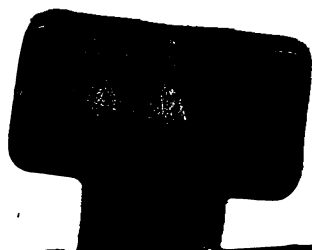




**CONTRIBUCIONES PARA LA
FORMACION DE UNA
ESTRATEGIA INTERAMERICANA
PARA LA AGRICULTURA**

CONSORCIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACION





**CONTRIBUCIONES PARA LA
FORMACION DE UNA
ESTRATEGIA INTERAMERICANA
PARA LA AGRICULTURA**

**CONSORCIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACION
DIRECCION DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO**

00003477 C10

1906
Ed. Esp.

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Marzo, 2000.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

Contribuciones para la formación de una estrategia interamericana
para la agricultura / ed. por P. Lizardo de las Casas y F. Ricardo
Cáceres – San José, C.R. : IICA, 2000.

443 p. ; 23 cm.

ISBN 92-9039-449 8

Editado también en inglés

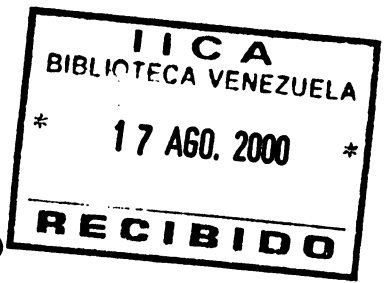
1. Desarrollo sostenible. 2. Agricultura 3. Reforma institucional.
4. Comercio internacional. 5. Reforma económica. I. Casas,
P. Lizardo de las. II. Cáceres, F. Ricardo. III. IICA. IV. Título.

AGRIS
P01

DEWEY
333.7



Marzo, 2000
San José, Costa Rica



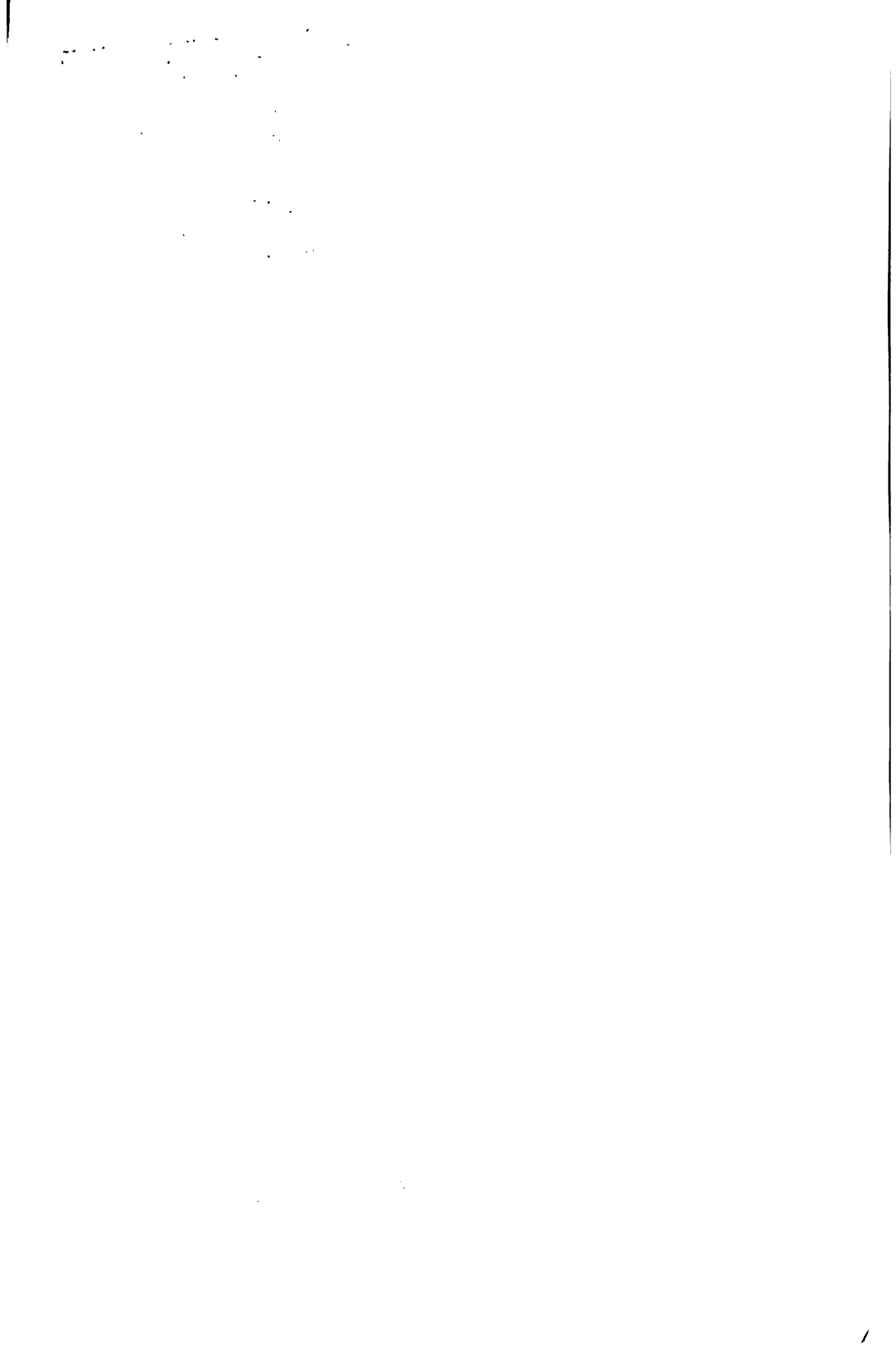
CONTENIDO

PREFACIO

Carlos E. Aquino G.

PRESENTACION

1. EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL
Y SUS IMPLICACIONES PARA LA
AGRICULTURA
Javier Gatica15
 2. EL CONTEXTO ECONOMICO
INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA
Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD
ECONOMICA
José García-Medrano111
 3. ASPECTOS CRITICOS
DE LA AGRICULTURA DE CARA
AL SIGLO XXI
Roger D. Norton273
 4. LIDERAZGO, REPOSICIONAMIENTO
Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD
PARA LA AGRICULTURA
DE LAS AMERICAS
P. Lizardo de las Casas371
- SIGLAS437
- RECONOCIMIENTOS441





PREFACIO

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, desde su histórica reunión realizada en diciembre de 1994 en Miami, han impulsado el diálogo interamericano y han reafirmado su compromiso con la integración y el desarrollo de las Américas. En aquella Cumbre se acordó el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas.

Decididos a acompañar ese proceso desde el ámbito del IICA, en la Octava Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), realizada en octubre de 1995 en San José, Costa Rica, iniciamos los Foros Interamericanos de Ministros de Agricultura. Además, buscamos que esos Foros fueran acompañados de foros similares de representantes del sector privado y estamos trabajando en la construcción de una Red Interamericana de Agroempresarios.

Reconociendo la esencia del momento histórico de diálogo e integración que se vive en las Américas, nuestro Plan de Mediano Plazo 1998-2002 incorpora en nuestra Misión, además de la tarea de cooperación que nos ha caracterizado, *fortalecer y facilitar el diálogo interamericano*.

De ahí que la primera tarea del IICA aspira a apoyar a sus Estados Miembros en la consecución del desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural. Mientras que la segunda tarea ubica ese desarrollo sostenible en el contexto de la integración de las Américas. Para cumplir con esta Misión, nuestro Plan de Mediano Plazo nos define un Marco Estratégico, cuya esencia la rescatamos en las Orientaciones Estratégicas para el periodo 2000-2001 en los dos puntos siguientes:

- **Primero**, consolidar el proceso de transformación institucional del IICA. Esto implica consolidar la descentralización de la Dirección General como una etapa intermedia de este proceso, complementándola con una Sede Central renovada y con la efectiva implementación de la nueva dimensión de los órganos superiores (Co-

mité Ejecutivo y JIA). Esto exige el desarrollo de equipos de trabajo que sienten, piensan y actúan armónica y estratégicamente para apoyar y acompañar la transformación integral de la agricultura y el medio rural de las Américas.

- **Segundo**, propugnar que la transformación integral de la agricultura y su medio rural la concibamos de forma tal que asegure su desarrollo sostenible en el contexto de la integración de las Américas. Esto exige una concepción renovada de la agricultura que la proyecte en términos de las cadenas agroalimentarias, de los espacios rurales y de sus vínculos con su entorno nacional e internacional. Pero sobre todo, esa concepción renovada debe traducirse en un cambio de actitud en las instituciones nacionales e internacionales para reposicionar a la agricultura en la mente de agricultores y agroempresarios, de "decisores" públicos y privados, y de la sociedad en general.

Los Ministros de Agricultura, en la Décima Reunión Ordinaria de la JIA (Salvador, Bahía, Brasil, octubre de 1999) acordaron darle a ésta una nueva dimensión, para convertirla en el mecanismo impulsor de una Red de Foros hemisféricos, regionales y nacionales que permitan crear una Estrategia Interamericana para la Agricultura.

Es con este marco de referencia que el Consorcio de Planeamiento y Coordinación (CONPLAC) nos presenta en este volumen un conjunto de documentos que tienen la intención de ayudarnos a impulsar en una forma más sistemática un proceso de reflexión profunda que sirva de motivación para el diálogo interamericano.

Espero que este esfuerzo que reúne a profesionales de nuestra Institución y a otros profesionales invitados cumpla con ese propósito de ayudarnos a reflexionar y sacar nuestras propias conclusiones. Pero quizás lo más importante es usar este material como vehículo para iniciar ese proceso que nos lleve, como muy bien lo plantean los editores, a la "formación" en nuestras mentes, y no sólo en un documento más, de una **Estrategia Interamericana para la Agricultura** que permita su reposicionamiento y la adecuación de su institucionalidad para poder alcanzar el desarrollo sostenible que tanto deseamos.

