

COLOMBIA 333.7 M894d 1992

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA -IICA

DENOMINADORES COMUNES DE LAS POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS

EN AMÉRICA LATINA Y DESAFÍOS HACIA EL FUTURO

Edgardo R. Moscardi

IICA, Representante en Colombia

Santafé de Bogotá, Colombia

1992



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - IICA

DENOMINADORES COMUNES DE LAS POLITICAS AGROALIMENTARIAS

EN AMERICA LATINA Y DESARIOS HACIA EL FUTURO

Edgardo R. Moscardi
IICA, Representante en Colombia

Seminario sobre Gerencia, Internacionalización y Desarrollo del
Sector Agropecuario, Fundesagro, Agosto 24-26 de 1992
Santafé de Bogotá, Colombia

This One



PSAY-6NP-JHBX

Digitized by Google

ICA
#2-769
7992

pic. 07 85

DENOMINADORES COMUNES DE LAS POLITICAS AGROALIMENTARIAS EN AMERICA LATINA Y DESAFIOS HACIA EL FUTURO^{1/}

Edgardo R. Moscardi
IICA, Representante en Colombia

I. INTRODUCCION

Pobreza y alimentos siguen siendo, aun en las proximidades del tercer milenio, las dos realidades más importantes del mundo, independientemente de los avances magistrales logrados en otros campos de desenvolvimiento humano.

Quisiera en esta introducción y con el objeto de presentar un marco de referencia, citar a dos autores que han hecho contribuciones importantes a la orientación de las políticas agroalimentarias. Uno es el profesor T.W. Schultz de la Universidad de Chicago y Premio Nobel de Economía en el año 1979. El otro es el doctor Amartya Sen, renombrado economista hindú y profesor distinguido de la Universidad de Harvard.

El discurso del Profesor Schultz, al recibir el premio Nobel en diciembre de 1979, se tituló "La Economía de la Pobreza" y en su introducción expresaba lo siguiente: "La mayor parte de la población del mundo es pobre, de manera que si conociéramos la economía de la pobreza, conoceríamos mucho de la economía que realmente importa. La mayor parte de los pobres del mundo se ganan la vida en la agricultura, de manera que si conociéramos la economía de la agricultura, conoceríamos mucho acerca de la economía de la pobreza" (1).

El doctor A. Sen en una conferencia titulada "Alimentos y Libertad", pronunciada en el Banco Mundial en Washington en octubre de 1987, destacó la "libertad de acceso a la provisión de alimentos como tema central y primario de

^{1/} Seminario sobre Gerencia, Internacionalización y Desarrollo del Sector Agropecuario, Fundesagro, Agosto 24-26 de 1992 Santafé de Bogotá, Colombia.

cualquier ética social, señalando el papel tan importante que los alimentos juegan en forjar la libertad" (2).

Hoy por hoy grandes sectores de la población de nuestros países permanecen en la pobreza y con un acceso precario a la provisión de alimentos. Según la CEPAL, "al final de 1989 el PIB por habitante en Latino América y el Caribe (LAC) fue inferior en 8% al registrado en 1989, y equivalente al de 1977. Si a ello se agrega que dicho deterioro tuvo un sesgo marcadamente regresivo, se puede afirmar que en relación al nivel de bienestar, la década del 80 trajo consigo un retroceso de proporciones mayúsculas" (3).

Creo que estas ideas deben tenerse bien claras cuando se revisan las políticas agroalimentarias, y se pretende a partir de esa revisión extraer conclusiones para fijar nuevos rumbos para las políticas que afectan la agricultura.

II. DENOMINADORES COMUNES DE LAS POLITICAS AGROALIMENTARIAS EN LAC

A continuación se presentan los aspectos comunes y más sobresalientes que pueden extraerse de las políticas agroalimentarias más conocidas de nuestra región. Necesariamente todos los aspectos que se analizan no son independientes uno de otro, ni han tenido la misma persistencia a través del tiempo. No obstante son puntos de partida para la reflexión.

