

La agricultura de las Américas: Más allá de una visión sectorial

Gerardo Escudero Columna
Doctor en Economía Agrícola y Planificación
por la Universidad de París (Francia) y
Gerente Técnico del IICA.

Globalización y agricultura

La agricultura de las Américas, al igual que la economía en su conjunto, se encuentra inmersa en un proceso económico-social de creciente integración y apertura a lo interno y externo de la región. No cabe duda que este proceso es hegemónico y, por tanto, se ha convertido en el elemento estructurante de un conjunto de otros procesos económicos y sociales propios de estas latitudes.

La dimensión supranacional que están adquiriendo los procesos bilaterales y multilaterales de integración en las Américas², en lo que a la agricultura se refiere, está llevando a reconocer la gran complejidad e importancia de este sector en la región, debido, entre otras razones, a las múltiples interdependencias económicas, sociales, culturales y territoriales que se establecen entre la agricultura y los restantes sectores económicos y sociales.

En la transición desde el modelo sustitutivo de importaciones que predominó hasta finales de los años setenta, al nuevo modelo de liberalización e integración que se inició en los países en los años ochenta, ha surgido con gran fuerza la llamada "paradoja de la agricultura"; ésta se refiere a la incapacidad de reconocer el renovado papel y la gran importancia que, en el contexto de la integración y la globalización, tienen la agricultura y el medio rural para el resto de la economía y la sociedad en su conjunto.

La cada vez menos práctica y poco útil concepción sectorialista que predominó hasta bien entrados los años setenta, y según la cual la agricultura en su conjunto dejó de realizar sus importantes aportes al resto de la economía, y en particular a la industrialización y urbanización de las Américas, se ve hoy, ante los procesos de integración y apertura, fuertemente cuestionada por su ineficacia y disfuncionalidad. El objetivo de lograr el posicionamiento de la agricultura y el medio rural en el nuevo entorno es precisamente una de las guías esenciales que orientan la cooperación y el quehacer del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en las Américas, tal como se indica en su actual Plan de Mediano Plazo³.

El posicionamiento de la agricultura en el nuevo entorno

El posicionamiento de la agricultura y el medio rural de cara al próximo milenio está condicionado por el entorno de la globalización y por cuatro megatendencias que, siendo ya una realidad en la agricultura de las Américas, constituirán poderosas tendencias en el futuro inmediato y mediato:

- i. La existencia, tanto a escala mundial como nacional, de un marco macroeconómico relativamente estable y propicio para el crecimiento. Teóricamente ese contexto y las políticas que lo acompañan no discriminan a ningún sector; además, han suprimido el fuerte sesgo anti-agrícola y anti-exportador propio del modelo sustitutivo de importaciones, eliminando, de esta manera, el llamado "impuesto rural" de aquel modelo.

- ii. El predominio del proceso de liberalización e integración, el cual representa el motor que arrastra las decisiones sobre la imperiosa necesidad de operar en condiciones de eficiencia y competitividad. Este proceso se ha acompañado de políticas que privilegian la asignación y el uso de recursos a partir de la lógica del mercado.
- iii. La revolución de la productividad y el avance tecnológico, que en esencia significan la oportunidad de producir con costos más bajos, con mayores niveles de calidad y seguridad y en condiciones amigables con el medio ambiente.
- iv. La democratización que experimenta América Latina y el Caribe (ALC), que esencialmente significa importantes modificaciones en los procesos de generación y distribución de la riqueza y el bienestar. Ello se está dando a partir de:
 - i. los esfuerzos por superar la pobreza;
 - ii. la descentralización, que representa una forma más democrática de asignar recursos públicos y privados y un impulso significativo a crear mercados y hacerlos transparentes;
 - iii. el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, la elección de autoridades y el fortalecimiento de liderazgos; y
 - iv. una nueva arquitectura institucional con nuevos mecanismos y normas de convivencia en la sociedad local.

Ninguna de estas cuatro megatendencias carece de contradicciones, pero precisamente son éstas las que establecen una dinámica cambiante y el marco de la conducción real de los procesos señalados. En cada una de ellas, así como en sus interrelaciones, se pueden identificar importantes desafíos que sólo conviene señalar para ilustrar su complejidad, pues su análisis detallado rebasaría el alcance de estas notas⁴.

Con respecto a la primera megatendencia, la reciente crisis monetario-financiera asiática, que se ha extendido a otras latitudes, incluyendo las Américas, ha puesto de manifiesto el tremendo divorcio que se ha venido gestando a escala planetaria en los últimos lustros entre la economía real y la monetaria. Este hecho, simbolizado mediante la llamada "burbuja financiera", está ocasionando, entre otras cosas, un fuerte sesgo en favor de la economía especulativa, altas tasas de interés, la sobrevaluación de los tipos de cambio y la reducción del crecimiento de la economía mundial en los próximos años. Esto tiene como consecuencia, entre otras, la creación de importantes fuerzas desequilibradoras y adversas en el marco macroeconómico mundial y local.