Carlos E. Aquino G.
Director General

PRESENTACION

1. LA MOTIVACION

Contribuir al conocimiento estratégico de la agricultura y su entorno, o sea al conocimiento del contexto en que se desenvuelve nuestra Institución, es una de las tareas centrales de la Dirección de Planeamiento Estratégico del Consorcio de Planeamiento y Coordinación (CONPLAC) del IICA.

Para cumplir con esa tarea, que le fue asignada al momento de su creación, emprendimos un conjunto de trabajos, cuyos primeros resultados son los cuatro documentos que aquí se entregan. Este conjunto de documentos constituyen nuestras primeras **“Contribuciones para la Formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura”**.

Con estos documentos se pretende motivar a los encargados de tomar decisiones, públicos y privados, de los países miembros del Instituto, a mirar la agricultura en forma diferente; a dejar de verla como tradicionalmente se ha hecho —como un sector más—, y a reconocer la relevancia de su entorno nacional e internacional.

Unicamente cuando los líderes de la agricultura, públicos y privados, logren que otros actores socio-económicos y la sociedad en general, hagan suya la idea de que es imprescindible revalorizar el papel de la agricultura, estarán en capacidad de convertirse en actores activos del proceso de construcción de su nueva institucionalidad. El actual entorno internacional y las necesidades del momento histórico que se vive en las Américas (en el cual destacan el diálogo y la integración), exigen ese liderazgo renovado para la agricultura.

Con estas **Contribuciones** también aspiramos a motivar a los líderes de la agricultura de las Américas para que se aboquen a un trabajo de reflexión, indagación y diálogo¹ que los lleve a desarrollar una experiencia novedosa de aprendizaje conjunto, cuyo fin sea compartir la creación y el ajuste continuo de una **Estrategia Interamericana para la Agricultura**.

Indudablemente, el proceso de formación de la estrategia no se centra en la preparación de un simple documento: es preciso que se conciba como un proceso de aprendizaje continuo que entrelaza pensamiento y acción.

En otras palabras, si bien los documentos son necesarios e importantes para transmitir las ideas, lo fundamental no es lo que se escriba o se diga sobre una estrategia, sino que los actores clave la adopten como norte de su accionar, y que por medio de un proceso de aprendizaje conjunto y continuo la vayan ajustando.

Consideramos que esta forma de proceder debe reemplazar a aquella en la cual, un individuo (o grupo) experto hace la tarea de pensar por los actores clave y, con base en la ilusión de la certidumbre de sus proyecciones, le diseña la estrategia óptima, que luego dichos actores deben implementar.²

1 El diálogo es un elemento central para la "formación" de una estrategia. No debe entenderse como una simple conversación. Recurrimos, más bien, al significado que le dieron los griegos. Como lo expresa Peter Senge en la Quinta Disciplina: "... dia-logos significaba el libre flujo del significado ... a través del grupo, lo cual permitía al grupo descubrir percepciones que no se alcanzaban individualmente." Este concepto de diálogo constituye parte esencial de lo que Kees van der Heijden llama "conversación estratégica"

2 Formulación e implementación no deben seguir siendo, como lo es en el paradigma racionalista, dos procesos que están desfásados en el tiempo y a cargo de diferentes grupos. De ahí que no usemos la expresión "formulación o diseño de la estrategia" sino que hablemos de "formación de la estrategia", la cual se caracteriza por ser un proceso continuo de reflexión-diálogo-acción-aprendizaje, que sólo puede estar a cargo de los propios actores, y que por lo tanto es indelegable.

De ahí que se pretenda apoyar un conjunto de diálogos nacionales, regionales e interamericanos que sirvan de base para iniciar el proceso de formación de esa Estrategia Interamericana para la Agricultura, la cual nos debería conducir a un objetivo superior: **el reposicionamiento de la agricultura y la construcción de su nueva institucionalidad**³.

2. LOS PROPOSITOS INMEDIATOS

Identificar los cambios más relevantes que se están suscitando en el entorno nacional e internacional de la agricultura, y en ella misma, así como destacar las implicaciones que estos cambios tienen en la agricultura al inicio de este nuevo siglo, son dos de los propósitos inmediatos de los documentos que se presentan a continuación.

La identificación de los cambios y de sus implicaciones se ha hecho con la intención de apoyar a los “decisores” públicos y privados a pensar en el futuro que desean crear y a actuar estratégicamente en la construcción del camino que los acerque a él.

En ese sentido, en estos documentos se ha tratado de evitar el análisis histórico que usualmente pone énfasis en el pasado y que, al proyectarse al futuro, deja la sensación de un determinismo ajeno a cualquier acción de los actores clave. Lo que interesa, en función de lo anterior, es asumir

3 “La interacción entre instituciones y organizaciones le da forma a la evolución de la institucionalidad... Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores.” Con estas palabras se expresó Douglass C. North en su conferencia en Estocolmo, Suecia el 9 de diciembre de 1993, cuando recibió el premio Nobel de Economía. En esa oportunidad explicó el concepto de institución en los siguientes términos: “Instituciones son las limitaciones ideadas por los humanos que dan forma a sus interacciones. Ellas son limitaciones de tipo formal (ej., reglas, leyes, constituciones), limitaciones de tipo informal (ej., normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta auto-impuestos), y las características que adopta su imposición.”

ese análisis más bien en un sentido prospectivo. De ahí que estos documentos busquen descubrir cuáles son los aspectos fundamentales ("asuntos críticos") de la agricultura y de su entorno que más dramáticamente incidirán en el desempeño de esta actividad a inicios del siglo XXI.

Además, con estas **Contribuciones** también se busca acompañar a los líderes y actores clave de la agricultura en la tarea de impulsar la adopción de una actitud proactiva, haciendo así un aporte al desarrollo de una cultura que nos lleve a sentir, pensar y actuar estratégicamente. Asumimos que, si los cambios que se dan en el entorno se ven con una actitud prospectiva, será más factible entender que para enfrentarlos es necesario asumir un comportamiento diferente al tradicional.

Consideramos que un liderazgo renovado tendrá la responsabilidad de ayudar a que el resto de la sociedad cambie su concepción tradicional de la agricultura, así como la de impulsar un movimiento que comprometa a los actores clave (públicos y privados) de esa sociedad, en la construcción del futuro de esa actividad.

3. EL CAMINO METODOLOGICO ESCOGIDO

Para abordar el tema de la formación de una estrategia partimos de la premisa de que son los propios actores los que, en gran medida, construyen el futuro: son sus acciones, así como las que dejen de hacer, las que conformarán ese mañana. Por ello, es necesario que ellos mismos definan el futuro deseable y posible y las trayectorias estratégicas dentro de las que enmarcarán sus acciones.

Será preciso que tomen en cuenta, por un lado, los objetivos estratégicos que aspiran alcanzar y, por otro, tener muy clara la problemática del entorno en el que se desenvuelven. Será necesario, también, que adopten una actitud creativa y flexible, que les permita, precisamente, modificar el entorno, si es posible, o adecuarse a él, si las limitaciones les resultan ser insuperables.

Pero, esa actitud visionaria, proactiva e innovadora requiere ser alimentada con un análisis estratégico del entorno que sea, ante todo, prospectivo. Es decir, que no parta del tradicional diagnóstico que hace hincapié en el pasado. Tal análisis debe estar teñido de una clara intencionalidad: el futuro deseable y posible que desean alcanzar.

En la línea de esa aproximación metodológica, las **Contribuciones** que aquí se presentan buscan apoyar el esfuerzo inicial de reflexión y diálogo que los actores clave están llamados a realizar para la formación de una estrategia para la agricultura de las Américas. Importante resultado de este esfuerzo es el consenso sobre la visión (futuro deseable y posible) de la agricultura y los aspectos fundamentales o “asuntos críticos” que deben superarse para acercarse a esa visión.

De acuerdo a nuestro enfoque conceptual y metodológico⁴ los “asuntos críticos” son el eje medular del pensamiento estratégico prospectivo que requiere el proceso de formación de la estrategia.

4. LAS CONTRIBUCIONES PARA IMPULSAR EL DIALOGO

Con la intención de contribuir con los Estados Miembros del Instituto en la creación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura, el Consorcio de Planeamiento y Coordinación presenta en esta publicación, cuatro documentos que constituyen un primer esfuerzo hacia ese propósito.

El primer documento destaca la nueva institucionalidad internacional que está emergiendo y sus implicaciones para la agricultura. El segundo resalta el contexto económico internacional en que se inserta la agricultura, profundizando ampliamente en los aspectos institucionales que hacen a la dimensión técnico-económica del desarrollo sostenible de la agricultura⁵.

4. Este enfoque está desarrollado en el documento “Liderazgo, reposicionamiento y nueva institucionalidad de la agricultura”, que forma parte de esta publicación.

El tercero hace aportes más específicos sobre la identificación de "asuntos críticos" propios de la agricultura y el último bosqueja un marco de referencia conceptual y metodológico que puede servir de guía en la construcción de una estrategia para la agricultura.

No obstante, todos los documentos apuntan a un propósito superior: destacar el contexto y los aspectos fundamentales que debemos considerar para dar mayor impulso a la tarea de construir una nueva institucionalidad para la agricultura.

Al seleccionar estos documentos los editores han querido recoger una muestra de distintos puntos de vista para, así, enriquecer el panorama que está siendo analizado. Esto no significa que los editores y los autores necesariamente compartan entre sí las diferentes opiniones que se expresan en los mismos.

La figura que sigue representa la intención que hemos mantenido los editores en el proceso de producir y articular los cuatro documentos que forman esta publicación. En ella se indica que el ámbito de los trabajos es la agricultura de las Américas y su entorno, y que la finalidad última es impulsar la construcción de la nueva institucionalidad para la agricultura.