(1) El sesgo antiagrario de las políticas ya fuere por una imposición directa o indirecta, vía impuestos o niveles de protección para la agricultura inferiores a aquellos que para el resto de la economía.

En el escenario internacional se han observado dos patrones persistentes para la economía política orientada a la agricultura. Los países desarrollados, incluyendo USA, la CEE y el Japón protegen sus agriculturas con transferencias significativas de ingresos para sus productores. Los países en desarrollo, por el contrario, han discriminado seriamente contra la agricultura ya sea sobrevaluando las monedas locales, o a través de impuestos a las exportaciones agropecuarias, o desestimulando la producción para lo que no fueran mercados domésticos. El resultado neto de estos dos conjuntos opuestos de políticas, es que una gran parte de la producción global mundial de alimentos se produce en condiciones de altos costos en los países desarrollados, mientras que relativamente poco es producido bajo condiciones de costos menores en países en desarrollo.

Esta situación contradictoria no solamente implica una pérdida significativa en la eficiencia en el uso de los recursos, y por lo tanto una pérdida importante en el ingreso global, pero implica también un impacto negativo de tremendas consecuencias para los recursos naturales y el medio ambiente. Los productores de los países desarrollados realizan un uso intensivo y dañino de agroquímicos estimulados por los

precios relativos favorables. Los productores de los países en desarrollo por otra parte, debido a sus bajos ingresos, deben migrar ocupando nuevas tierras muchas veces marginales y frágiles, produciendo en consecuencia la degradación o sobre explotación de los recursos naturales.

Sobre esta situación hay numerosas acciones a nivel internacional con la Ronda de Uruguay del GATT, la reciente Conferencia sobre Medio Ambiente Brasil 92 y las políticas de apertura de los países en desarrollo, que no han encontrado hasta el momento la reciprocidad correspondiente por parte de los países desarrollados, de manera que no se esperan cambios en el corto plazo, y por lo tanto la pobreza y el deterioro ambiental continuarán en aumento, por lo menos aquellos aspectos que se deben a las distorsiones mencionados en las políticas.

(2) El relativo fracaso de las políticas de reforma agraria, no solamente en la distribución de tierras desde una perspectiva cuantitativa, pero sobre todo en haber impulsado una transformación sostenida para los agricultores que fueron depositarios de estas políticas.

Independientemente de aquellos aspectos ligados al manejo del poder que han estado detrás de las políticas de reforma agraria, desde el punto de vista del análisis económico, puede afirmarse que ha existido una sobreestimación del valor del factor tierra, o de su renta, en la contribución a la producción y productividad, y concomitantemente una subestimación de otras formas de capital como son la tecnología y la capacitación de la mano de obra para desarrollar habilidades.

Las diferencias en productividad de la tierra no representan necesariamente un argumento útil para explicar situaciones de pobreza en áreas de antiguos asentamientos del mundo. En Africa por ejemplo, los productores ubicados en los suelos improductivos del Sur del Sahara, o en aquellos un poco mejores de las formaciones del Rift, o en los suelos aluviales altamente productivos de las riveras del

Nilo, tienen todos una característica en común: son muy pobres. Lo que importa en relación con la tierra agrícola, son los incentivos y otras oportunidades asociadas para que los productores pueden efectivamente aumentar la oferta de tierra, por medio de inversiones que incluyen la contribución de la investigación agropecuaria y la importancia de las habilidades o mano de obra capacitada.

Una política tendiente a crear un verdadero mercado de tierras que impidiera la excesiva fragmentación y tomara en cuenta las escalas de explotación necesarias dados los precios actuales e innovaciones tecnológicas disponibles, a la vez que indujera un manejo financiero transparente garantizando acceso a quienes están verdaderamente interesados en la producción como agricultores, profesionales y otros, debería comenzar a diseñarse para acompañar los proceso de modernización y substituir los viejos esquemas de reforma agraria en los países de América Latina.

