de que hay una pérdida de importancia de la agricultura.

Otro hecho de significación que refuerza esta aparente pérdida de

importancia de la agricultura, se refiere al balance que se obtiene del comportamiento de la agricultura en los últimos diez o doce años. Este balance, como se vio en los capítulos anteriores, señala que la agricultura es una actividad que en muchos países se encuentra atrapada en una situación de rezago productivo y de inmovilismo transformador, en el sentido de una modernización, una mejor asignación de recursos, una mayor competitividad, movilidad de éstos y una conservación productiva de los recursos naturales.

Contrastantemente con esta paradoja, existen muchos argumentos que pueden demostrar de manera contundente que la agricultura no pierde importancia, no se marginaliza, todo lo contrario, se acrecienta.

La producción de alimentos y su relación con la paz social y su acompañamiento a los procesos de democratización del continente; la permanencia en las zonas rurales de importantes contingentes de población de una nación; la agregación de valor por las agroindustrias y los agrocomercios en el contexto de la integración hemisférica, todos estos son ejemplos incontestables de esa importancia de la agricultura.

Más allá de estos argumentos comúnmente utilizados, a continuación se esgrimen otros que también se derivan de este y los capítulos anteriores.

El escenario proyectado en este capítulo es particularmente elocuente de la amplia estructura o red de

interdependencias de la agricultura con muchas variables correspondientes a distintas dimensiones, por ejemplo:

La agricultura con cada una de las políticas macroeconómicas en el ámbito nacional; y éstas relaciones a su vez con el contexto macroeconómico mundial y con el sector externo.

También es claro deducir su interdependencia con la alimentación y la nutrición, la salud humana y el trabajo productivo.

Asimismo, el avance tecnológico con la construcción de la competitividad en la agricultura y sus relaciones con la capitalización humana.

También la evolución de estas relaciones a lo largo del encadenamiento agroindustrial y la construcción de la competitividad sistémica.

Otro tanto sucede con la interdependencia de la agricultura y los recursos naturales y las inmensas posibilidades de agregación de valor a la biodiversidad.

La salud humana y animal y vegetal con la generación de divisas de la agricultura y la integración hemisférica. Estas a su vez con el ahorro y la inversión y con la reconversión productiva y comercial y el desarrollo tecnológico.

La institucionalidad con la gobernabilidad y el potenciamiento de la sinergia social.

Otro conjunto de argumentos tienen que ver con el inmenso potencial que representa para los mercados agropecuarios el acuerdo de la Ronda Uruguay para los países del continente donde sus agriculturas tienen posibilidades de incrementar sus exportaciones y sus comercios intraregionales.

Los montos que estas posibilidades representan para nuestros países, significan sumas que podrían eliminar la ayuda internacional que actualmente reciben de los países desarrollados. O también, ellos representan montos que podrían subsanar posibles déficit en cuenta corriente de sus balanzas de pago hacia el año 2005 en que pudieran incurrir nuestros países, y aún contribuir a incrementar la capacidad de actual de importaciones del exterior.

Desde otra óptica, esos mismos recursos eventuales representan el actual flujo neto de capitales externos que llegan a casi todos los países de ALC, pudiendo contrarrestar sus efectos sobre la apreciación del tipo de cambio que dichos flujos están ocasionando. Con ellos también se apalancarían niveles competitivos de tasas internas de interés, las que en la actualidad normalmente son altas como instrumento para atraer esos flujos de capital del exterior.

Otro elemento que merece ser resaltado es la importancia que la agricultura adquiere en procesos de crecimiento incierto. En efecto, no hay duda de que los pronósticos del Banco

Mundial¹⁰² sobre las principales variables de la economía mundial para los próximos diez años (hasta el 2003), son alentadores para la mayoría de los países del mundo subdesarrollado; no obstante eso será más válido para unos que para otros. Asia del Este, del Sur y China tienen tal dinamismo que continuará alejándolos del resto de los países de ese grupo, y marcando una distancia contundente respecto de ellos.

Para América Latina y el Caribe la situación es menos optimista toda vez que sería una de las regiones del mundo con menor crecimiento en los próximos años, incluso probablemente superable por los países de Europa oriental.

Una configuración macroeconómica poco menos optimista que esa, tendría efectos extremadamente delicados para países como el Africa subsariana, pero sobre todo para América Latina y el Caribe. Con un ligero deterioro de dicho marco, esta última región decrecería en términos per cápita a razón de - 0.7 por ciento por año, es decir con un deterioro real por habitante más pronunciado que la propia Africa subsariana.

Respecto a los países asiáticos los efectos en éstos serían marcadamente menores; inclusive si al alto ritmo de crecimiento pronosticado pudiera calificárselo de "milagroso",

102. World Bank. Global Economic Prospects.. op. cit. p-19

este calificativo no se vería afectado por un marco macroeconómico menos optimista.

Tasas de crecimiento de las economías de la región ligeramente superiores al 3 por ciento de suyo presuponen una agricultura sana y con sus contribuciones eficientes; sin embargo, menores tasas de crecimiento de las economías (0.8%) y regresivas a nivel per cápita, requiere de una agricultura que tienda a elevar su eficiencia y aún su ritmo de crecimiento para compensar en alguna medida aquel posible deterioro.