Señala también que los dos primeros documentos que se presentan proveen al lector del contexto general en el que se ubica el tercer documento, el cual se centra específicamente en los "asuntos críticos" de la agricultura. Con el cuarto se propone un marco de referencia para la tarea de creación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura, cuya primera fase de diálogo sería alimentada por las propuestas y conclusiones de los tres primeros.

-
- 5 El IICA propugna por un enfoque del desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural que comprende cuatro dimensiones: técnico-económica, social, ecológico-ambiental y político-institucional. Se tiene previsto abordar en próximas publicaciones del CONPLAC, los aspectos institucionales de las dimensiones social y ecológico-ambiental.



NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA

Como lo indica la figura, contribuir a la creación de esa Estrategia ha sido siempre el objetivo central de este esfuerzo. Sin embargo, también se ha tenido en mente otro propósito institucional: contribuir a la construcción del Marco Estratégico del IICA para el mediano y largo plazo, el cual debe orientar las acciones que llevará a cabo el Instituto en su tarea de acompañar a los Estados Miembros en el proceso de creación y puesta en práctica de esa Estrategia.

Esperamos haber servido a esos propósitos.

P. Lizardo de las Casas
F. Ricardo Cáceres
 Editores

**EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL
Y SUS IMPLICACIONES
PARA LA AGRICULTURA**

Javier Gatica

Javier Gatica es costarricense, graduado en Agronomía, cuenta con una Licenciatura en Administración de Empresas de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica y ha realizado estudios de especialización en Gestión Ambiental en el Instituto de Investigaciones Ecológicas (España). Ha trabajado como consultor en el IICA y también en otras organizaciones internacionales como PNUMA, RUTA y el Consejo de la Tierra. Cuenta con diversas publicaciones en temas de desarrollo sostenible y servicios ambientales.

CONTENIDO

INTRODUCCION

1. LAS PREOCUPACIONES COMPARTIDAS23
 - a. Los desequilibrios en el proceso de desarrollo23
 - b. La visión de futuro y el concepto de desarrollo sostenible ...29
2. LOS ACUERDOS GLOBALES Y HEMISFERICOS
QUE CONFIGURAN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD31
3. LOS COMPROMISOS ESENCIALES Y LAS PRINCIPALES
TAREAS COMUNES34
 - a. La aceleración del desarrollo sostenible35
 - b. El fortalecimiento de la democracia38
 - c. La integración regional y hemisférica41
 - d. El mejoramiento de la calidad de vida44
 - e. La conservación y la gestión de los recursos naturales
y del medio ambiente48
 - f. La cooperación para el desarrollo sostenible51
4. LAS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA53
 - a. En la preservación y el fortalecimiento de la comunidad
de democracias de las Américas53
 - b. En la promoción de la prosperidad mediante la integración ...
económica y el libre comercio54
 - c. En la erradicación de la pobreza y la discriminación
en nuestro hemisferio61
 - d. En su contribución a garantizar el desarrollo sostenible
y la conservación de nuestro medio ambiente
para las generaciones futuras63

5. EL RETO DE LA AGRICULTURA: EMPRENDER UNA ACCION ESTRATEGICA URGENTE PARA LOGRAR SU REPOSICIONAMIENTO69
a. El fortalecimiento de la organización, la representación y la participación71
b. Las transformaciones productivas y comerciales72
c. La construcción de una plataforma de desarrollo sostenible ..	.72
d. La acción política más allá de lo sectorial73
e. La participación activa en los foros políticos, comerciales, económicos y financieros internacionales73
f. La participación en mecanismos internacionales75
g. La construcción de una visión de la agricultura para el Siglo XXI76
ANEXOS77
BIBLIOGRAFIA109

INTRODUCCION¹

La construcción de la Agenda Interamericana responde a profundas preocupaciones, compartidas por la sociedad y sus representantes políticos, y relacionadas con el desequilibrio que actualmente muestra el proceso de desarrollo, con la atmósfera internacional de cooperación para el desarrollo y con la visión de que es posible lograr un futuro sostenible para la humanidad y la biosfera.

Desde 1972, con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano y hasta la reciente Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, la comunidad internacional ha reconocido el desequilibrio económico, social, político y ecológico presente en los países de la región en particular y en el ámbito internacional en general.

Específicamente, preocupan las disparidades económicas que se observan no solo entre los diferentes países sino al interior de los mismos; los obstáculos que le presenta el comercio internacional al desarrollo, sobre todo al de los países en desarrollo; el endeudamiento externo, y, las recurrentes crisis financieras y sus efectos sobre las economías.

En términos de desequilibrios sociales, preocupan sobremanera, la magnitud y la persistencia de la pobreza, y la generación de empleo productivo; la insuficiente cobertura de los servicios de salud, especialmente, en los países menos desarrollados y en el medio rural; la creciente demanda insatisfecha de vivienda y de asentamientos humanos sostenibles; y, el acceso a una educación acorde con las exigencias presentes y futuras.

¹ El autor agradece a P. Lizardo de las Casas y a F. Ricardo Cáceres, de la Dirección de Planeamiento Estratégico del IICA, por los comentarios emitidos en torno al tema, los cuales, contribuyeron a la concepción y contenido de este documento. En particular, se reconocen las valiosas sugerencias de F. R. Cáceres a las versiones preliminares de este documento.

En materia ecológica y ambiental, la agricultura se relaciona, en primera instancia, con la contaminación del aire y el cambio climático; la deforestación y la pérdida de la diversidad biológica; la degradación de ecosistemas frágiles; la degradación del suelo y la desertificación; la contaminación de los recursos de agua dulce; la generación de residuos y desechos; y las repercusiones que en la salud tiene el uso inapropiado de biocidas y químicos peligrosos. No obstante, junto a esta preocupación por la degradación, que debe tratarse pronta y adecuadamente, es importante destacar la inmensa dotación de recursos naturales de la región, base fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural, y que brinda la posibilidad de ampliar las opciones de ingreso rural (mediante actividades agrícolas y no agrícolas).

La visión de un futuro sostenible se adopta a partir del Informe *Nuestro Futuro Común*, elaborado por la Comisión Brundtland en 1987, misma que formuló el concepto de desarrollo sostenible que ha orientado los principales procesos e influido en el carácter de los acuerdos internacionales sobre desarrollo, comercio y medio ambiente.

La comunidad internacional, en respuesta, sobre todo, a las realidades de carácter económico, social, político y ecológico, y tomando en cuenta el concepto de desarrollo sostenible y las recomendaciones de la Comisión Brundtland, ha promovido en las últimas tres décadas, en el escenario de las Naciones Unidas, diversos procesos de análisis y de negociación de acuerdos políticos y jurídicos relacionados con el desarrollo, cuyas implicaciones para la agricultura y los espacios rurales son verdaderamente extensas. Con anterioridad, y en materia de comercio, la construcción de la institucionalidad post-guerra creó el GATT, el cual evolucionó hasta la Ronda Uruguay, la creación de la OMC y de la convocatoria a una nueva ronda de negociaciones comerciales en el 2000.

Los procesos anteriores se han desarrollado en medio de tres cambios paradigmáticos iniciados en las dos últimas décadas. Ellos son: i) las reformas económicas y los ajustes estructurales impulsados por los organismos financieros internacionales; ii) la conclusión de la denominada guerra fría; y iii) la visión de un desarrollo sostenible, junto con las medidas internacionales para lograrlo.

Los gobiernos y los pueblos de las Américas, además de participar y adquirir compromisos en los escenarios de la OMC y las Naciones Unidas, han edificado otros nuevos (algunos de ellos complementarios), en diversos foros políticos sobre desarrollo —de ámbito subregional, latinoamericano y del Caribe, hemisférico, iberoamericano y birregional— conformando, así el acervo de acuerdos internacionales que configura la Agenda Interamericana. Destacan, entre otros procesos vigentes, la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica; el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río; las Cumbres de las Américas; las Cumbres Iberoamericanas; las Cumbres de La Nueva Agenda Transatlántica (Unión Europea-Estados Unidos de América) y la Cumbre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

Los países de las Américas enfrentan el reto del desarrollo con objetivos prioritarios y urgentes, tales como, la consecución de un crecimiento económico, sostenido pero ambientalmente sustentable, en un marco en el que se preserven y fortalezcan las sociedades plurales y democráticas y centrado en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Todo ello con el fin de resolver las diferencias y rezagos que produce la inequidad social que aún persiste en amplios sectores de la población, en particular en el medio rural, y evitar situaciones que atenten contra una convivencia democrática, segura y pacífica en todo el hemisferio.

El complejo bagaje de compromisos internacionales, orientado a resolver los objetivos anteriormente planteados, ha sido resumido en este documento y se presenta agrupado en seis **compromisos esenciales**. Se indican, para cada uno de ellos, las principales tareas, comunes y necesarias, que deben llevarse a cabo para alcanzar las metas propuestas. Estos compromisos esenciales son:

1. La aceleración del desarrollo sostenible
2. El fortalecimiento de la democracia
3. La integración regional y hemisférica
4. El mejoramiento de la calidad de la vida
5. La conservación y la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente
6. La cooperación para el desarrollo sostenible

Con base en los compromisos indicados, este documento incursiona en el análisis de un conjunto de implicaciones que ellos suponen para la agricultura, las cuales se presentan agrupadas de acuerdo a los cuatro objetivos fundamentales adoptados por los gobiernos que participaron en la Cumbre de las Américas de 1994, y que fueron reforzados en cumbres posteriores. Dichos objetivos son:

1. La preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.
2. La promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio.
3. La erradicación de la pobreza y la discriminación en el Hemisferio.
4. La garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

Los retos y oportunidades que actualmente enfrenta la comunidad nacional e internacional; el tratamiento que se les dé a las implicaciones que ellos representan para la agricultura, y los desafíos aún mayores que depara la construcción de un futuro sostenible —en el que la agricultura y el medio rural tienen un papel destacado— sirven para bosquejar una serie de acciones estratégicas, urgentes e indispensables, para reposicionar la agricultura en el marco de una nueva institucionalidad. Dichas acciones son las siguientes:

1. El fortalecimiento de la organización, la representación y la participación.
2. Las transformaciones productivas y comerciales.
3. La construcción de una plataforma de desarrollo sostenible.
4. Una acción política que vaya más allá de lo sectorial.
5. La participación activa en foros políticos, comerciales, económicos y financieros internacionales.
6. La participación en mecanismos internacionales.
7. La construcción de una visión de la agricultura para el Siglo XXI.