(3) La permanencia de la antinomia productores considerados como agentes económicos "shumpeterianos" por un lado, y los campesinos por otro. O la dualidad clásica de la agricultura de muchos de nuestros países entre un sector comercial dinámico y otro de subsistencia estático.

Esta concepción un tanto antigua, ha impedido la emergencia de programas que articulen adecuadamente racionalidades distintas pero complementarias de diferentes tipos de productores y agentes económicos. Piénsese por ejemplo en la debilidad de los Programas DRI en muchos de nuestros países, para transformar irreversiblemente situaciones de pobreza rural.

En el mismo discurso Nobel ya citado, el profesor Schultz decía: "Muchos economistas no se dan cuenta que la gente pobre tiene el mismo interés en mejorar su bienestar y el de sus familias que la gente rica".

La racionalidad de la economía campesina no es incompatible con aquella de los negocios, en la medida en que no cometamos el error clásico de pretender convertir a los campesinos por decreto en administradores. Aquí lo importante es articular sectores, garantizando transparencia en las operaciones comerciales y brindando al campesino la seguridad de la retribución por su esfuerzo, con los márgenes de riesgos propios de cada actividad productiva y comercial.

(4) Subestimación de la racionalidad del productor rural y su familia para mejorar sus propias condiciones de bienestar y responder a los estímulos económicos.

Este aspecto puede observarse en el paternalismo de muchos programas que consideran al campesino como indiferente a los estímulos económicos, y comprometido con sus sistemas tradicionales de explotación. No han faltado muchos "buenos" economistas, que recurrieron a los argumentos sociales y culturales para explicar el bajo performance económico de ciertas comunidades rurales, o la baja adopción de tecnologías consideradas como beneficiosas para mejorar la productividad. Afortunadamente hoy se cuenta con buenas investigaciones, muchas de ellas llevadas a cabo por sociólogos y otros profesionales, que demuestran claramente que la falta de respuesta de los campesinos ante ciertos "estímulos", tecnológicos y otros, es un problema de los estímulos, muchas veces diseñados sin tener en cuenta las reales circunstancias agro-económicas de los usuarios, y por lo tanto rechazados deliberadamente por motivos de conveniencia y bienestar del productor y su familia, y no por cuestiones culturales inherentes.

(5) Subinversión generalizada en investigación agropecuaria y desarrollo tecnológico, en educación y capacitación de los productores y sus familias, y en infraestructura rural.

Hoy por hoy nadie duda de la contribución de la investigación agropecuaria al desarrollo económico. Sin embargo, no todo el mundo alcanza a

comprender que las nuevas tecnologías de producción son altamente beneficiosas, porque al reducir los precios de los alimentos benefician a todos los consumidores. No solo a los productores, aunque estos capten una parte importante de la renta cuando se trata de productos de exportación. Pero en particular a los consumidores más pobres que gastan una parte mayor de sus ingresos en la compra de alimentos.

No hay que pensar en la tecnología o en la investigación agropecuaria como un medio eficiente para cambiar la distribución del ingreso y eliminar la pobreza. El ingreso de una familia rural está determinado por los recursos que controla, la productividad de los mismos y los precios que reciben por sus productos. De manera que la tecnología es solo uno de los tres factores que determinan el nivel del ingreso. Y si los incrementos en productividad son parcialmente compensados por la reducción en los precios, comenzamos a entender que el factor crítico en la determinación del ingreso es la distribución del capital, particularmente en la forma de tierra con mejoras, y de mano de obra calificada para el productor y su familia.

(6) Ausencia en las políticas de consideración alguna hacia el tema de las fuentes de ingreso no-agrícola de la mayor parte de las familias rurales.

Numerosos estudios han demostrado que el ingreso no-agrícola representa un porcentaje importante del ingreso total de las familias rurales. Ese mismo ingreso no-agrícola, es muchas veces el que permite reducir la aversión al riesgo, facilitando la adopción de nuevas tecnologías de producción. Ese mismo ingreso no-agrícola, es también el que impide la sobreexplotación de los recursos naturales o la migración a zonas marginales.

