

## EL PAPEL ESTRATEGICO DEL SECTOR RURAL EN EL DESARROLLO DE ALC

### Hacia un nuevo sentido de desarrollo: Una visión desde lo rural

Gerardo Escudero\*

\* Gerente del Consorcio Técnico del IICA.

---

## El posicionamiento de la agricultura y el medio rural en los noventas

Desde el punto de vista de las relaciones entre la agricultura y la economía nacional, más precisamente entre ruralidad y sociedad global, debemos reconocer que estamos en el inicio de una transición conceptual hasta cierto punto sorpresiva, en que la ruralidad, o sea la agricultura y el medio rural (esta inseparable simbiosis histórica y estructural), está volviendo, hace no más de un lustro, a ser reconocida como protagonista importante en el desarrollo global de los países, lo que les está permitiendo a la agricultura y al medio rural posicionarse y revalorarse en el conjunto de la sociedad y economía nacionales. Es un punto de inflexión, del que por cierto no se ha tomado plena conciencia.

Este posicionamiento de la agricultura está respaldado por tres hechos de gran relevancia: a) el rol estratégico que la agricultura y el medio rural están jugando en la construcción del nuevo modelo de crecimiento y de estilo de vida que se está edificando en América Latina y el Caribe (ALC), b) su creciente importancia como sector ampliado y como factor estructurante de la ruralidad (e incluso de muchas zonas urbanas) en la mayoría de las regiones de las Américas, y c) sus sustanciales contribuciones al desarrollo de dicho modelo y a la economía y sociedad en general.

Esta evidencia, a mi juicio de la mayor importancia, está dejando atrás la llamada "paradoja de la agricultura", que hace ya cuatro años anunciábamos desde el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en el sentido de que en el actual modelo de apertura e integración toman importancia la agricultura y el medio rural, e incluso es creciente su importancia para la sociedad entera; ello no se le reconocía lo suficiente, al grado de concebirla, en una visión extremista, como una actividad en vías de extinción y susceptible de ser sustituida por el mercado internacional, vía las importaciones.

En otros términos, estamos comenzando a dejar atrás una oscura fase para la agricultura y el medio rural, en la que éstos, en el contexto de un todavía dominante proceso pro-urbano y de implementación de políticas centradas en el ámbito macroeconómico, casi fueron olvidados por la sociedad urbana; desaparecieron de las principales preocupaciones de los gobiernos y del quehacer de los organismos internacionales, especialmente de financiamiento; y dejaron de ser tratados en las reuniones, cumbres y foros de importancia nacional e internacional.

### ¿Hay indicios que fundamenten este posicionamiento?

Sí los hay. Estamos ante una situación inédita en el sector rural en la mayoría de los países de ALC, aunque desafortunadamente varios de los elementos de ésta al parecer no se encuentran claramente en algunos países, tales como México y Colombia. Algunos de estos indicios son:

1. En lo que va de los años noventas, la agricultura ha recuperado el 90% del ritmo de crecimiento registrado en los años setentas. En cambio, la economía nacional sólo ha recuperado el 60% del gran dinamismo mostrado en esa misma década (6% anual del PIB). Esto

significa que la agricultura y la ruralidad están incrementando sus aportes a la economía nacional; es decir, una vez más la agricultura juega un rol primordial, tal como lo hizo en el modelo sustitutivo de importaciones, en el que financió la industrialización y la urbanización que hoy gozamos; luego lo volvió a hacer en la "década perdida" de los años ochentas, en la que creció a un ritmo dos veces mayor que el resto de la economía nacional; y ahora lo vuelve a hacer cuando se recupera con mayor capacidad que ésta, en relación con sus respectivas tasas históricas de crecimiento.

2. En un contexto en que la economía de ALC ha duplicado su PIB en los últimos 20 años (es decir, en un contexto de crecimiento de la economía), la agricultura no sólo ha frenado la caída de su aporte relativo al PIB, sino que en los últimos diez años lo ha incrementado ligeramente.