Finalmente, cabe destacar que si bien es apremiante darle a la agricultura un lugar relevante en las estrategias nacionales de desarrollo, de corto y de mediano plazo, dicho posicionamiento exige un esfuerzo de reflexión

riguroso y una serie de acciones estratégicas que superen el mediano plazo; es decir, que se caractericen por su carácter prospectivo.

1. LAS PREOCUPACIONES COMPARTIDAS

Los sistemas productivos, comerciales, financieros y gubernamentales; es decir, la tecnología y la organización social, han contribuido a un crecimiento económico mundial sin precedentes. No obstante, la insuficiente consideración de la realidad económica, social, ambiental e institucional ha dado lugar a condiciones que han impedido, e incluso llegan hoy en día a amenazar, el desarrollo humano.

Por tanto, las principales preocupaciones compartidas por los países de las Américas, a nivel global y hemisférico, son: (i) el desequilibrio que actualmente se observa en el proceso de desarrollo y la percepción de un futuro amenazado; (ii) la adopción de estrategias que contribuyan a la construcción de un futuro sostenible; (iii) el fortalecimiento de la cooperación internacional; sobre todo en el campo del comercio, las finanzas, la tecnología, la preservación del medio ambiente y el alivio de la pobreza; y, (iv) la definición del nuevo papel que deben cumplir el Estado, el mercado, el sector privado y, en general la sociedad civil, en el proceso de desarrollo.

a. Los desequilibrios en el proceso de desarrollo

En 1972² las naciones iniciaron un diálogo y una negociación tendientes a establecer el derecho de la humanidad a un ambiente sano y productivo. Posteriormente, la Comisión Brundtland³, a solicitud de la Organización de las Naciones Unidas, amplió la visión del desarrollo, reexaminó las cuestiones críticas del medio ambiente y del desarrollo, formuló propues-

2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972.

3 Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. Creada en 1983 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para elaborar un "Programa Global para el Cambio"

tas para afrontarlas, propuso nuevas formas de cooperación internacional y aumentó el compromiso de todos los actores del desarrollo.

La Comisión, en su Informe Nuestro Futuro Común, señala (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:22-23) que los procesos que son causa de adelanto para la humanidad han provocado, al mismo tiempo, efectos nocivos para el planeta y que éstos no pueden ser recibidos por sus moradores de manera indefinida. Indica, que la tendencia de los problemas ambientales amenaza con modificar, radicalmente, el planeta y la vida de muchas especies, incluida la humana. Expresa, que cada año, seis millones de hectáreas de tierra productiva se convierten en desierto. Indica, también, que la pobreza es la principal causa y efecto de los problemas ambientales, y por tanto, es inútil encararlos sin una perspectiva más amplia, que abarque los factores que sustentan la pobreza mundial y la desigualdad internacional. A partir de ese momento, los asuntos ambientales y de desarrollo se tratan de manera conjunta en la negociación internacional.

El indicio más claro y contundente de que existe una preocupación compartida por los países lo presenta el Programa 21, que es un plan de acción diseñado para enfrentar los problemas del desarrollo y adoptado por consenso en la Cumbre de la Tierra. En el texto de ese plan se señala que: "La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar." (CNUMAD 1992:2)

El Programa 21 reconoce que la pobreza y la degradación ambiental están estrechamente relacionadas e indica que las principales causas de los problemas ambientales devienen de una modalidad insostenible de consumo y producción (CNUMAD 1992:25). Esto implica que hay que realizar cambios sustanciales en la demanda y oferta de bienes y servicios, tanto en la agricultura como en las demás actividades productivas.

Similares preocupaciones manifiestan los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio en las Declaraciones y Planes de Acción adoptados en las Cumbres de las Américas⁴.

La disparidad en la distribución del ingreso mundial y en las oportunidades que brinda el comercio mundial es una de las principales causas de inquietud en el ámbito económico y social. Y es que el 20% más rico de la población mundial recibe un 82.7% del ingreso mundial y participa con un 81.2% del comercio internacional, mientras que el 20% más pobre recibe el 1.4% del ingreso mundial y participa escasamente del 1% del comercio internacional (UNDP 1992:34-35). Asimismo, los mercados mundiales hacen perder a los países en desarrollo oportunidades económicas por un valor cercano a los 500 000 millones de dólares al año; es decir 10 veces más de lo recibido en ayuda exterior (UNDP 1992:34-35).

Los países de América Latina y el Caribe, en promedio, se ven afectados por la mayor desigualdad del mundo en materia de ingresos. Si bien, países como Costa Rica, Jamaica y Uruguay, presentan una desigualdad relativamente reducida en comparación con los estándares regionales, otros países tienen la mayor brecha de ingresos del mundo. El problema no muestra señales claras de mejoramiento y reviste importancia por razones políticas y económicas, ya que dicha desigualdad no sólo contribuye a perpetuar el alto nivel de pobreza, sino a crear tensiones sociales y exacerbar la indiferencia política de la población (BID 1999).

También es importante mencionar el fenómeno denominado "crecimiento sin empleo" que se da actualmente en algunos países. El desempleo, causa de pobreza e inseguridad social y política, es punto de agenda prioritario en los países de la OCDE (con aproximadamente 30 millones de desempleados) y de la Unión Europea⁵. La situación es mucho peor en los

4 Miami, 1994; Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 1996 y Santiago, Chile, 1998.

5 La Agenda 2000 de la Unión Europea, que bosqueja, dentro de un marco único, las perspectivas generales de la evolución de la Unión y de sus políticas más allá del cambio de siglo, señala como primera política interna "Establecer las condiciones para un crecimiento sostenible y la creación de empleo"; similar voluntad se encuentra en los objetivos de la Política Agrícola Común.

países en desarrollo. La fuerza de trabajo aumenta a un ritmo de un 2.3% anual, lo cual implicaría la creación de 260 millones de puestos de trabajo. Así, las necesidades de la población desempleada y subempleada, demandan de la economía mundial aproximadamente 1 000 millones de empleos (PNUD 1993:42-44).

En América Latina y el Caribe (ALC) el crecimiento promedio durante los años noventa fue insuficiente para mejorar la situación de empleo y de salarios. El crecimiento, además de moderado (3.1% en promedio, entre 1991 y 1996), fue inestable (5.3% en 1994, 0.3% en 1995 y 3.4% en 1996). Teniendo en cuenta el rezago con que el empleo responde al producto, dicha inestabilidad limita la generación de empleo y afecta el ingreso de los trabajadores menos calificados. En resumen, no se ha generado suficiente empleo como para asimilar a toda la población económicamente activa, presente y emergente (CEPAL 1997).

La pobreza se mantiene como una de las preocupaciones de primer orden, en todo el mundo y en el hemisferio en particular. Casi una tercera parte del total de la población mundial, es decir, 1 300 millones de personas, vive en la pobreza absoluta (PNUD 1993:14). En ALC, una cuarta parte de la población vive con menos de un dólar diario. En 1994 (Echeverría 1998:2-4) la situación de pobreza en ALC alcanzó a un 39% de los hogares, lo que equivale a 209.3 millones de personas pobres, incluidos 98.3 millones de indigentes o en estado de pobreza extrema. En el medio rural la pobreza alcanza a 73.9 millones de personas, de las cuales 46.4 millones se encuentran en pobreza extrema⁶. Por otra parte, uno de cada seis hogares no logra satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, ni aún destinando a ello la totalidad de sus ingresos (CEPAL 1997).

Otra preocupación compartida a nivel global y hemisférico es el papel que cumplen las relaciones económicas internacionales en el proceso de desarrollo, especialmente el de los países en desarrollo. Se considera que

6 Línea de pobreza definida con relación al ingreso inadecuado para alcanzar requisitos nutricionales diarios y otras necesidades básicas; línea de extrema pobreza (indigencia) definida con relación a ingreso inadecuado para satisfacer requisitos nutricionales mínimos diarios.

tal proceso debería garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas de los que depende la economía; promover el intercambio sobre una base de equidad, e impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social. El ambiente económico internacional les ha sido adverso a los países en desarrollo, el endeudamiento externo es alto, la financiación para el desarrollo insuficiente, las barreras que limitan el acceso a los mercados persisten y las relaciones de intercambio se mantienen desfavorables.

Además, la crisis financiera acaecida a mediados de 1997, y las que precedieron en los años ochenta y noventa, han puesto de manifiesto que el actual sistema financiero internacional es incapaz de proteger a la economía mundial de las frecuentes crisis financieras, cuyos efectos fueron realmente devastadores. La reciente crisis develó un problema fundamental de la economía global: la enorme discrepancia que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, con rápida globalización de las carteras financieras y la ausencia de un marco institucional capaz de regularlo (UN 1999, Ocampo 1999).

En la dimensión ecológico-ambiental, los principales problemas que preocupan a la humanidad se refieren a la contaminación atmosférica, al deterioro de la capa de ozono, al cambio climático, a la contaminación marina, al deterioro de los recursos de agua dulce, a la degradación del suelo y la desertificación, a la deforestación y degradación de los bosques, a la pérdida de la diversidad biológica, a la gestión de químicos tóxicos y desechos peligrosos, y a los riesgos ambientales, naturales o por accidentes industriales (UNEP 1992:1-83). Existe una relación estrecha entre las actividades productivas y el deterioro ambiental. La agricultura, la industria, la producción y uso de energía, el transporte y el turismo se mencionan como las principales actividades económicas responsables del deterioro ambiental (UNEP 1992:85-124).