En cuanto a la segunda megatendencia, es necesario comprender que los procesos de liberalización e integración, si bien redundan en mejores posibilidades de crecimiento para los países, también son objeto y sujeto de fuertes presiones y cambios que se debaten entre excluir de sus beneficios a importantes contingentes de productores y sus familias y, por otra parte, la necesidad de incluirlos como componentes esenciales del incremento de la productividad y el mejoramiento de la competitividad. El gran reto aquí es cómo vincular efectivamente los beneficios económicos que se obtienen de la integración y la necesidad de elevar el bienestar social de las mayorías y superar la pobreza.

La tercera megatendencia tiene esencialmente dos importantes conjuntos de factores que presionan por lograr un mejor equilibrio en el desarrollo de la tecnología y sus beneficios. Uno de ellos se relaciona con el tema de la accesibilidad y la apropiación real de la tecnología por los países y, en particular, por los actores encargados de los procesos de producción y comercialización. El otro se vincula al tema del necesario desarrollo de las capacidades humanas e institucionales para generar y aprovechar las tecnologías. Los cambios de paradigma en la institucionalidad y en los procesos de formación de los recursos humanos en ALC, no parecen corresponderse con la dinámica y el impacto de la revolución tecnológica actual.

Finalmente, en cuanto a la cuarta megatendencia, un importante reto en las Américas es crear un conjunto de reformas sustantivas de nueva o segunda generación, que de manera integral permitan avanzar, simultánea e interdependientemente, en la creación de una sólida base material de riqueza y de una fuerte base social y democrática. Sólo así se podrán realmente

transformar los procesos de generación y distribución de la riqueza e iniciar, en ALC, un verdadero proceso que elimine la más grande desigualdad regional registrada en el mundo.

Sin el reconocimiento efectivo y claro del entorno marcado por estas megatendencias, y hasta por sus contratendencias o retos, el posicionamiento de la agricultura y los esfuerzos por lograrlo serán muy difíciles de alcanzar. En otras palabras, tanto las políticas como las acciones y las decisiones que implementen los diversos actores públicos y privados relacionados con la agricultura, en todas sus facetas e interdependencias, deberán ser congruentes con ellas y "navegar" en el entorno que su dinámica imprime.

El nuevo papel de la agricultura en la globalización

Si bien la necesidad de tener una visión renovada de la agricultura se corresponde con el entorno cambiante antes descrito, dicha visión renovada se debe sobre todo al nuevo papel que la agricultura juega en el desarrollo de la globalización económica y social.

Dos conjuntos de hechos han surgido en el nuevo rol de la agricultura y en sus relaciones con la economía y la sociedad. El primero es que las funciones tradicionales que la agricultura cumplía en el modelo sustitutivo de importaciones, como abastecedor de alimentos, divisas, mano de obra, materias primas, empleo, mercados y excedentes⁵, hoy se han visto ampliamente transformadas con el nuevo modelo de apertura e integración y el entorno de la globalización.

El segundo conjunto de hechos se refiere a que a las funciones tradicionales (hoy transformadas) se añaden otras tres igualmente importantes, que son las macroeconómicas, las medioambientales y las de gobernabilidad.

Los cambios registrados en las funciones tradicionales de la agricultura son de mucha significación, no sólo desde un punto de vista cuantitativo, sino esencialmente cualitativo, tal como se sintetiza en la siguiente tabla: Estos importantes cambios conllevan la necesidad de tener una visión renovada de la agricultura y una estrategia de acción más adecuadas para todos los agentes y fuerzas que participan en el sector.

Respecto del segundo conjunto de hechos, no cabe duda de que el carácter multifuncional de la agricultura también requiere de esa visión y acción renovadas. Las multifunciones que, además de las anteriores, se destacan son las siguientes: i) las macroeconómicas, que, a diferencia del pasado, hoy se orientan a contribuir con el reforzamiento de los marcos macroeconómicos que se encuentran en condiciones de equilibrio delicadas e hipersensibles; ii) las medioambientales, dirigidas a la conservación productiva de los recursos naturales y a la restitución del bienestar y capacidades del ser humano; y iii) las de gobernabilidad, que se orientan a armonizar las relaciones del mercado, el Estado y la sociedad civil.

El siguiente cuadro sintetiza con más detalle esas funciones genéricas:

Dado que la agricultura seguirá desempeñando en el futuro las múltiples funciones que hoy juega, su concepción, su visión y su estrategia deben corresponderse con ese carácter multifuncional.

El enfoque sistémico de la agricultura

La visión sectorialista, autárquica y autocontenida de la agricultura propia del modelo sustitutivo de importaciones tuvo, en su momento, un mayor o menor grado de validez, pero en la era actual, caracterizada por la globalización y el nuevo modelo de apertura e integración, ya no lo tiene. En su lugar ha surgido la necesidad de tener una nueva visión que, bajo un enfoque sistémico, permita dar cuenta de una realidad mucho más interdependiente, multidimensional y dinámica y, en consecuencia, formular una estrategia y un accionar acordes con estas nuevas realidades⁶.