3. Desde el punto de vista de la producción agropecuaria y de alimentos per cápita, nunca se había llegado a una situación tan favorable como la de los últimos cinco o seis años. Esta tendencia viene mostrándose desde que se presentó la crisis alimentaria de los setentas, pero se ha acelerado visiblemente en el último lustro.

4. En un contexto donde el ahorro y la generación neta de divisas resultan cruciales, dado el abultado, preocupante y persistente déficit comercial de ALC de US\$20 mil millones por año y de US\$65 mil millones en cuenta corriente, los aportes en divisas de la agricultura son sumamente importantes, tanto porque representan las dos terceras partes del déficit en cuenta corriente y el doble del déficit en la balanza comercial de productos, como por la importancia que para muchos de los países representan las exportaciones agropecuarias y forestales en el total de sus exportaciones; así como también porque no es difícil imaginarse que, en relación con muchos otros sectores de la economía, la agricultura genera un superávit en su comercio exterior y con ello ahorro y, sobre todo, generación neta de divisas.

5. Ante el problema del desempleo, que no ha podido ser resuelto y que representa uno de los flagelos más preocupantes en nuestros países, se registra una visible importancia en la producción agroalimentaria y en los encadenamientos agroindustriales, con claras incidencias positivas para la economía general, para la ruralidad y para la agricultura misma. La agroindustrialización está permitiendo acercar financiamiento, tecnología y servicios a la agricultura, y le permite a ésta generar empleos, agregar valor y crear mercados locales transparentes.

6. En un ambiente en que hay alta competitividad, producto de la apertura y de una tendencia a la reducción de subsidios, en que los precios internacionales de los productos agropecuarios están estancados o tienden ligeramente hacia la baja, y en que persisten las sobrevaluaciones de los tipos de cambio que encarecen nuestras exportaciones y abaratan las importaciones, el incremento de la productividad de los factores que ya se observa en la agricultura, incluso con un dinamismo mayor que el de la industria manufacturera, resulta de la mayor relevancia.

7. En una situación en la que todavía a principios de esta década no lográbamos registrar las importantes fuerzas que movilizan los recursos productivos y financieros en la agricultura y el medio rural, situación que teóricamente debería registrarse con la aplicación de políticas con una fuerte lógica de mercado, hoy comenzamos a constatar que los "paisajes cerealeros" o patrones de cultivo están cambiando fuertemente en muchos países. Nos estamos moviendo desde patrones de cultivo centrados en cereales y productos tradicionales hacia complejos agroalimentarios oleaginoso-ganaderos y hacia el complejo de frutas y hortalizas para la agroexportación y la agroindustrialización. Esta transformación del "paisaje cerealero" será mayor y más amplia que los procesos de cambio observados en la época de la llamada Revolución Verde de los cuarentas y cincuentas, e incluso que los procesos altamente dominantes de "ganaderización" y del complejo de aceites y harinas propios del modelo "soya-americano" experimentados en los años sesentas y setentas en varios países de la región.

8. En un contexto en que los términos del intercambio internacional no han resultado estructuralmente benéficos para nuestros países y, en particular, para la agricultura, la reinserción de ésta en el mercado mundial está conformando profundos cambios en su composición, por ejemplo: al comparar principales productos exportados netos (Reca, L. y Díaz Bonilla. 1998). En los setentas, las dos terceras partes de las exportaciones agrícolas neta de la región correspondían a dos productos (café y azúcar) y sólo el 15% a frutas y hortalizas; en 1995 empezó a darse un gran cambio que se ha consolidado en la actualidad, pues las exportaciones de frutas y hortalizas ahora representan el 30% del total, las de café y azúcar bajaron a un tercio, y las de aceites y derivados pasaron del 6% al 20%.

9. Los procesos de integración iniciados en los cincuentas y sesentas entre países y regiones de ALC casi siempre resultaron muy limitados y algunos incluso fueron exacerbadamente postergados, pero en la nueva realidad de apertura e integración de hoy, la agricultura hace un aporte sustancial a dichos procesos. Como nunca antes, el ritmo de crecimiento del comercio intrarregional agropecuario es altamente dinámico y crece a razón de un 19% anualmente; hoy este comercio intrarregional representa ya un 20% del total de exportaciones agropecuarias y forestales de ALC.