No obstante, los problemas e impactos ambientales en que se ve involucrada la agricultura deben observarse desde dos puntos de vista. Primero, como actividad productiva, la agricultura aporta su dosis de impacto negativo a las condiciones ambientales globales y regionales. Estos, a su vez, afectan el desarrollo de la agricultura y, dada su magnitud, generan cambios a largo plazo, como el llamado "cambio climático". Segundo, la agricultura contribuye también con impactos ambientales positivos, tales como el secuestro de carbono, la conservación y el mejoramiento de sumi-

deros⁷ y la protección y conservación de la biodiversidad y de los recursos hídricos y edáficos. Y, podría aprovechar más esta oportunidad mejorando la oferta de servicios ambientales.

En ALC, área que cuenta con más de 20 millones de kilómetros cuadrados, convergen muchos rasgos biofísicos con características únicas. La dotación de recursos naturales es importante. Con un 8.5% de la población mundial, dispone de un 23% de las tierras potencialmente arables; el 12% de las tierras de cultivo anuales, el 17% de las pasturas y el 23% de los bosques del planeta. En cuanto a recursos hídricos, cuenta con el 31% del agua de escorrentía utilizable y con un 19% del potencial hidroeléctrico mundial (Winograd 1995:1-4).

Sin embargo, América Latina y el Caribe también se ve aquejada por grandes problemas ambientales. Dados los patrones de producción, sus bosques se están perdiendo a un ritmo de un 0.7% anual (entre 1980 y 1990 los bosques y sabanas disminuyeron en 58 millones de hectáreas). En cuanto a la diversidad biológica, de continuar la tasa actual de deforestación, entre 100 000 y 450 000 especies podrían desaparecer de la región en las próximas cuatro décadas. Además, a pesar de su diversidad biológica, la producción agrícola de América Latina y el Caribe se sustenta en el cultivo de 15 especies (Winograd 1995:35-62).

La presencia de extensas áreas vulnerables, gravemente afectadas por la desertificación y la sequía, proceso acumulativo y creciente en la región, repercute de manera negativa en los aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales, y en particular, en la productividad de los ecosistemas. Dicha repercusión se expresa en la disminución de los rendimientos agrícolas, pecuarios y forestales, así como en la pérdida de la diversidad biológica ONU 1992:43).

7 En el medio rural, las actividades forestales, principalmente, contribuyen a las condiciones de "depósito" y de "sumidero" definidas en la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Por "depósito" se entiende uno o más componentes del sistema climático en que está almacenado un gas de efecto invernadero (en este caso el carbono almacenado en la masa vegetal). Por "sumidero" se entiende cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero (en este caso la fotosíntesis a nivel de bosque).

b. La visión de futuro y el concepto de desarrollo sostenible

La evidencia del desequilibrio económico, social, político y ambiental señala con claridad la necesidad de emprender una serie de cambios en los paradigmas actuales, con el fin de corregir el rumbo y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Las naciones, a partir del Informe de la Comisión Brundtland, refuerzan el proceso político de adopción y ejecución de acuerdos tendientes a revertir la situación actual del desarrollo. La Comisión contribuyó con un concepto general y con propuestas orientadoras sobre el tipo de desarrollo necesario; aporte que ha incidido en los acuerdos internacionales de la última década y cuya meta es construir un futuro sostenible (Recuadro 1).

Recuadro 1. El concepto general de Desarrollo Sostenible de la Comisión Brundtland

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo sostenible implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:29).

El desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los adelantos tecnológicos y la construcción de la institucionalidad concuerdan con las necesidades tanto presentes como futuras; aspira a que todas las naciones se propongan un tipo de desarrollo que integre la producción con la conservación y el aumento de los recursos; que favorezca un medio de vida conveniente y un acceso equitativo a los recursos.

Es preciso reconocer que la agricultura se encuentra en una posición en la que podría contribuir enormemente al propósito del desarrollo sostenible, tanto por las expectativas que se derivan del uso de la tecnología en la producción de alimentos, materias primas y nuevos materiales, como por los cambios en la organización social que adopte la sociedad en su conjunto. Además, es indiscutible su potencial para mejorar la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas, particularmente la fijación de carbono y el mejoramiento de sumideros, creando nuevas oportunidades para el desarrollo rural.

El concepto de desarrollo sostenible ha contribuido a elevar el nivel de conciencia y de acción política para superar los problemas del desarrollo y ha favorecido la adopción de acuerdos globales, hemisféricos y regionales tendientes a superar los problemas del desarrollo. Esta voluntad política se ha expresado en las declaraciones, en los planes de acción, en los instrumentos jurídicos internacionales sobre ambiente y desarrollo, en los acuerdos adoptados en las conferencias mundiales de la ONU, en las reuniones regionales, hemisféricas, iberoamericanas y birregionales (Unión Europea-Américas) de Jefes de Estado y de Gobierno, en las reuniones ministeriales de seguimiento y en las negociaciones multilaterales de comercio.

En conclusión, una estrategia de desarrollo con miras a un futuro sostenible debe promover la relación armoniosa entre los seres humanos, y entre éstos y la naturaleza. Pero, para que esa visión pueda concretarse es necesario contar con: a) un sistema político democrático que les asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones, b) un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento de manera constante, c) un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado, y d) un sistema de producción que cumpla con la conservación del medio ambiente (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:91).

2. LOS ACUERDOS GLOBALES Y HEMISFERICOS QUE CONFIGURAN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

En las dos últimas décadas, tienen lugar tres cambios paradigmáticos de ámbito global que le confieren un nuevo carácter a toda una serie de reformas, compromisos y tareas; así como a las relaciones de los seres humanos, entre sí y con la naturaleza.

El primero se refiere a las reformas económicas impulsadas por los organismos financieros internacionales al tenor del denominado Consenso de Washington e implementadas a través de los programas de ajuste estructural y de otras políticas nacionales conexas que privilegiaron, entre otras políticas, el control de la inflación, la apertura comercial, el fortalecimiento de la empresa privada y el mercado, la reducción del déficit fiscal, un nuevo papel para el Estado y su paulatina reducción. El segundo, de carácter político-ideológico, se relaciona con el derrumbamiento de las economías de planificación centralizada, la conclusión de la guerra fría y el inicio de la distensión ideológica en favor del pensamiento occidental y de sus instituciones. El tercero atañe a la formulación de cambios en el modelo de desarrollo vigente por uno sostenible, recomendados por la Comisión Brundtland y fortalecidos con diversas iniciativas políticas, jurídicas y programáticas para ejecutarlos.

Las reformas económicas y de ajuste estructural iniciadas a principios de los años 80 alcanzaron a la mayoría de los países de las Américas. La conclusión de la guerra fría a finales de la misma década facilitó, en los años 90, una atmósfera favorable al proceso de la Cumbre de la Tierra y la adopción de acuerdos que dieran seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Brundtland, así como otros múltiples procesos de negociación de acuerdos internacionales sobre desarrollo, medio ambiente y comercio.

El primero de esos procesos se refiere al comercio y se inicia con la construcción de la institucionalidad que surge luego de la Segunda Guerra Mundial y con la creación del GATT, que evolucionó hasta la conclusión de la Ronda Uruguay, la creación de la Organización Mundial de Comercio, OMC, y la convocatoria a una nueva Ronda de Negociaciones prevista a iniciarse en el 2000. El segundo proceso se ubica en el escenario de la Organización de las Naciones Unidas. Iniciado en 1972 con la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano se ve fortalecido con el Informe *Nuestro Futuro Común* de la Comisión Brundtland y con el seguimiento

que se da a las recomendaciones mediante la ejecución de planes de acción adoptados en conferencias mundiales, entre ellas, la Cumbre de la Tierra, y, con la ratificación de las convenciones internacionales sobre medio ambiente, sus planes de acción y protocolos.

Los países de las Américas participan en varios espacios y mecanismos de negociación de acuerdos sobre desarrollo, medio ambiente y comercio, los cuales se encuentran en buena medida, influenciados por los dos procesos globales anteriores.

El ámbito de esos espacios y mecanismos comprende desde aquellos subregionales, asociados a esquemas de integración regionales (América Latina y el Caribe) y hemisféricos, hasta los espacios transcontinentales, como los foros iberoamericano, asiático-americano del Pacífico, Europa-Caribe, Unión Europea-EE.UU. y, América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

En el ámbito subregional destaca el proceso centroamericano que se expresa en la adopción y seguimiento de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, de 1994. Las bases de esta Alianza son: democracia, desarrollo sociocultural, desarrollo económico sostenible, manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental (CCAD-IICA 1994:22-28).

En el plano de América Latina y el Caribe, los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) se reúnen anualmente desde 1987 para fortalecer las relaciones políticas y económicas entre los países de América Latina y el Caribe, consolidar el desarrollo y el crecimiento de la región, así como para reafirmar la identidad cultural, geográfica e histórica de sus naciones. El Grupo de Río ha adoptado importantes declaraciones y acuerdos en sus trece reuniones cumbre (ver Anexo 1). Los temas fundamentales de la agenda del Grupo de Río son: democracia, medidas unilaterales, finanzas, fortalecimiento del multilateralismo, desarrollo sostenible, y prevención y atención de desastres naturales.

En el ámbito iberoamericano, los Jefes de Estado y de Gobierno han celebrado nueve Cumbres entre 1991 y 1999, y han auspiciado cuatro Foros

Iberoamericanos de Agricultura (1996, 1997, 1998 y 1999). Las Cumbres Iberoamericanas constituyen un foro de reflexión, un espacio de cooperación y un mecanismo de concertación que trabaja temas de interés común sobre la base de valores y principios compartidos, tales como la consolidación de la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos y el fomento de los mecanismos de integración y de cooperación (ver Anexo 2). En la Novena Cumbre se acordó la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana como un mecanismo de seguimiento a los acuerdos de las Cumbres.