En este mismo orden de ideas, resalta el importante papel que la agricultura podría jugar para contrarrestar los actuales desajustes macroeconómicos por los que transitan muchos países del continente, como se vio en el capítulo 3. Particularmente mediante la generación y ahorro de divisas sustentados en mayor competitividad y sostenibilidad para que subsanen el déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Finalmente, otro de los argumentos que exponen con toda evidencia la importancia de la agricultura y su enorme potencial, y que además expresa y sintetiza muy bien la red de interdependencias que mantiene con otros ámbitos y factores, se refiere a la llamada prospección de la biodiversidad, es decir, la exploración de la biodiversidad en busca de recursos genéticos y bioquímicos

comercialmente valiosos¹⁰³.

En realidad se trata de toda una nueva corriente que mediante la conjugación de diversos factores como el avance tecnológico, especialmente la biotecnología, el conocimiento y la información avanzada, el uso de la informática y la computación, el desarrollo del recurso humano y la conciencia de la sostenibilidad del desarrollo, permite revalorizar el espacio y la territorialidad de la agricultura y sus recursos genéticos desde una perspectiva de conservación productiva.

La creación de lo que pudieramos llamar las bio-industrias, es una realidad tal como puede ser visto en numerosos ejemplos en el mundo y en la región¹⁰⁴.

4.4 El hilo de la madeja

Si la agricultura es realmente muy importante para la economía y la sociedad de un país, pero predomina la paradoja de la agricultura, es decir, se desconoce y aún sistemáticamente no se reconoce su importancia; y si

103. Prospección de la biodiversidad: El uso de los recursos genéticos par el Desarrollo Sostenible. World Resources Institute (WRI), E.E.U.U., Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), Costa Rica, Rainforest Alliance, E.E.U.U., and African Centre for Technology Studies (ACTS), Kenia.Costa Rica, 1994.

104. En Costa Rica, el Instituto Nacional de Biodiversidad, es un fiel reflejo del tipo de Bio-industrias no lucrativas y conservadoras del medio ambiente.

adicionalmente se considera que en el modelo de desarrollo económico que se está construyendo, la agricultura irá incrementando sus contribuciones y con ello su importancia, pero al mismo tiempo su desempeño reciente es defectuoso e insatisfactorio, ¿ cómo es que esta madeja de problemas puede empezar a desenredarse ?.

¿ Qué es lo que explica esta situación contrastante entre el futuro y el presente respecto a la importancia de la agricultura ?. ¿ Qué es lo que en la actualidad explica esta aparente pérdida de importancia de la agricultura y su desempeño insuficiente de los últimos años ?.

En esta contrastante situación de lo que se "ve en el futuro" y lo que "se observa en el presente" respecto a la agricultura, su importancia y su comportamiento, lo que existe es efectivamente un conjunto complejo de problemas y causas, pero que de todos ellos existe un hilo de la madeja a partir del cual puede empezar a resolverse esta situación.

Ese hilo lo representa el enfoque con el que se mira, se conduce y se intenta transformar la agricultura. Es un enfoque inoperante que dificultad la comprensión de su multidimensionalidad e interdependencia con otros componentes que a primera vista parecen no tener mucho que ver con la agricultura, pero que en realidad se influyen mutuamente.

Primero, entre los que se dedican a la agricultura todavía predomina una

visión tradicional, es decir autárquica, parcial y estática de ella y del mundo que los rodea¹⁰⁵. **Segundo**, los cambios del mundo y de la economía son tan dinámicos que con esa visión tradicional, no se logra comprenderlos oportunamente, incluso ni se alcanza a decodificarlos correctamente. Y **tercero**, se padece de un severo retraso en el conocimiento de los fenómenos que les conciernen.

En la base de esta aparente pérdida de importancia de la agricultura y de su real rezago económico y social, y como expresión de la dificultad señalada, se encuentra un ineficiente y anacrónico desempeño de una buena parte de las instituciones y de los agentes públicos y privados que participamos de una u otra manera en la agricultura.

Desde las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, hasta los agentes económicos, todos como un conjunto son responsables directos e indirectos del insuficiente desempeño de la agricultura de la región.

Si bien es verdad que en los últimos años algo ha pasado en la agricultura, no es que precisamente se esté marginando. Lo que se está marginando más bien es la visión tradicional y rígida que todavía se tiene de ella y de su relación con el entorno; de una parte que la mira como un sector, productivo-primario y aislado; y

105. Es una visión sectorialista, productivista, nutricionista, ruralista, por mencionar algunas de ellas.

por la otra, aún cuando avanzó pensándolo como actividad ampliada, **e s d e c i r e n c a d e n a d a** agroindustrialmente, predomina una marcada rigidez y una excesiva parcialización en el enfoque, generalmente de corte economicista, técnico-económico y corto placista.

Este enfoque frente a la globalización y el derrumbamiento de fronteras económicas, políticas y conceptuales, hoy se torna totalmente inoperante. Desde hace más de una década se está viviendo el derrumbamiento del modelo económico sustitutivo de importaciones, en todos los países se está construyendo un nuevo modelo de desarrollo; sin embargo, la concepción tradicional de la agricultura que acompañó al anterior modelo no se renovó, todavía persiste.