10. Finalmente, en el contexto del predominio secular de la toma de decisiones y de la asignación de recursos altamente centralizadas de ALC y con un fuerte sesgo urbano, se comienza a observar el incremento de la importancia de la agricultura a niveles locales en la mayoría de las regiones del hemisferio. Es cada vez más claro que para la mayor parte de las ciudades pequeñas y medianas, y con mayor incidencia en las zonas rurales, la agricultura representa el factor que estructura las sociedades locales. Gran parte del entramado económico y social de éstas se sustenta en la lógica hegemónica de la agricultura. Si no hace mucho la agricultura fue por décadas el pilar de la industrialización de ALC y del proceso de urbanización, y por tanto, el pilar de la sociedad, ¿cómo no va a serlo hoy en las pequeñas y medianas localidades y en todo el ámbito rural-urbano, en que crea inseparables vínculos e interdependencias entre lo urbano y lo rural, al grado de que las tradicionales fronteras entre uno y otro comienzan a desaparecer en muchas situaciones! Este eje hegemónico de la ruralidad se ve aún más ponderado frente a la dominante y cada vez mayor tendencia a la descentralización y municipalización de los recursos públicos y privados que por doquier está presente en estos últimos años.

## ¿Por qué es posible esto?

Generalmente, situaciones inéditas como éstas tienen detrás de sí causas también inéditas. Estas no son obra de la casualidad o de procedimientos accidentados; por el contrario, son producto de la construcción de bases para lograr establecer dichas situaciones. Hay cuatro conjuntos de factores que explican la situación inédita del posicionamiento de la agricultura y el medio rural, y que por cierto se constituyen en cuatro poderosas tendencias que determinarán el curso de las acciones en los próximos lustros:

1. La existencia de un marco macroeconómico (mundial y nacional) razonablemente estable y propicio para el crecimiento. Este marco se ha acompañado de políticas que privilegian la asignación y el uso de recursos a partir de la lógica del mercado (entre estas políticas están la comercial, la financiera, la tributaria, la laboral y la relacionada con la privatización). Este contexto y estas políticas macro teóricamente no discriminan negativa ni positivamente y, además, han eliminado el fuerte sesgo anti-agrícola y anti-exportador propio del modelo sustitutivo de importaciones; es decir, se eliminó el llamado "impuesto rural" del modelo anterior. Este marco propicio favorece la producción, el crecimiento de la agricultura y las actividades del mundo rural, lo que refuerza a su vez el marco macro.

2. Predominio del proceso de integración, apertura y lógica de mercados. Este es otro elemento también inédito que trastoca la vieja lógica de la toma de decisiones a todos los niveles que se hacía a partir de la oferta, pero ahora a partir de la demanda. Los nuevos mercados, los procesos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los acuerdos multilaterales y bilaterales representan el

motor que arrastra las decisiones y la imperiosa necesidad de operar en condiciones de eficiencia y competitividad. El sistema de precios relativos y la asignación y el uso de los recursos son los símbolos más importantes de esta nueva lógica crecientemente imperante.

3. La revolución de la productividad y el avance tecnológico, que en lo esencial significan la oportunidad de producir con costos más bajos y con mayores niveles de calidad y seguridad. Esta es la lógica que hoy predomina en el mercado mundial. Por lo tanto, la industrialización de la agricultura y su encadenamiento agroindustrial son cada vez más posibles, gracias a la tercera revolución tecnológica que vivimos en la actualidad y que viviremos en el futuro inmediato y mediato.