En el ámbito hemisférico, los Jefes de Estado y de Gobierno iniciaron, en 1994, el proceso Cumbres de las Américas, que se plantea abordar las preocupaciones y los problemas del desarrollo con una visión sostenible. Los objetivos básicos son:

- a. La preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.
- b. La promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio.
- c. La erradicación de la pobreza y la discriminación en el Hemisferio.
- d. La garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

Guían este proceso los principios del Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible de las Américas (Miami 1994) y las Declaraciones y Planes de Acción adoptados en las tres cumbres. Los temas abordados, los mandatos y los mecanismos establecidos cubren una amplia gama del quehacer del desarrollo en las Américas y guardan estrecha vinculación con los acuerdos globales (ver Anexo 3).

En 1998 la II Cumbre de las Américas dio inicio oficial a las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA. El tema "comercio" ha adquirido relevancia en la agenda hemisférica; no obstante, otros temas de atención ministerial también están siendo tratados, tales como, educación, energía, justicia, ciencia y tecnología, salud, seguridad ciudadana, entre otros.

Para la agricultura se adoptaron acuerdos específicos, contenidos en el capítulo "Agricultura y silvicultura sostenibles" del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas. El proceso Cumbres de las Américas ha tratado distintos temas del desarrollo en foros y mecanismos ministeriales, sin embargo no ha convocado a reuniones ministeriales sobre agricultura. Dicho proceso tiene prevista la celebración en Canadá de la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001.

3. LOS COMPROMISOS ESENCIALES Y LAS PRINCIPALES TAREAS COMUNES

Las estrategias sobre desarrollo sostenible, negociadas por la comunidad internacional, se fundamentan en el supuesto básico de que es posible conciliar el crecimiento económico (sustentable) con la equidad y la democracia; es decir, se estima que el desarrollo sostenible, además de constituir un imperativo es una empresa viable. Así se desprende de los compromisos adoptados por las conferencias y convenciones en el escenario de la Organización de las Naciones Unidas, en las negociaciones y acuerdos multilaterales de comercio de la OMC, y más recientemente, en el análisis y propuestas de revisión de los supuestos del desarrollo formulados por los organismos financieros internacionales (Wolfensohn 1997 y 1999).

Los países de las Américas enfrentan el reto del desarrollo con objetivos prioritarios y urgentes, tales como la consecución de un crecimiento económico sostenido y ambientalmente sustentable, en un marco de preservación y fortalecimiento de sociedades plurales y democráticas, y centrado en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. La meta es que dicho crecimiento resuelva la iniquidad social que persiste en amplios sectores de la población, particularmente en el medio rural, y evite, de ese modo, situaciones que atenten contra la convivencia democrática, segura y pacífica de la comunidad americana de naciones.

En este documento, los múltiples acuerdos y compromisos adoptados por los países de las Américas en el escenario internacional, han sido resumidos y agrupados en los siguientes ***compromisos esenciales***:

1. La aceleración del desarrollo sostenible
2. El fortalecimiento de la democracia
3. La integración regional y hemisférica
4. El mejoramiento de la calidad de vida
5. La conservación y gestión de los recursos naturales y el medio ambiente
6. La cooperación para el desarrollo sostenible

A continuación se indican los propósitos perseguidos por cada uno de estos **compromisos esenciales** y se identifican las principales **tareas comunes** que los países signatarios de los acuerdos han considerado necesarias para alcanzar esos propósitos. Asimismo, se ofrece una breve descripción del alcance e importancia, desde la perspectiva de la agricultura y su medio rural, de cada una de las tareas identificadas.

a. La aceleración del desarrollo sostenible

El propósito central de este compromiso es impulsar el desarrollo sostenible, o sea revitalizar el crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental, principalmente en los países en desarrollo y en los menos adelantados. A partir de este propósito, los países se han comprometido a favorecer la producción y el intercambio comercial de bienes y servicios —en los ámbitos nacional e internacional—, base indispensable para lograr una mejor calidad de vida, en un contexto de democracia, sin exclusiones y de conservación del medio ambiente. A continuación se indican las principales **tareas comunes** correspondientes a este compromiso.

El fortalecimiento del diálogo y de la cooperación internacional. Las diferentes naciones avanzan hacia el establecimiento de una asociación mundial y hemisférica en la que se comprometen a llevar a cabo un diálogo continuo y constructivo en favor del desarrollo sostenible. Asimismo, reconocen la necesidad de superar los enfrentamientos y propiciar un clima de cooperación y solidaridad auténticas. La aceleración del desarrollo sostenible requiere de un ambiente económico internacional dinámico, estable y propicio, conjuntamente con políticas nacionales congruentes (CNUMAD 1992:3). Se hace cada vez más evidente que los países en desarrollo requieren el apoyo de la comunidad internacional para realizar satisfactoriamente la transición a un desarrollo sostenible. Ante los efectos de

las crisis recientes, alentadas por la volatilidad de los flujos financieros, los organismos multilaterales de financiamiento y de cooperación plantean la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional. Es necesario que los países en desarrollo tengan acceso a un flujo de recursos que revitalice su crecimiento económico, en especial a través de un comercio internacional, que se nutra del espíritu y los propósitos establecidos en las Conferencias de la UNCTAD y en las negociaciones multilaterales de comercio que se adopten en el seno de la OMC y del ALCA.

La adopción de decisiones integrales. Cada vez adquiere mayor importancia, en el ámbito nacional y local, la necesidad de integrar los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo en la adopción de decisiones sobre políticas públicas y empresariales, con el fin de asegurar la eficiencia del carácter sustentable del desarrollo. Por otra parte, cada día adquieren mayor presencia los enfoques económicos que recurren más al uso de instrumentos orientados al mercado para abordar la integración de las cuestiones relativas al desarrollo y al medio ambiente. Los países, principalmente los desarrollados, han implementado una amplia normativa que incide en los mercados, y que está basada en los principios de que “el que contamina paga” y “el que utiliza los recursos naturales paga”. Estas exigencias llegan hasta la cadena agroproductiva y comercial de los países en desarrollo.

El fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. La conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio, OMC, aportaron acuerdos⁸ que regulan las relaciones comerciales de bienes, servicios y la propiedad intelectual.

Además, establecen los principios de la liberalización comercial, así como las excepciones permitidas, e incluyen los compromisos contraídos por los distintos países en cuanto a reducir los aranceles aduaneros y otros

8 Los acuerdos han quedado agrupados en tres grandes instrumentos jurídicos: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y sus acuerdos conexos, entre ellos, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Agricultura; el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios; y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

obstáculos que enfrenta el comercio, y de abrir los mercados de servicios. Asimismo, prescriben la concesión de un trato especial a los países en desarrollo, exigen la transparencia en las políticas comerciales de los gobiernos y establecen los procedimientos para la solución de diferencias. En cuanto a servicios, las normas se encaminan a favorecer el crecimiento y la inversión internacional; y en cuanto a creación intelectual e innovación, se favorece la protección de los derechos de propiedad intelectual.

En lo referente a la agricultura, los acuerdos están orientados a propiciarles a los bienes agrícolas mercados más equitativos y señalan los espacios y mecanismos para la formulación de políticas nacionales de apoyo a la agricultura. Además, el sistema multilateral de comercio articula: (i) una normativa sobre la concesión de subvenciones; (ii) las medidas que los gobiernos están normalmente autorizados a adoptar, a petición de una rama de producción nacional; y (iii) las medidas de inversión que pueden tener efectos desfavorables en el comercio.

La normativa establecida en el marco de la OMC es vasta, compleja y sujeta a sufrir cambios en ulteriores negociaciones, particularmente en la ronda prevista a iniciarse en el año 2000, en la cual se abordará el tema de la agricultura y otros relacionados con ella. La mayoría de los 27 instrumentos de la OMC involucran a la agricultura, en cuanto oferente de bienes, demandante de servicios y vinculada a cuestiones de propiedad intelectual, sobre todo en lo que se refiere al uso de la diversidad biológica y la biotecnología en la agricultura.

Finalmente, es importante señalar que las normas aplicables al comercio internacional se basan en cuatro reglas básicas: *protección de la rama de producción nacional mediante aranceles, consolidación de los aranceles, trato de la nación más favorecida, y regla del trato nacional* (CCI 1995:7). (ver Anexo 4).

El fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio y el apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente. El espíritu de la normativa de la OMC, en particular el Artículo XX del Acuerdo General de Aranceles y Comercio y la Decisión sobre Comercio y Medio Ambiente, se proponen hacer compatibles el aumento de la producción y el comercio con el desarrollo sostenible; es decir, procuran proteger el medio ambiente y, a la vez,

evitar que los aspectos ambientales y su tratamiento (público y privado, nacional e internacional) pueda convertirse en una barrera no arancelaria al comercio. Los conceptos específicos se refieren a la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, a la prevención de prácticas fraudulentas (a través del incumplimiento de normas técnicas) y a la conservación de los recursos naturales.

La normativa de la OMC busca armonizar los aspectos de salud, seguridad y medio ambiente con las normas de calidad, y para ello parte, principalmente, de los acuerdos adoptados en la Comisión Codex Alimentario FAO/OMS, en la Oficina Internacional de Epizootias, en la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y en la Organización Internacional de Normas, ISO (en particular, las series de Normas ISO 9000 e ISO 14000, sobre aseguramiento de la calidad y de los sistemas de gestión ambiental).

b. El fortalecimiento de la democracia

En 1994 los presidentes y jefes de Estado declararon como prioridad política fundamental para las Américas, el fortalecimiento, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia⁹. Es en esa forma de organización política y social, presente y perfectible, donde se ubican el espacio y la oportunidad para construir una nueva institucionalidad para los países de las Américas. Esta nueva institucionalidad es la base para alcanzar el desarrollo sostenible, ya que éste se sustenta en la protección y el ejercicio de los derechos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales de la población.