Este nuevo modelo se está conformando a partir del liberalismo económico y social, de la apertura, la integración, el mercado y del protagonismo de los productores; pero también del reconocimiento de la necesidad del alivio a la pobreza, la capitalización humana, la democratización y el desarrollo humano. En este proceso todavía no termina por surgir un enfoque renovado de la agricultura que lo acompañe, le sea enteramente funcional y responda a los nuevos desafíos, y que permita, de una parte, desactivar esta suerte de aparente pero no real "marginación" de la agricultura, y, de otra parte permita reimpulsar su crecimiento y desarrollo.

Esto es lo que en el fondo explica tanta dificultad de ver la verdadera

importancia de la agricultura y lo que en última instancia impide que ella se reactive y desarrolle.

1000

1000

1000

1000

Capítulo 5

**Hacia la construcción de un enfoque renovado de la agricultura
y el medio rural que los valorice**



Hacia la construcción de un enfoque renovado de la agricultura y el medio rural que los valore

5.1 Introducción

Este último capítulo tiene por objeto plasmar algunas ideas generales que permitan incentivar la discusión sobre la necesidad de renovar el enfoque de la agricultura. Se propone re-inventar la aplicación del enfoque sistémico para una agricultura y un medio rural igualmente sistémicos que coadyuve a lograr el desarrollo rural humano¹⁰⁶.

5.2 Hacia un enfoque sistémico de la agricultura.

La idea central consiste en avanzar en la renovación del enfoque de la agricultura, re-inventando la aplicación del enfoque sistémico a los asuntos de la agricultura, la alimentación, los recursos naturales, la pobreza y el desarrollo rural, que permita aprehender más correctamente la multidimensionalidad e interdependencia de sus vinculaciones con el resto de la economía y la sociedad.

Un enfoque que además instrumente y operativice la revalorización para que la agricultura y

el medio rural se posicionen de cara a la integración hemisférica y del siglo XXI.

Este enfoque implica abandonar definitivamente la visión sectorialista, estática y aislada de la agricultura; enriquecer la visión de agricultura ampliada, es decir de complejos agroindustriales y agroalimentarios; e incorporar otras dimensiones y disciplinas e identificar su interdependencia.

Se trata de resaltar la verdadera importancia que tiene la agricultura y tendrá en el futuro, no solo para los que directa e indirectamente viven de ella, sino también para el conjunto de la economía y la sociedad. Por la vía sectorialista ya no hay manera de resaltar su verdadera importancia. En cambio por la vía del enfoque sistémico su importancia no sólo se hace evidente, por su condición necesaria, sino que se acrecienta, y revaloriza la agricultura.

Siendo que la propia agroindustria continúa desarrollándose aceleradamente producto, entre otras cosas, de la hegemonía y de la universalización de la industria, y reconociendo que la visión sistémica agroindustrial sigue teniendo validez para el análisis y la conducción de la agroindustria, la parcialidad de su alcance ya no permite aprehender la totalidad de los fenómenos cambiantes y cada vez más complejos como los señalados más arriba para la agricultura.

La concepción de sistemas o complejos agrícolas o agroindustriales fue adoptada a mediados del siglo XX y

106. Plan de Mediano Plazo 1994-1998 del IICA. Serie de Documentos Oficiales No. 57. IICA También ver: "Agricultura y Salud: una interdependencia de la agricultura sistémica, discurso de Carlos E. Aquino González, Director General del IICA en la IX Reunión Interamericana de Salud Animal Ministerial (RIMSA IX) de abril de 1995. Washington D.C., E.U.A.

tuvo en la disciplina de la física y la ingeniería su principal soporte. Esta visión penetró a la región latinoamericana a mediados de los años setenta a nivel básicamente académico y posteriormente (década de los ochenta) en unos cuantos países, en una forma parcial y algo artificial, con estructuras paralelas, se trató de incorporar a nivel del accionar público y para la definición e implementación de las políticas de gobierno"¹⁰⁷. Esta forma de encarar el análisis y las acciones de conducción representó un gran avance y sirvió de sustento en la definición de una agricultura más interdependiente, al dar cuenta de las múltiples vinculaciones técnico-productivas, económicas y comerciales de tipo vertical de la agricultura, "hacia atrás" y "hacia adelante"¹⁰⁸, así

107. Al iniciar los ochenta, en la región se dio un gran avance en la concepción aunque menor en la aplicación de la visión sistémica agroindustrial a nivel de las políticas de gobierno; un ejemplo de ello es el diseño e instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Al margen de sus aciertos y errores, no cabe duda de que a nivel conceptual y de diseño representó una acción de avanzada para su época.

108. Goldberg, R. Agribusiness Coordination. A System Approach to the Wheat, Soybean and Florida Oranges Economy, Harvard Business School. Estos tipos de vinculaciones se dan entre los siguientes eslabones: a) el que abastece de insumos, maquinaria y servicios a la agricultura, b) la agricultura propiamente, c) la transformación industrial de las materias primas de origen agrícola, d) la comercialización de los productos y e) el consumo como tal.

como de tipo horizontal en cada uno de los eslabones de dicho encadenamiento.