4. El fuerte proceso de democratización que experimenta ALC tiene implicaciones también de gran importancia relacionadas con: a) el proceso de descentralización que significa una nueva forma de asignar recursos públicos y privados y el funcionamiento de una mayor cantidad de mercados locales; b) el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, en la disputa de los recursos, en las elecciones de autoridades y en la selección de liderazgos; c) una nueva institucionalidad que establece nuevos mecanismos y normas de convivencia en la sociedad local; y d) la relevancia del medio ambiente y la sostenibilidad de los recursos naturales.

## ¿Qué significa el posicionamiento de la agricultura y el medio rural?

Significa que estamos ante un sector y un mundo rural-urbano que se dinamizan, que tienen fuerzas vivas que disputan los recursos y exigen participación en la toma de decisiones, que se mueven, que movilizan sus factores y sus mercados, y que están empezando a aprovechar sus potencialidades.

Significa también que lo están haciendo en la dirección funcional de la lógica de la economía nacional y global de la integración, incrementando, en consecuencia, sus aportes a la economía y sociedad nacionales y, por tanto, aumentando su importancia y su rol estratégico. Significa, en esencia, que se está creando una sólida base que está permitiendo el posicionamiento de la agricultura y el medio rural y la revaloración de sus contribuciones al resto de la economía y la sociedad.

Significa, asimismo, que es absolutamente real que el comportamiento de la agricultura y la ruralidad depende y está determinado fundamentalmente por factores de orden "externo" a ellas. Las cuatro fuerzas señaladas (macroeconomía, integración, apertura y tecnología, y democratización) básicamente vienen de "afuera" del mundo rural. En consecuencia, si la mayoría de las oportunidades y el desarrollo vienen exógenamente a la agricultura y la ruralidad (es decir, del Mundo Mayor), las preguntas son ¿qué está pasando en ese Mundo Mayor? y ¿en qué dirección va? Por lo tanto, es válido mirar el desarrollo desde la ruralidad, máxime cuando, como ya se mencionó, la agricultura y el medio rural están haciendo la tarea, están cumpliendo.

## ¿Vamos bien o nos devolvemos?

La aplicación de las políticas de estabilización monetario-financiera y de ajuste estructural, que en la mayoría de los países lleva menos de diez años de realizarse, ha dado sus frutos; aún dará más, toda vez que sus efectos todavía no terminan por presentarse en muchos campos. Una revisión sumaria de ellos da cuenta de que la estabilidad macro se recobró, de que en los años noventa volvió el crecimiento, de que la inflación está en un dígito, de que el déficit fiscal no supera el 2% del PIB, de que las políticas de ajuste están orientadas a facilitar el funcionamiento de los mercados y a reducir la interferencia estatal, y de que las políticas comerciales y financieras han avanzado cada vez más.

Mediante estas últimas, se ha logrado eliminar las restricciones a las importaciones, bajar los aranceles de un 42% a un 13%, suprimir los controles a las tasas de interés, eliminar los

sistemas de crédito dirigido y reducir a menos del 20% el encaje bancario. Los avances han sido notables en materia de simplificación y modernización tributarias, y los avances en materia de privatizaciones colocan comparativamente a ALC como una de las regiones de mayor desarrollo en este aspecto.

Sin embargo, desde el punto de vista del objetivo mayor que toda sociedad persigue de alcanzar niveles aceptables, y cada vez mejores, de bienestar social para la mayoría de los habitantes, el resultado es menor, por lo que bien puede catalogarse como una fase en que en este importante aspecto los resultados han sido insuficientes.

El desempeño de la economía de ALC no ha sido satisfactorio y, como ya se señaló, en ella la tasa de crecimiento del PIB sólo ha recuperado aproximadamente el 60% del ritmo alcanzado en los setentas; el desempleo en los noventas es del 8%, cuando a finales de los ochentas era de 5 ó 6%; el número de pobres tampoco ha disminuido y, si bien hay algunos avances, éstos son mínimos. En síntesis, la región continúa siendo la más desigual del planeta en la distribución del ingreso, que no ha mejorado en los noventas.