La esencia de este compromiso es favorecer la gobernabilidad democrática, pero no solo en cuanto a la vigencia formal de las instituciones democráticas, sino, sobre todo, en términos de su legitimidad, su eficiencia y su eficacia para responder a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. Así, la protección y el ejercicio de los derechos humanos, y la gobernabilidad democrática se consideran elementos constitutivos y mutuamente complementarios del proyecto político hemisférico. A continuación se

9. Cumbre de las Américas. 1994. Plan de Acción.

indican las principales **tareas comunes** correspondientes a este compromiso.

La formulación de políticas orientadas hacia la consecución del desarrollo sostenible. Los acuerdos internacionales, y en particular los adoptados en el proceso Cumbres de las Américas, reconocen que el fortalecimiento de la democracia se construye fomentando el desarrollo, la integración económica y el libre comercio, el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos y la protección del medio ambiente. Consecuentemente, quienes actualmente conducen las políticas públicas actúan dentro de un marco jurídico e institucional internacional, amplio, creciente y de cumplimiento obligatorio o de compromiso político, el cual ejerce importante influencia para orientar las políticas y los programas nacionales hacia los objetivos del desarrollo sostenible. También los líderes empresariales están asumiendo, cada vez más, el compromiso con el desarrollo sostenible, dándoles cabida, en sus políticas, a los aspectos ambientales, a la calidad de vida de los trabajadores y de la comunidad local, a la seguridad laboral y a la inocuidad de bienes y servicios.

La promoción y la protección de los derechos humanos. La promoción y protección de los derechos humanos ha cobrado notoria vigencia en la última década en las Américas. Si bien se privilegia el ejercicio de los derechos políticos y la protección de los derechos fundamentales, la comunidad hemisférica está ampliando esta visión y procurando que las sociedades se organicen para promover y proteger los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos¹⁰. Particular relevancia ha adquirido la protección de los derechos de la mujer, los niños y los jóvenes, y los pueblos indígenas.

El aseguramiento y fortalecimiento de la participación y la responsabilidad ciudadanas. Una participación real y una mayor responsabilidad humana en las tareas del desarrollo sostenible le confieren profundidad y permanencia a la democracia. Así ha sido reconocido por los Jefes de Estado y Gobierno en el ámbito mundial y hemisférico, al formalizar su com-

10. Convención Americana sobre Derechos Humanos y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

promiso con los diferentes acuerdos internacionales¹¹. En ellos, la participación pública es considerada como objetivo, pero a la vez medio y requisito para alcanzar el desarrollo sostenible y la toma de decisiones en forma democrática. La sociedad civil, incluidas las organizaciones empresariales, también promueve y aboga, en los foros globales y hemisféricos, por una participación real ciudadana en la toma de decisiones sobre el desarrollo nacional. Por tanto, en la formulación de políticas y programas públicos, la participación de los actores involucrados está adquiriendo un mayor espacio y se está tornando en un requisito para lograr la gobernabilidad de los sistemas políticos y la construcción de un desarrollo sostenible.

La probidad en la gestión pública y el combate a la corrupción. Una democracia efectiva exige probidad en el ejercicio de las funciones pública y privada. La corrupción constituye uno de los problemas más acuciantes de la sociedad, y así lo han reconocido los mandatarios del Hemisferio con el establecimiento de instrumentos, medidas y mecanismos para combatirla en forma integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico y un elemento que socava la legitimidad de la institucionalidad vigente¹².

Los organismos multilaterales de crédito y cooperación han fortalecido los mecanismos de administración de los recursos, principalmente de los recursos financieros destinados a la ejecución de proyectos de desarrollo. Por su parte, la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil también han tomado una actitud crítica y vigilante, y esperan una mayor probidad en las relaciones y decisiones de interés público.

La promoción del diálogo, la transparencia y la concertación. Los acontecimientos políticos globales de la década de los 90 y los acuerdos hemisféricos tomados en el proceso Cumbres de las Américas han favore-

11 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 10; Programa 21, Sección III Fortalecimiento del papel de los grupos principales; Cumbres de las Américas, Declaraciones y Planes de Acción adoptados en Miami, 1994, Santa Cruz de la Sierra, 1996 y Santiago de Chile, 1998.

12 Convención Interamericana Contra la Corrupción y Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción.

cido una atmósfera de diálogo y cooperación. En los países de las Américas se construyen, cada vez más, espacios y mecanismos para la concertación de políticas y acciones entre las entidades estatales y los diversos actores de la sociedad civil. El diálogo, la transparencia y la concertación se valoran y promueven en forma creciente, como aportes esenciales al fortalecimiento de la democracia.

La eficiencia en la gestión pública. Los cambios en el entorno económico internacional y las condiciones suscritas con los organismos financieros internacionales, aunados a la exigencia de una respuesta oportuna a las demandas de la sociedad, les imponen a las entidades públicas, además de una mayor racionalización del gasto público, una mayor eficacia, prontitud y eficiencia en la labor administrativa. Las presiones, tanto externas como nacionales, le exigen al sector público, cada vez más, que: disminuya las distorsiones, mejore la relación costo-beneficio de los servicios, apoye al sector productivo en la construcción de ventajas competitivas y, preste atención a las agendas social y ambiental.

c. La integración regional y hemisférica

Los países de las Américas han iniciado y profundizado diversos procesos subregionales¹³, hemisféricos, iberoamericanos y birregionales¹⁴ tendientes a promover la integración económica y el libre comercio. Los propósitos de esas iniciativas están orientados, en general, a elevar los niveles de competitividad y de productividad; a aumentar el intercambio comercial y el flujo de capital; y a promover la prosperidad, el bienestar y

13 Como el MERCOSUR, la Comunidad Andina, los países de Centroamérica y el CARICOM.

14 Tales como las Cumbres Iberoamericanas y sus acuerdos; la Convención de Lomé entre la Unión Europea y los países del Caribe; el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); las Cumbres Unión Europea-Estados Unidos de América y "The New Transatlantic Agenda"; y la reciente I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea y sus acuerdos: la "Declaración de Río de Janeiro" y Anexo "Prioridades para la Acción".

la justicia social. En este sentido, los compromisos apuntan a revitalizar el crecimiento económico, con equidad social y sustentabilidad ambiental. En efecto, en los acuerdos tomados al más alto nivel político del hemisferio se enuncia: "El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente"¹⁵. Por su parte, en el plano birregional, se busca el fortalecimiento de la asociación estratégica en sus dimensiones política, económica, social, ambiental, educacional, técnica y científica¹⁶.

La apertura a la competencia internacional. Los procesos de apertura comercial adoptados por los países de manera unilateral o atendiendo a acuerdos comerciales, tienen una regla básica: exponer la producción nacional a la competencia internacional, ya sea de manera drástica o en forma gradual y negociada. Es así como los acuerdos de integración y de libre comercio del Hemisferio pretenden mantener abiertos los mercados y fomentar las inversiones. La meta es construir un regionalismo abierto y no una integración hacia adentro. A continuación se indican las principales **tareas comunes** correspondientes a este compromiso.

El compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales. La integración económica y el libre comercio se procuran en apego a un firme compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales. Los países del Hemisferio respaldan la plena e inmediata instrumentación de la Ronda Uruguay, las negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC, los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales y otros arreglos comerciales compatibles con las disposiciones del GATT/OMC que no impongan barreras a otras naciones, del Hemisferio o ajenas a él.

La complementariedad de los procesos de integración. La construcción del ALCA puede coexistir con los diferentes esquemas de integración

15 Cumbre de las Américas. 1994. Declaración de Principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas.

16 I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, "Declaración de Río de Janeiro", punto 9.

(acuerdos bilaterales, trilaterales y subregionales) en tanto que los derechos y obligaciones contenidos en tales acuerdos no excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Los procesos de integración de la región constituyen un complemento a la construcción de un sistema multilateral de comercio libre, no discriminatorio y transparente.

La adopción de un compromiso único comprensivo. Las negociaciones del ALCA se realizan simultáneamente en todas las áreas temáticas (Grupos de Trabajo) y sus resultados deberán ser vistos como partes de un compromiso único que incluya los derechos y las obligaciones mutuamente acordadas (*single undertaking*).

La participación, el consenso y el respaldo público. Las decisiones que se toman en el proceso ALCA se adoptan por consenso, asegurando la participación de todos los países y considerando las diferencias en el nivel de desarrollo de las economías más pequeñas. Además, por medio de los mecanismos de diálogo y consulta establecidos, se alienta a todos los sectores de la sociedad civil a participar y a contribuir con propuestas; de manera que se genere una mayor comprensión pública y el respaldo a los procesos de integración y creación de áreas de libre comercio.

El apoyo recíproco entre las políticas ambientales y las de liberalización comercial. En el proceso Cumbre de las Américas los países consideran el libre comercio y la integración económica como factores clave del desarrollo sostenible. Esto favorece el apoyo mutuo entre las políticas ambientales y las de liberalización comercial, siguiendo siempre los avances del GATT/OMC y otros acuerdos y programas internacionales sobre medio ambiente y comercio.

La observancia y promoción de los derechos de los trabajadores. Los países de la región desean asegurar, a medida que avanza el proceso de integración, un mayor grado de observancia y promoción de los derechos de los trabajadores, en cumplimiento a las disposiciones definidas en los convenios internacionales específicos.

La adopción de medidas no discriminatorias. Se busca, entre otras cosas, asegurar que las medidas sanitarias y fitosanitarias no constituyan una discriminación arbitraria o injustificable entre países, o una restricción en-

cubierta al comercio internacional. De ahí que se prevengan las prácticas comerciales proteccionistas y por el contrario, se facilite el comercio de productos agropecuarios.

d. El mejoramiento de la calidad de vida

El bienestar de la población y la prosperidad en que se encuentren las generaciones presentes, así como el grado de opciones que se les asegure a las venideras, contribuyen a la estabilidad política y social, y a una paz y a una democracia duraderas. En los foros gubernamentales y empresariales de las Américas se considera que el progreso político, el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección ambiental son aspectos que se influyen recíprocamente y que, por lo tanto, deben acometerse simultáneamente.