Sin embargo, esa visión se trató de aplicar en un contexto adverso para la agricultura, donde predominaban: (i) un aislamiento internacional y políticas macroeconómicas penalizadoras combinadas con políticas sectoriales compensatorias; (ii) cuya interacción en medio de una institucionalidad pública más bien clientelar y corporativa, desembocó más en el reforzamiento de la heterogeneidad estructural del campo que en beneficios perdurables y sostenibles para la agricultura campesina; y (iii) en un contexto donde la demarcación tajante de las "funciones sectoriales" de las instituciones relacionadas a la agricultura y la dispersión y desvinculación entre ellas, en la práctica imposibilitaban introducir con efectividad la visión sistémica agroindustrial. A fuerza inclusive de su predominancia como instituciones casi únicas para traducir la política en acciones, obligaban a "regresar" a la visión sectorialista de la agricultura.

En verdad que esta visión sistémica agroindustrial tuvo escasa repercusión en la conducción de la agricultura. Con la crisis de los ochenta esa endeble repercusión no sólo se redujo aún más sino que prácticamente pasó al olvido. Desde entonces la celeridad de los cambios, la emergencia de las acciones y la priorización de las visiones globales y los problemas macroeconómicos impuestos por la crisis de la deuda y por las acciones de estabilización y ajuste estructural con

los que se la enfrentó, no sólo impidió el surgimiento -no tanto a nivel de diseño cuanto de ejecución- de planteamientos alternativos para la agricultura, sino que prácticamente en muchos casos se la marginalización de la política y del presupuesto.

Pero hoy en día, en plena mitad de los noventa, las cosas, como se ha visto, han cambiado y seguirán cambiando. Por una parte, los modelos anti-agrícolas y anti-exportadores donde predominaban políticas macroeconómicas adversas y desequilibrantes para la agricultura, tienden a desaparecer¹⁰⁹.

Por otra parte, también se dan ciertos cambios que apuntan hacia la construcción de una nueva institucionalidad, en el sentido de que el proceso de adelgazamiento del Estado y privatización de las empresas públicas está llevando, sin mayor orden a romper con la rigidez institucional y su visión "sectorialista"¹¹⁰. El lento surgimiento de una nueva institucionalidad público-privada en la

agricultura, si bien todavía insuficiente, está señalando nuevas formas de gobierno y conducción más flexibles, con lo cual, y junto con el nuevo contexto macroeconómico, representan mejores condiciones para que resurja y mejore la adaptación que se hace para la agricultura del enfoque o la visión sistémica¹¹¹.

Particularmente, debe resaltarse el proceso de integración hemisférica como el eje a partir del cual se reestructura la agenda de la agricultura. En él, el enfoque de agricultura sistémica adquiere mayor justificación, pues se trata de un proceso de máxima interdependencia, pero ahora a escala continental.

Son estos fenómenos y otras más que se han revisado en los capítulos anteriores, los que precisamente permiten aprovechar el pensamiento sistémico global que por definición es integrador y que ve los distintos aspectos desde una perspectiva multidimensional. Ver el conjunto de los aspectos implica cancelar la visión separada de lo disciplinario (humanidades, ciencias sociales, biología, química, física, o disciplinas profesionales), y adoptar una cosmovisión más transdisciplinaria e interdisciplinaria entre lo físico, lo biológico, lo económico, lo político, lo cultural y lo social.

109. No obstante, es cierto que hay reincidencias, como también parece que la agricultura pasó de un modelo de "agricultura regulada pero desprotegida" a otro de "agricultura desregulada y desprotegida", quedando quizás como asignatura pendiente un tercer modelo: una "agricultura desregulada pero protegida".

110. Si bien como, ya se señaló, también ha significado un cierto "vacío institucional" en la agricultura.

111. Adjetivo que significa pertenencia o relativo a la totalidad de un sistema. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid 1984.

5.3 El enfoque de agricultura sistémica.

La re-inversión de la aplicación del enfoque sistémico a los asuntos de la agricultura, la alimentación y la nutrición, la pobreza y los recursos naturales, además de ser una tarea hemisférica y que requiere de la participación de muchos profesionales, instituciones y los propios productores, debe permitir elaborar una estrategia de acción para uso de los actores de la agricultura, entre ellos los gobiernos y sus ministerios de agricultura, las universidades y centros de investigación, las organizaciones de productores y empresarios, y las agencias de financiamiento y cooperación técnica, entre otros.

El enfoque de agricultura sistémica (EAS), en esencia, se conforma por tres ejes: una **concepción práctica**, una **finalidad de política** y una **estrategia para la acción**.

5.3.1 El enfoque de agricultura sistémica como concepción

Como concepción, el enfoque de agricultura sistémica representa la **visión multidimensional, interdisciplinaria y dinámica** de la agricultura, reconociéndola también como una estructura sistémica, con sus complejidades y sus vínculos en términos de cuatro tipos de interdependencia:

i) El conjunto de interdependencias técnico-productivas agropecuarias, forestales, donde a través de sus relaciones

sociales los agentes se organizan para gerenciar la conservación y aprovechamiento **productivo** de los recursos naturales y el medio ambiente en las zonas rurales con una visión intergeneracional, (la micro-dimensión de la estructura);

ii) El conjunto de interdependencias que se conforman entre las actividades agropecuarias y forestales y la transformación de sus productos, la generación de sus insumos, el comercio doméstico e internacional, y los servicios de apoyo en todo este encadenamiento, el consumo, la nutrición, la salud y las políticas "sectoriales" (la meso-dimensión de la estructura);

iii) El conjunto de interdependencias que se presentan entre las relaciones macro-socio-económicas y la agricultura, (la macro-dimensión), y

iv) Las interdependencias de gobernabilidad que se dan en toda la estructura y dinámica de la agricultura y el resto de la sociedad, economía y el mundo, que aseguran la conducción efectiva de los diferentes procesos, (la meta-dimensión de la estructura);