El ingreso no-agrícola proviene de las oportunidades de empleo en la construcción, en el transporte, en los servicios en general, en las agroindustrias, etc. Hay quienes objetan la capacitación de la población rural en este tipo de actividades con el argumento que luego migrarán a las ciudades agravando los problemas de

pobreza urbana. Si bien hay algo de cierto en este argumento, también es cierto, y mucho más importante, que la mejora en la calidad de la mano de obra por la capacitación tiene efectos multiplicadores importantes para la economía. Por otra parte, el desarrollo económico conduce inevitablemente a reducir el porcentaje de la población que viven en áreas rurales. Pensar en la agricultura como fuente de empleo de último recurso, es condenar a la población rural al atraso y contribuir al deterioro de los recursos naturales.

(7) Percepción equivocada acerca de que el tema de la sostenibilidad y medio ambiente está íntimamente relacionado con el campesino o el pequeño productor.

Esta falsa concepción está alimentada por la idea que los casos más obvios de erosión y degradación de recursos naturales aparecen cuando los campesinos son empujados hacia zonas marginales y laderas, deforestando con tumba y quema y otras prácticas degradantes. Ya hemos explicado las causas de estas conductas, y señalado que un daño ambiental bastante grande se registra también en la agricultura comercial en tierras fértiles, por el uso inadecuado de agroquímicos y mecanización.

Pero la pregunta relevante aquí no es tanto la de quien produce más daño, o la de quien gana la carrera en la destrucción del ambiente. La pregunta importante es si la inversión de recursos en desarrollo agropecuario, es la mejor forma de aliviar esas situaciones de pobreza en aquellos ecosistemas frágiles, y simultáneamente detener la degradación, o si hay otras formas de inversión no-agropecuarias que pueden producir mejores resultados, como las relacionadas con turismo y capacitación tal cual se señalaba en el punto anterior.

Seguramente existen otros aspectos más puntuales dentro de estos "comunes denominadores", pero basten los siete que se han examinado a los fines de este documento.

III. DESAFIOS HACIA EL FUTURO

Las realidades analizadas sobre los aspectos sobresalientes de las políticas agroalimentarias de nuestra región, sumadas a los últimos acontecimientos mundiales, tanto en lo político como en lo institucional, con las grandes transformaciones entre las que se destacan la creciente democratización de los países y el comercio y la integración como eje de las relaciones económicas contemporáneas, nos lleva a pensar que para el caso de la agricultura se irá dando cada vez más, "una bifurcación creciente entre las políticas macroeconómicas por un lado, y las sociales y productivas por otro".

La apertura e internacionalización creciente hace que las economías de cada país sean cada vez menos afectadas por las políticas económicas nacionales, y por el contrario cada vez mas afectadas por los grandes acuerdos regionales e internacionales. Esto significa que las políticas económicas nacionales declinan su importancia relativa como un medio para solucionar los problemas que afectan a la agricultura.

En su lugar encontramos el papel creciente de los arreglos regionales e internacionales. La formación de bloques económicos o megamercados como son el Pacto Andino, el G-3, el MERCOSUR, el TLC entre México, USA y Canadá, entre otros. También están las iniciativas de los países desarrollados para promover y tratar el comercio, la inversión y la deuda, como la iniciativa de Bush para las Américas, la iniciativa del Caribe, las iniciativas recientes de la CEE y los EE.UU. para la Zona Andina. Por último está el GATT y la Ronda de Uruguay, con los temas por todos conocidos de subsidios, aranceles y propiedad intelectual.

Las decisiones a las que se llegan en esos acuerdos afectan significativamente la agricultura de nuestros países. Pero la batalla ya no se dá en la arena individual de cada país, sino en la arena regional o internacional en donde deben intervenir

conjuntamente el sector público y el sector privado. La idea subyacente es que estos arreglos deben producir un manejo más eficiente de los recursos globales, regionales e internacionales, y por lo tanto un mayor nivel de producto y excedente económico para mejorar el bienestar de los países. Cada país individualmente debe a posteriori introducir los cambios, vía modernización tecnológica e institucional, para captar una parte de ese excedente económico que produce la integración comercial. Todo esto requiere de "reciprocidades" y de consideraciones especiales por las "asimetrías" entre los distintos países.