A ese respecto pueden formularse dos conclusiones a nivel de hipótesis. La primera se relaciona con la orientación correcta de las medidas aplicadas y aun del modelo sustentado en la lógica del mercado; y la segunda se refiere a la necesidad de ir más allá de estas medidas, de manera que se pueda visualizar la aplicación de otras que permitan incidir e impactar en el objetivo supremo de toda nación.

Respecto a la primera hipótesis, es necesario indicar que la orientación de las medidas aplicadas es esencialmente correcta, pero insuficiente, pues deben visualizarse como parte de la solución de los grandes problemas y no como la causa de ellos; además, deben contemplarse como medios y no confundírselas como un fin en sí mismas.

Respecto a la segunda hipótesis, no cabe duda de que se impone una segunda generación de reformas que se orienten a lograr justicia y equidad, a incorporar la participación de la sociedad civil y su inmensa riqueza organizacional en las decisiones y en la asignación de los recursos. Esto persigue el objetivo de permitir la real inclusión e integración de la sociedad, y especialmente de hacer posible la reconstrucción de una nueva institucionalidad en todos los niveles que garantice la consolidación del proceso de democratización de ALC.

## Algunos elementos de política para la agricultura y la ruralidad

Considerando que lo que sucede en la economía y sociedad "mayor" impacta directamente en la agricultura y en la ruralidad y, por tanto, en las posibilidades de su desenvolvimiento y de sus contribuciones al desarrollo global, la orientación sostenible y factible de re-impulsar el crecimiento, la equidad y el desarrollo, descansa, desde la perspectiva de la ruralidad, en la posibilidad de ir más allá de la epidermis económico-social y penetrar en las reales dimensiones del crecimiento y desarrollo. Esto quiere decir que se deben impactar y modificar los procesos reales de generación, distribución y acumulación del capital y los recursos físicos, humanos y sociales de ALC.

Para el mundo rural, esto significa esencialmente tres condiciones básicas: primero, la necesidad de que los pequeños productores logren acceso a la tierra, el agua, el crédito, la tecnología y el conocimiento, para que, en la misma lógica y tendencia hegemónica del mercado, puedan hacer las contribuciones que requieren la sociedad y la economía global.

Segundo, esto significa también despejar el llamado círculo vicioso macroeconómico que introduce sesgos penalizadores, el cual se inicia con el déficit comercial (que ya llega a US\$20 mil millones y US\$65 mil millones en cuenta corriente). A partir de ello se incrementan las tasas internas de interés, con el fin de atraer capitales del exterior (lo que significa capital caro para la reconversión productiva y tecnológica) y para recibir la afluencia de capitales que aprecian el tipo de cambio, con lo cual se pierde competitividad interna y externa, pues

se encarecen las exportaciones y se abaratan las importaciones. Aumenta así el déficit comercial y se cierra el círculo vicioso.

Esto tiene una connotación esencial para el sector y la ruralidad, y en verdad para toda la economía, pues, de llegarse a una situación permanente y estructural de dicho círculo vicioso, se recrearía un sesgo anti-productor y anti-exportador contradictorio con la lógica del propio modelo. Más aún, en relación con el modelo sustitutivo de importaciones que imperó hasta hace unos 15 años, estaríamos regenerando uno de los elementos esenciales que en ese modelo penalizaban a la agricultura, y en general a las actividades productivas de toda la economía, con el agravante de que no habría políticas compensatorias que se aplicaron en aquel momento para minimizar dicho impacto.

Tercero, significa intensificar los procesos de generación, búsqueda y transparencia de mercados internos y externos. La creación de mercados transparentes, la igualdad de condiciones de competencia y la reciprocidad en las negociaciones externas son esenciales para que los productores logren condiciones equilibradas para la retención de excedentes que les permitan re-invertir en sus explotaciones, incrementar la productividad y calidad de sus productos y elevar sus capacidades competitivas y su desarrollo humano.