Por su naturaleza **"envolvente y ordenadora"** de las tres dimensiones anteriores, la meta-dimensión plantea como sujeto de atención: la **governabilidad y la institucionalidad** de la agricultura (es decir, la interacción de

la Sociedad Civil y el Estado), y el **conocimiento y la información** como el **elemento central de poder y control** a lo largo y ancho de la agricultura.

Se considera además que el **factor determinante o núcleo de control** lo representa no ya una actividad "material", como antaño se identificó a la industria¹¹², sino que lo representa **el conocimiento y, por ende el recurso humano, y la información**, que por lo demás ya no se lo ubica en un punto único y específico del eslabonamiento de actividades concatenadas, sino que está presente a lo largo y ancho del sistema.

5.3.2 El enfoque de agricultura sistémica como finalidad

Como **finalidad**, el enfoque de agricultura sistémica se fija el **desarrollo sostenible de la agricultura**, que lo define en términos de competitividad, equidad y solidaridad que interactúan y que articulan, con un nuevo contenido, los aspectos técnico-económicos-, socio-políticos, culturales y ecológicos de una agricultura moderna para que sea sostenible en el mediano y largo plazo. Estos componentes son:

i) **Competitividad**, entendida como el logro de ventajas competitivas dinámicas, eslabonadas y productivamente protectoras del medio ambiente y los recursos naturales, que permitan capturar

y mantener el control de un espacio en los mercados nacionales e internacionales;

ii) **Equidad**, entendida como un estilo de organizar la sociedad, que incorpora los resultados de la acción simultánea del logro de la competitividad y la capitalización humana (es decir, mediante la combinación del empleo productivo, la educación, la alimentación y la nutrición, la salud y la seguridad social). En esencia, no se limita al planteamiento de las desigualdades, sino que abarca la ampliación de las capacidades individuales y sociales y el respeto de los derechos de todos¹¹³; y

iii) **Solidaridad**, definida como el logro de la cohesión social, que reconoce la corresponsabilidad de todos en la disminución de la deuda social según sus posibilidades. Ella es la base para alcanzar la gobernabilidad del sistema, la cual está sustentada en la re-estructuración de la institucionalidad, donde la construcción de nuevas formas de gobierno basadas en redes público-privadas, pasa por la redefinición de los público y privado y la reconstrucción de

111. R. Vigorito Transnacionalización y desarrollo agropecuario en América Latina. 1984. ed. Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid. España.

113. Para una mayor precisión sobre el contenido de las categorías "capacidades" y "derechos" ver Desarrollo Microregional: Una estrategia hacia la equidad. Plaza, O.; Sepúlveda S.. IICA, 1993.

una conducción efectiva y de la concertación como su mecanismo fundamental -donde se va más allá de la negociación y el logro de acuerdos, para incorporar el seguimiento y mantenimiento de compromisos por parte de los actores socio-económicos.

5.3.3 El enfoque de agricultura sistémica como estrategia que guía la acción

Finalmente, como una estrategia transformadora que guía la acción, el enfoque de agricultura sistémica define como eje central la transformación inducida, la cual considera cuatro tipos de transformaciones como necesaria para alcanzar una agricultura moderna (competitiva, equitativa y solidaria), sostenible en el tiempo: las transformaciones humana, productiva, comercial e institucional, de tal forma que se logre una transformación social y humana en el marco de los compromisos internacionales y de la creciente integración americana.

5.4 Hacia la identificación del papel de la agricultura y sus principales contribuciones.

Un aspecto importante que permita ir avanzando en la construcción de un enfoque renovado de la agricultura, lo constituye la identificación del papel que juega la agricultura y sus principales contribuciones en el contexto del nuevo modelo de desarrollo económico.

La agricultura está llamada a continuar jugando un papel relevante. El papel demandado a la agricultura es

uno: producir y comercializar en condiciones de eficiencia y de competitividad, sin poner en riesgo el medio ambiente y añadiendo valor en toda su estructura sistémica.

A partir de ello, cualquiera de las funciones tradicionales pueden seguir cumpliéndose. Sin embargo, es claro que sus contribuciones girarán en torno especialmente a algunas de ellas.

Es el caso del ahorro y la generación eficiente de divisas, que en las actuales circunstancias de un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos jugará cada vez un papel estratégico. De la misma forma, tanto la producción de alimentos, como de materias primas para el mercado interno tienen como única condición la eficiencia económica y social con la que se produzcan y comercialicen en un contexto de apertura externa y de integración hemisférica e internacional.

La generación de empleo y la oferta de trabajo, por su parte, se ven reducidas. Otro tanto sucede con las transferencias de excedentes económicos, pues éstas se verán acotadas hasta el punto en que sea el avance tecnológico y la productividad por un lado, y la vinculación a los precios internacionales por el otro, los elementos que jueguen a favor o en contra de tal o cual producto de la agricultura.