Surge aquí el tema de la seguridad alimentaria que merece alguna discusión. La apertura e internacionalización de la economía, aumenta la dependencia del país con respecto del exterior, descuidando el abastecimiento o la disponibilidad alimentaria con base en la producción nacional. El problema entonces, es cómo garantizar un acceso libre, efectivo y oportuno a la oferta nacional (aquella producida competitivamente localmente) e internacional (la que se importa a precios menores) de alimentos, dentro de las reglas de juego de la apertura.

Esto implica importantes esfuerzos nacionales para desmontar estructuras locales, monopólicas y costosas algunas de ellas, y desregular al máximo las operaciones comerciales de compra-venta de alimentos, estableciendo líneas de créditos especiales y modernizando las comunicaciones y el transporte.

En los últimos años ha surgido un sistema internacional de comercio de alimentos, promovido en gran parte por las nuevas tecnologías en la producción agropecuaria, como así también por aquellas en los campos de la comunicación y el transporte. No podemos caer en la ingenuidad de creer que ese sistema respira aires de competencia perfecta. Sabemos del manejo de unas pocas compañías internacionales que controlan el mercado de alimentos. Pero este es un tema para negociarse a nivel de los acuerdos internacionales.

Hay algunas corrientes intelectuales que se resisten a la idea de adherirse a los acuerdos internacionales, ya que esto implica aceptar reglas del juego que debilitan la soberanía nacional. Sin embargo, el desafío del mundo actual es cómo lograr una autonomía inteligente en medio de un mundo cada vez más interdependiente. Por otra parte, uno se pregunta si alguna vez tuvimos realmente esa soberanía que hoy tememos perder, por lo menos en lo que respecta a alimentos. La región de LAC ha sido importadora neta de alimentos en los últimos 15 años y no precisamente a causa de la apertura.

Resumiendo entonces, las políticas macroeconómicas tienen y tendrán en forma creciente una determinación transnacional por la vía de acuerdos comerciales multilaterales. Es claro que esto demanda la formación de equipos técnicos de alto nivel para participar en las negociaciones, y para el caso concreto de la agricultura, el desarrollo de sistemas de seguimiento que permitan una estimación del impacto y un monitoreo sólido de esas políticas macroeconómicas sobre el comportamiento del sector.

Pero en la bifurcación mencionada anteriormente hablábamos de un segundo conjunto de políticas, que agrupamos genéricamente como "políticas sociales y productivas". Estas políticas serán cada vez más resortes exclusivos de los Ministerios de Agricultura y organismos vinculados, pero dentro de una estrategia de descentralización que otorgue a los poderes departamentales y municipales, un papel creciente en el desarrollo de programas y proyectos de corte social y productivo. Es claro también lo que esta política demanda en términos de modernización institucional, para apoyar la descentralización y para capacitar en distintos niveles, a productores y funcionarios, con la finalidad de reducir los impactos indeseables de la apertura por un lado, y aprovechar las oportunidades que se abren por otro. La iniciativa en desarrollo alrededor de la "Fundación Colombia", para la promoción de los nuevos agroexportadores es un ejemplo de este último.

REFERENCIAS

- (1) Theodore W. Schultz, University of Chicago

The Economics of Being Poor
Novel Lecture, December 10, 1979
Stockholm, Suecia

- (2) Amartya Sen

Food and Freedom
Sir John Crawford Memorial Lecture
World Bank
Washington, D.C.
October, 1987

- (3) CEPAL

Transformación Productiva con Equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de
LAC en los años noventa
Naciones Unidas, CEPAL
Santiago de Chile, 1990

JUN 01. 1994