Aun cuando cada país tiene especificidades y particularidades que obligan a no aplicar recetas generales, sí se pueden contemplar algunos elementos de orden común útiles para integrar una estrategia de crecimiento y desarrollo. Estos elementos son:

- a) Mantenimiento de políticas de estabilidad macroeconómica que verdaderamente beneficien a la producción y a la exportación.
- b) Profundización en el mercado de las reformas comerciales, financieras, tributarias, laborales y las orientadas a la privatización.
- c) Aceleración de la acumulación y del enriquecimiento del capital humano centrado en educación y capacitación (cantidad, calidad, pertinencia y demanda).
- d) Profundización y consolidación del proceso de democratización (descentralización, participación civil, reducción de la pobreza y la discriminación y conservación de recursos naturales y medio ambiente) como condición sine qua non para acceder al desarrollo.
- e) Reestructuración de los mercados de factores y democratización del acceso a los recursos productivos.
- f) Reestructuración de las instituciones públicas (mediante la incorporación de mayor capacidad para la protección social, aseguramiento social, manejo de conflictos, fortalecimiento de la capacidad de conducción, etc.).
- g) Reposicionamiento del proceso inversionista público selectivo y estratégico en actividades y procesos de claro interés público para el bien social.
- h) Apalancamiento tecnológico (educación y capacitación, infraestructura, calidad e higiene, insumos, información, etc.) del agro y la ruralidad, centrado en políticas de desarrollo regional y territorial.

Estos son algunos de los elementos comunes que podrían conformar una estrategia para el crecimiento y desarrollo de la agricultura y la ruralidad en los próximos años, así como consolidar el posicionamiento y las contribuciones de estas áreas para el desarrollo de la economía y la sociedad de las Américas.

Es necesario detenerse a revisar lo hecho hasta ahora con la finalidad de mejorar las acciones y las políticas y, sobre todo, mirar lo que se está haciendo en otros países, regiones y

latitudes en el contexto de la globalización, la apertura, la integración y el desarrollo nacional y regional. Las lecciones de ellos y las nuestras pueden ser fuentes de importantes reflexiones, experiencias y ejemplos

## Comentarios finales

De lo anotado anteriormente, se desprenden algunas conclusiones, como la de decidirnos a repensar todo de nuevo; a repensar el enfoque que ya no se corresponde con la realidad; a crear un nuevo enfoque, una visión renovada de la agricultura y el medio rural, que permita un accionar más creativo, multidimensional e interdependiente, que nos permita implementar una nueva estrategia de inserción y desarrollo de la ruralidad, así como programas, proyectos e instrumentos de política que permitan incidir efectivamente y volver a tener políticas sectoriales para la agricultura y el medio rural bajo una nueva dimensión y una nueva realidad.

¿Por qué no nos atrevemos a descifrar la realidad a través de análisis estratégicos que permitan analizar realidades concretas de experiencias exitosas y aun no exitosas y, con ello, ayudar a los países a que circulen esos estudios y se fomente la reflexión?

¿Por qué no nos atrevemos a trascender del discurso que pondera la agricultura y la ruralidad como prioridad nacional a la efectiva decisión y acción política de posicionarlas como elementos fundamentales de una estrategia de crecimiento y desarrollo nacional y sobre todo local?

¿Por qué no nos decidimos a pasar a la identificación creativa de políticas e instrumentos de política que nazcan de un cabal conocimiento de causa, a partir de lecciones aprendidas y en armonía con las estrategias de desarrollo nacional? ¿Por qué no volvemos las miradas hacia la ruralidad, que provee grandes beneficios y aportes para la sociedad, pero que también plantea grandes amenazas que afectan a todos, como la pobreza, la violencia y otras?

¿Por qué no volvemos las miradas hacia la ruralidad y la agricultura, y las contemplamos como un componente importante del desarrollo nacional, si después de todo sabemos muy bien que no podemos crecer y desarrollarnos plenamente con una agricultura y una ruralidad que sean los pies de barro de nuestras sociedades? ¿Qué países podemos consolidar con esta situación? Recordemos que no hay un solo país del mundo industrializado y desarrollado (es decir, con una economía fuerte) que tenga una agricultura o una ruralidad debilitada. Esta debería ser una de las lecciones aprendidas.