Respecto a la creación de mercado, esta función se verá redoblada en tanto la agricultura sistémica sea valorada constantemente

mediante la adición de valor en toda su estructura. Otro tanto sucederá si se moderniza, se diversifique y se integre horizontal y verticalmente abarcando otras actividades adicionales y de nuevo tipo como los servicios agropecuarios, agro-recreativos, agro-comerciales y agro-industriales y las bio-industrias.

En general, la agricultura sistémica tiene grandes aportes para la economía de un país.

- i) Una de ellas tiene que ver con la conservación productiva de los recursos naturales y la restitución del medio ambiente. Es, no cabe duda la agricultura la que continuará manejando y explotando sosteniblemente la biodiversidad y la mayor parte de los recursos naturales tierra, agua, bosque y aire, por un lado, y por el otro, los recursos animales en general.
- ii) La agricultura sistémica además cumple crecientemente funciones recreativas y restitutivas de la salud y el bienestar que influyen determinadamente en la capacidad de reconstitución de los niveles de capitalización humana alcanzados por la sociedad en un momento dado.

Las actividades como el agro-turismo y la agro-diversión, y en general las producciones naturales -sin contaminantes- con fines nutritivos, alimentarios, de salud y medicinales, juegan cada vez un papel más

importante en el desarrollo de la sociedad. Otro tanto está ocurriendo con la utilización de productos de la agricultura para fines distintos a los tradicionales, y ahora especialmente que se usan para fines biotecnológicos y producciones de otros productos a base de micro-organismos y materiales provenientes de la agricultura.

Todas estas funciones, desde los servicios agro-comerciales, agro-turísticos y agro-recreativos, así como las nuevas producciones, tienen por cierto un lugar en las cuentas nacionales de los países que resulta importante cuantificar ahí donde sea posible.

- iii) La agricultura contribuye a reforzar los contextos macro-económicos que son mantenidos bajo equilibrios delicados, mediante tres acciones básicas: a) el aprovechamiento de los mercados internacionales y del comercio intraregional agropecuario, producto de las negociaciones de la Ronda Uruguay y de la integración hemisférica, respectivamente, para potenciarse y coadyuvar a potenciar a la economía nacional; b) la adecuación al marco macroeconómico y su potenciamiento por la vía de la mayor competitividad sistémica (o competitividad integrada a nivel vertical y horizontal) de la agricultura; y c) la capitalización del recurso humano del campo

(mujer, niñez y juventud primordialmente), para sustentar la competitividad y la equidad, y

- iv) También contribuye con la función de gobernabilidad en términos de tres acciones: a) profundizar la descentralización y reconstruir la institucionalidad agropecuaria que permita la democratización y la reactivación de la agricultura; b) el fortalecimiento de la autogestión, soberanía, gerencia participativa y la concertación a todos los niveles de la agricultura y su entorno rural y urbano; y c) la consolidación de la cohesión social y la garantía de la paz social y la certidumbre y estabilidad en el campo.

Todas estas son algunas de las funciones más importantes de la agricultura, que permite apreciar la gran importancia que ella adquiere en el nuevo modelo de crecimiento económico y de desarrollo de la sociedad moderna.

Desde esta óptica, es imperioso reconocer que la agricultura sistémica representa un conjunto de actividades rentables y fuente de oportunidades de negocios para todo tipo de productor y empresa.

La valoración de la agricultura se entiende como el proceso que permite añadir valor en todas y cada una de las actividades y recursos que se desarrollan en la agricultura sistémica.

En consecuencia pueden identificarse seis círculos de agregación de valor:

1. A los recursos naturales y a la biodiversidad.
2. A los productos y los servicios de las actividades de la agricultura ampliada.
3. A las actividades integradas en la territorialidad de la agricultura y el medio rural.
4. A las actividades de orden macroeconómico que crean las condiciones para un proceso de valorización sostenible.
5. A la gobernabilidad de la agricultura y sus instituciones.
6. Al desarrollo de los recursos humanos, principal fuente de agregación de valor.

El enfoque de agricultura sistémica pondera el recurso humano por tres poderosas razones. **Primero**, por que es el medio para realizar las transformaciones productivas, comerciales e institucionales. Sin él no es posible realizar las transformaciones y menos intentar inducir las. **Segundo**, el recurso humano es la finalidad misma de la transformación. ¿ Para qué inducimos la transformación si no es para lograr el desarrollo rural humano ?. **Tercero**, su capitalización es la esencia de la competitividad, de la equidad y de la solidaridad y en última instancia de la sostenibilidad de esas transformaciones y la principal fuente de valorización de

la agricultura sistémica y el medio rural.

Finalmente, queda la tarea pendiente de incentivar la creación de una corriente hemisférica que de inicio a un proceso de revalorización y posicionamiento de la agricultura de las Américas, su medio rural y sus habitantes.