El enfoque sistémico de la agricultura se conforma, en esencia, por tres ejes: una finalidad viable y una estrategia para la acción. En cuanto a su concepción, dicho enfoque representa la visión multidimensional, interdisciplinaria y dinámica de la agricultura, reconociendo también a ésta como una estructura sistémica con cuatro tipos de interdependencias: las de carácter técnico-productivas, que se dan en la finca y en su entorno rural y medioambiental; las de carácter intersectorial, que van de la finca hasta el consumidor; las de carácter macrosectorial, que abarcan el conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales; y las de gobernabilidad que implican una nueva arquitectura institucional y que sintetizan las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y los mercados.

La finalidad que se plantea el enfoque sistémico de la agricultura es el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, sustentado en el logro combinado y simultáneo de la competitividad, la equidad y la sustentabilidad.

Finalmente, como estrategia que guía la acción, el eje central del enfoque sistémico de la agricultura es la transformación inducida, la que considera cuatro tipos de transformaciones: las humanas, las comerciales, las productivas y las institucionales, de tal forma que se logre una transformación social y humana en el marco de la globalización y la integración.

Los ejes estratégicos de la cooperación del IICA

El reconocimiento del actual entorno, de la necesidad de posicionar a la agricultura, de reconocer su nuevo papel y sus múltiples funciones y de adoptar una nueva visión renovada y sistémica conducen al Instituto a orientar estratégicamente su cooperación técnica, con el fin de contribuir con sus países miembros a alcanzar el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural en el contexto de la integración y como contribución al desarrollo rural humano. Para ello el IICA ha definido tres retos estratégicos mutuamente condicionantes que son: i) elevar la competitividad de la agricultura, ii) lograr la sostenibilidad de los recursos naturales y iii) mejorar las condiciones de vida en el medio rural.

Consecuentemente, canaliza su cooperación técnica a través de seis Áreas Estratégicas, de las cuales cuatro son de concentración temática: Políticas y Comercio, cuyo campo prioritario de acción es la inserción de la agricultura en el comercio internacional y en el proceso de integración de las Américas; Ciencia, Tecnología y Recursos Naturales, en la cual el campo prioritario de acción es el fortalecimiento de los sistemas de innovación tecnológica y el desarrollo y manejo integrado de los recursos naturales; Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, cuyo campo prioritario de acción es el fortalecimiento de los sistemas de sanidad agropecuaria y de inocuidad de alimentos; y Desarrollo Rural, donde el mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades rurales representa el campo prioritario de acción.

Las otras dos Áreas Estratégicas, además de ser temáticas, son, dado su carácter universal, ejes articuladores de la acción de cooperación del Instituto: Educación y Capacitación, cuyo campo prioritario de acción es el fortalecimiento de la educación y la capacitación agropecuaria; e Información y Comunicación, en el marco de la cual el campo prioritario de acción es el apoyo al intercambio de información horizontal y a la modernización de las instituciones que manejan los procesos informáticos y comunicacionales para la agricultura.

El Instituto no sólo adecúa su cooperación mediante una visión y acción sistémicas, tal como se deriva de ese carácter de múltiples funciones de la agricultura, sino que promueve el diálogo hemisférico sobre temas estratégicos y prospectivos que permitan a los países actuar ante los acontecimientos con una mirada de futuro, combinando la urgencia de las acciones de corto plazo con la importancia de las prioridades de largo plazo.

Además, el IICA, aprovechando la amplia red técnica, humana, física y comunicacional de que dispone en 34 países de las Américas, se ha constituido en un excelente catalizador del intercambio horizontal de conocimientos, experiencias, informaciones y diálogos entre sus Estados Miembros y sus instituciones. Ello ha permitido al Instituto ser cada vez más útil y

efectivo, justamente en un momento en el cual así lo requieren los procesos de integración de las Américas.

2 Léanse los múltiples acuerdos bilaterales suscritos en América, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el acuerdo de agricultura en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

3 Plan de Mediano Plazo 1998-2002: La Agricultura: Más Allá de una Visión Sectorial.

4 Un análisis más detallado puede encontrarse en: Escudero, G., 1998, "La visión y misión de la agricultura al año 2020: hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural", en Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina, Washington, D.C., IFPRI, BID, IICA.

5 Véase: Johnston, Bruce y Mellor, John, 1972, "El papel de la agricultura en el desarrollo económico"; en Desarrollo Agrícola. Selección de E. Flores. México, Fondo de Cultura Económica.

6 Para mayor detalle, véase: Escudero, G., 1996, Problemas e implicaciones de nuevos modelos de desarrollo económico para la agricultura, la alimentación, el medio ambiente y la pobreza rural. San José, C.R., IICA.