Algunas de las actividades que pudieran desprenderse de la reflexión y reacción que pueda provocar este documento, son las siguientes:

- i) Precisión de ésta u otras hipótesis que vayan modificándose y surgiendo a partir de este u otros documentos,**
- ii) Desarrollo del proceso de probar esas hipótesis de trabajo,**
- iii) Construcción de un enfoque renovado de la agricultura continental, y**
- iv) Definición y diseño de una estrategia y un plan de acción de corto y mediano plazo sobre el posicionamiento y revalorización de la agricultura, el medio rural y sus habitantes.**

Esto requeriría ser trabajado en el futuro y debieran ser desarrollado colectiva y consensualmente a nivel nacional, multinacional (regional) y hemisférico:

La construcción de un enfoque renovado y una estrategia para la acción de cara a la integración hemisférica y el siglo XXI, que reactive

su crecimiento y desarrollo sostenible, es una tarea que está por delante, y es una tarea básicamente colectiva. Sumándose a esta tarea urgente y considerando que esta es una etapa inicial, se dedican estas notas.

Bibliografía

- Agosin, R.M./French-Davis. "Liberalización comercial y desarrollo en América Latina". en Nueva Sociedad, 1994.
- Alacea. Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura. ALACEA, Chile, Viña del Mar. 1993.
- Arroyo, G. et al. Agricultura y alimentos en América Latina: el poder de las transnacionales, UNAM, ICI, México, 1985.
- Arroyo G., Escudero G, et. al. La pérdida de la autosuficiencia en México y Centroamérica. México, 1988, ed. Plaza y Valdez.
- Arroyo G., Escudero G et. al. Es la Biotecnología una salida para la crisis alimentaria ?. Ed. Plaza y Valdez, México 1988.
- Balassa, B. et al. Toward Renewed Economic Growth in Latin America. Bela México, 1986.
- BID, A la Búsqueda del Siglo XXI: Nuevos caminos de Desarrollo en Costa Rica. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 1994.
- Banco MUNDIAL. Un Estudio Comparativo de la Economía Política de las Intervenciones de Precios en la Agricultura. Banco Mundial, A. Krueger, M. Shiff y A. Valdés. 1990.
- Banco Mundial. Macroeconomic Adjustment to Capital Inflows. Latin American Style versus East Asian Style. The World Bank. Policy Research Working Paper, 1377. Washington, November, 1994. Corbo, V. y Hernández, L.
- Banco Mundial. Global Economics Prospects and the Developing Countries. World Bank, Washington, 1994
- Banco Mundial. Le Défi du Développement. Rapport sur le développement dans le monde, 1991, Banque Mondiale, Washington, 1991.
- Banco Mundial. Agricultural Development in the Third World: recent, past and future. World Bank, Petit, M Anderson JR. Washington 1990.
- Banco Mundial. La Pobreza: indicadores de desarrollo mundial. Banco Mundial, Washington 1990.
- Banco Mundial. Coping With Change in the External Environment. Sokol. S. World Bank, Washington, 1994.
- Banco Mundial. Social Indicators of Development, 1991-1992.

- World Bank, Washington.
- Banco Mundial. The World Bank Atlas, 1992. World Bank, Washington.
 - Bolivia. Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. El Cambio para Todos. República de Bolivia, 1994.
 - CEPAL. Evolución histórica, estado actual y perspectivas de las economías de la Región. Conferencia de Gert Rosenthal sobre Integración Económica del Hemisferio. IATRC-IICA, San José, Costa Rica, 7-9 de junio de 1995.
 - CEPAL. Panorama Social de América Latina. CEPAL, 1994.
 - CEPAL. Panorama Económico de América Latina. CEPAL, 1994.
 - CEPAL. Transformación productiva con equidad. CEAL, 1990
 - CEPAL. Equidad con Transformación Productiva: un enfoque integrado. CEPAL, 1992.
 - CEPAL. Política para mejorar la inserción en la economía mundial. CEPAL, 1994.
 - CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el caribe. CEPAL, 1994.
 - CEPAL. La cumbre social: Una visión de América Latina y el Caribe. CEPAL, 1994.
 - CUMBRE DE LAS AMERICAS. Cumbre de las Américas. Declaración de Principios. 1994.
 - DEBATE AGRARIO. Ajuste Estructural, Políticas Agrarias y Sector Agropecuario en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Debate Agrario No 20. Lima, Perú, 1994.
 - Delgado H.: Seguridad Alimentaria Nutricional en Hogares Rurales y Urbanos. INCAP, Guatemala, 1995.
 - Doryan, E. "La Competitividad de las Naciones", Decimocuarta Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo del IICA, celebrada en San José, Costa Rica, 12/14-09-1994.
 - Drucker, Peter. La sociedad Poscapitalista. Editorial Norma, Colombia, 1994
 - Escudero, G. "La política macroeconómica y la agricultura en América Latina". en La modernización del campo mexicano" FMDR/FHA, México 1991;

- Escudero G. y Ponce O. De la Reforma agraria a la reforma sectorial agropecuaria en Bolivia, Bolivia, en prensa, Ed. IICA/ILDIS, 1994.
- FAO La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Agropecuario. FAO. 1994.
- FAO. Desarrollo de sistemas agrícola. Roma 1991.
- FAO. Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina. FAO, Schejtman. 1994.
- FAO. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: análisis mundial y por regiones, el ajuste estructural y la agricultura. FAO, 1990.
- FAO. Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina. FAO, 1992.
- FAO. Agricultura hacia el año 2010. 27 Período de Sesiones Roma, FAO, 1993.
- Garrett J.: Food, Nutrition, Agriculture, and Environment in Latin America: A review, 1970-1995. Washington, 1995.
- GATT. Acta Final de la Ronda Uruguay. 1994. GATT.
- Goldberg, R. Agribusiness Coordination. A System Approach to the Wheat, Soybean and Florida Ornages Economy, Harvard Business School. 1968.
- Gordillo, G. Más allá de Zapata. Por una reforma campesina. Ed. Cal y arena, México, 1992.
- Gordillo, G. Estado, mercados y movimiento campesino. UAZ-Plaza y Valdéz, México, 1988.
- Hewith, C. La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970. Ed. S XXI, México 1978.
- IICA. El Sector Agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN) y sus implicaciones para los países de la Cuenca del Caribe. IICA, mayo de 1994.
- IICA. Centroamérica: Pobreza y Desarrollo Rural ante la Liberalización Económica. IICA, 1993. H. Fallas.
- IICA. Ajuste Macroeconómico y Pobreza Rural en América Latina. IICA. 1992.
- IICA. Agricultural Modernization and Resource Deterioration in América Latina. IICA, 1994.

- IICA, TM et. al. El agro colombiano ante las transformaciones de la economía. TM editores, IICA y FUNDAGRO, Colombia, 1994.
- IICA. Plan de Mediano Plazo del IICA. 1994-1998. Serie de documentos oficiales No. 57, IICA, 1994
- IICA. Toward A Working Agenda For Sustainable Agricultural Development. E. TRigo Et. Al. Program Papers Series No. 25 Sept, 1991.
- IICA. "Agricultura y Salud: una interdependencia de la agricultura sistémica", discurso de Carlos E. Aquino González, Director General del IICA en la IX Reunión Interamericana de Salud Animal Ministerial (RIMSA IX), 25-27 de abril de 1995. Washington D.C., E.U.A.
- IICA. "La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de conflicto y poder compartido". De las Casas, P.L. mimeo. 1987.
- IICA. Tecnología y sostenibilidad de la agricultura de América Latina. Desarrollo de un marco conceptual. IICA-GTZ, San José, Costa Rica, 1992.
- IICA. Plaza, O. y Sepúlveda, S. Desarrollo Microregional: una estrategia hacia la equidad, IICA, 1993.
- IICA. Indicadores sobre la importancia económica de la agricultura: sus limitaciones. P. Mandler., IICA, 1992.
- IICA. La agricultura de las Américas al inicio de los noventa. Vol 1 Principales transformaciones productivas y de comercio. IICA San José, Costa Rica, 1993.
- IICA. Modernización de la agricultura en América Latina y el Caribe, 1990. San José, Costa Rica.
- IICA. El papel de los sectores publico y privado en la provisión de servicios de apoyo a la agricultura. 1993.
- IICA. La agricultura en el desarrollo económico de centroamérica en los 90., 1992, San José, Costa Rica.
- IISC. Ajuste Macroeconómico y Reformas Estructurales en Bolivia, 1985-1994. IISE-UCB, 1994.
- Johnston Bruce F. y Mellor John W. "El Papel de la agricultura en el desarrollo económico". En Desarrollo Agrícola. Selecciones de E. Flores. F.C.E. México, 1972.
- Julie, León, Gerald Schluter, and George Goldman. "Redefining

- Agriculture in Interindustry Analysis". En "Agriculture and Economic interdependence". En American Journal of Agricultural Economics. Vol. 76 No. 5 December 1994. AAEA.
- Lora E. y A.M. Herrera "Ingresos rurales y evoluciones macroeconómicas" en Competitividad sin pobreza. González C. Jaramillo C.F. Fonade TM editores, Colombia, 1994.
 - Moreno, R. "Recursos Naturales y Medio Ambiente". En Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura, IV Congreso, Viña del Mar Chile, 1993.
 - OCDE Agricultural Trade Liberalisation: implications for developing countries. Paris, Francia, OCDE, 1990.
 - Ocampo, J. Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo ? Un Debate. J. Ocampo. Sarmiento Palacio, Tercer Mundo ed. 1989.
 - Peña J.M. y J. Arriola: Reformas Institucionales en el campo latinoamericano hacia el año 2020. México, 1995.
 - Per Prinstруп-Andersen and Rajul Pandya-Lorch: Alleviating Poverty, Intensifying Agriculture, and effectively Managin Natural Resources. IFPRI, 1994.
 - Toffler, Alvin. 1990. El Cambio del Poder: Powershift. Barcelona, España: Plaza & Janés, Editores, S.A.
 - Sánchez-Guñan M.: Seguridad Alimentaria y Estrategias Sociales. IIN-Perú, 1995.
 - Sunkel, Osvaldo. El Desarrollo Desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para AL. 1987.
 - Trigo E.: Agricultura, Cambio Tecnológico y el Medio Ambiente. Argentina 1995.
 - Twomey, M. Elwege. Modernización y Estancamiento. La Agricultura Latinoamericana en los años noventa. FCE, México, 1994.
 - Vigorito, R Transnacionalización y desarrollo agropecuario en América Latina. 1984. ed. Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid. España.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 229-02-22
Cable: IICASANJOSE / Télex: 2144 IICA CR / FAX (506) 229-47-41, 229-26-59 IICA COSTA RICA