A partir de ello se enuncia, como propósito del presente compromiso, procurar que los individuos y los pueblos de las Américas tengan un acceso real a una vida sana y productiva, en armonía con el medio ambiente, y que puedan compartir los beneficios de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin discriminación de ningún tipo. A continuación se indican las principales **tareas comunes** correspondientes a este compromiso.

La construcción de un crecimiento económico con equidad. Los líderes políticos de los países de las Américas están conscientes de que una perspectiva de crecimiento económico sin desarrollo social dificulta la consolidación de la democracia, la satisfacción plena de todos los derechos humanos y erosiona la base de legitimidad de la institucionalidad. En los diferentes foros gubernamentales y de la sociedad civil se afirma que la democracia requiere de un sistema institucional que promueva la dignidad humana, la igualdad, la justicia social y la equidad, y que concilie los imperativos del crecimiento económico y del desarrollo social, privilegie la inversión en el campo social, promueva la igualdad de oportunidades y responda a las necesidades y aspiraciones de los habitantes.

La superación de la pobreza y la marginalidad. En los países de las Américas existe una conciencia generalizada de que la superación de la pobreza constituye el reto más grande que enfrenta el Hemisferio. Aproxí-

madamente la mitad de su población vive en la pobreza y la mayoría de los pobres se encuentran en el medio rural. Asimismo, se reconoce que, si bien la globalización ofrece oportunidades para el progreso, también puede contribuir a incrementar las diferencias entre países y al interior de cada uno de ellos. Por tal circunstancia, los mandatarios de las Américas están firmemente decididos a aprovechar los beneficios de la globalización y a enfrentar sus retos, y a prestarles especial atención a los países y a los grupos sociales más vulnerables, de manera que se facilite la incorporación de todos los habitantes, sin exclusión alguna, a la transformación económica y democrática del Hemisferio.

La integración social y la no discriminación. En la región, amplios contingentes de mujeres y jóvenes, como también de minorías raciales y étnicas, entre otros, se encuentran imposibilitados para participar plenamente de la vida económica y, por lo tanto, para contribuir al desarrollo de su país. En el proceso Cumbres de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron la voluntad política de combatir todas las formas de discriminación en el Hemisferio.

En este sentido, se busca, en todas las áreas del quehacer nacional y familiar, la igualdad de derechos y de oportunidades para mujeres y hombres, con el fin de asegurar la participación activa y plena de la mujer. Con similar énfasis se reconoce la necesidad de integrar, pronta y adecuadamente, a la juventud en la sociedad y asegurar su mayor participación en el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, se refuerza el derecho a la plena integración de las poblaciones indígenas, respetando su identidad cultural, a la vida política y económica. Además, se garantiza el respeto de los derechos humanos de todos los migrantes.

La ampliación de las oportunidades esenciales. Las democracias deben asegurar el desarrollo integral de la sociedad. En ese contexto, se plantea con fuerza la necesidad de brindar igualdad de oportunidades en cuanto a educación de calidad, capacitación, servicios básicos de salud, vivienda digna y asentamientos humanos sostenibles, así como a una alimentación segura y adecuada, que ayude a combatir el flagelo del hambre y la desnutrición.

La generación de empleo productivo. El trabajo productivo y el empleo pleno son elementos fundamentales del desarrollo y la identidad humana. El desempleo y el subempleo, por el contrario, contribuyen a perpetuar la pobreza y ejercen gran presión social sobre los gobiernos y la empresa privada. La generación de empleo pleno y productivo, posibilita la obtención de recursos económicos para mejorar la calidad de vida por un medio digno y respetable. Esta exigencia al crecimiento económico ha sido reconocida ampliamente por los mandatarios del mundo¹⁷ y del Hemisferio¹⁸. En este último caso, se reconoce el interés común por la creación de oportunidades de empleo que mejoren los ingresos y las condiciones de trabajo de todos los pueblos.

El aseguramiento del derecho a un medio ambiente sano. La consideración de un medio ambiente sano para todos los habitantes ha adquirido el rango de derecho, exigido por amplios segmentos de la comunidad internacional y nacional, e incorporado en instrumentos jurídicos ambientales internacionales y nacionales. Incluso, en muchos países de la región, constituye un precepto constitucional. Además, en ambos niveles jurisdiccionales, la normativa legal le confiere al delito ambiental un carácter punitivo y faculta a las personas y a las comunidades locales para defender su derecho a un ambiente sano en mecanismos jurídicos y administrativos. La sociedad, a todo nivel, ha tomado conciencia de la creciente contaminación del aire, los recursos hídricos del suelo, a causa de los procesos productivos, y de manera particular, de la utilización de agroquímicos, y de su presencia en los ecosistemas, en los acuíferos y en los sistemas hidrológicos de las zonas agrícolas y por tanto en los alimentos. Consecuentemente, las normas sanitarias y ambientales que aplican los países en toda la cadena alimentaria son cada vez son más exigentes.

La aceleración en el cambio de las modalidades de consumo y producción. Los mandatarios de los países del Hemisferio han señalado su intención de adoptar políticas y estrategias que alienten un cambio en los patro-

17 Cumbre de Desarrollo Social. 1995. Declaración de Copenhague. Tercer Compromiso; y Programa 21, Capítulo 3, Lucha contra la pobreza.

18 Cumbre de las Américas, 1994. Declaración de Principios.

nes de producción y de consumo, para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida¹⁹. Esto denota el reconocimiento generalizado de que, si bien la pobreza y la degradación ambiental están estrechamente relacionadas, las principales causas del deterioro ambiental son las modalidades insostenibles de producción y consumo.

Las decisiones de los mandatarios se orientan a que las medidas para proteger y mejorar el medio ambiente tomen en cuenta los desequilibrios que hay entre los países respecto a las actuales modalidades de consumo y producción, y que le presten atención no solo a la demanda de recursos naturales que genera el consumo insostenible de algunos sectores sociales, sino a la satisfacción de las necesidades básicas de consumo de la población en general (CNUMAD 1992).

La observancia de las normas laborales y la participación de los trabajadores y de sus organizaciones. La consideración de los aspectos laborales en las negociaciones sobre integración y libre comercio ha adquirido mayor presencia en el plano global y hemisférico. En las relaciones entre el Estado, los empleadores y los trabajadores, se consideran de vital importancia los siguientes aspectos: (i) la observancia y la promoción de las normas laborales fundamentales internacionalmente aceptadas; (ii) el rechazo a la utilización de las normas laborales con fines proteccionistas; (iii) el respeto a los derechos humanos de todos los migrantes; (iv) las condiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo; y, (v) la participación de los trabajadores y de sus organizaciones en la mejora continua de las empresas en materia de medio ambiente, eficiencia y calidad.

La atención a los grupos sociales más vulnerables y a los países menos adelantados. La globalización ofrece oportunidades para el progreso de los países, pero también conlleva amenazas, pues puede aumentar la brecha económica entre un país y otro, y al interior del país mismo. De allí que en el proceso Cumbres de las Américas, los mandatarios les otorgan especial atención al tratamiento de las economías menos desarrolladas y a los grupos sociales más vulnerables.

19 Declaración de Santa Cruz de la Sierra. 1996.

e. La conservación y la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente

Los recursos naturales, sus interacciones y los servicios ambientales que brindan sustentan toda forma de vida en la Tierra y, por tanto, las actividades productivas que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la humanidad. El propósito de este compromiso es, entonces, satisfacer las necesidades de la población actual pero utilizando, en forma sensata los recursos naturales. Especial énfasis reciben la restauración de los recursos naturales y la mitigación de los problemas ambientales, pues sólo así se podrá continuar con el desarrollo de actividades productivas y garantizar la satisfacción de las necesidades de las generaciones venideras. A continuación se indican las principales **tareas comunes** correspondientes a este compromiso.

La protección del medio ambiente. Se está imponiendo, mediante diversos instrumentos aportados por la nueva institucionalidad internacional, que el ejercicio del derecho al desarrollo debe responder, de manera equitativa y con carácter de solidaridad intergeneracional, a las necesidades de desarrollo de la humanidad. Un crecimiento económico equitativo y "más limpio" se erige como la regla más general. Consecuentemente, la protección del medio ambiente constituye un elemento central en los acuerdos jurídicos y políticos internacionales adoptados por los países. De esa forma, se fijan nuevas condiciones al desenvolvimiento de las actividades productivas.

La protección del medio ambiente es una tarea vasta y multidimensional en la que intervienen todos los sectores de la actividad económica, incluyendo la agricultura, con su extensa gama de bienes producidos y de recursos implicados y cuyo efecto se hace sentir directamente sobre el medio ambiente. Múltiples instrumentos internacionales sobre medio ambiente son de interés para la agricultura (ver Anexo 5).

El ordenamiento y manejo de los ecosistemas frágiles. Se trata, en este caso, de sistemas naturales importantes, con características y recursos singulares. Comprenden los desiertos, las tierras semiáridas, las montañas, los humedales, las islas pequeñas y ciertas zonas costeras. La comunidad internacional ha adoptado instrumentos para incorporar el ordenamiento y

la gestión de los ecosistemas frágiles en las políticas y programas gubernamentales nacionales y en las actividades productivas privadas. Algunos de estos instrumentos son: la Convención de Lucha contra la Desertificación, el Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, y, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional. Especial interés para los países del Caribe revisten la Declaración Ministerial sobre Agricultura en los pequeños Estados Insulares en Desarrollo y su correspondiente Plan de Acción sobre la Agricultura en dichos Estados ²⁰ (ver Anexo 5).

El ordenamiento territorial desde un enfoque integral. Dada la degradación del recurso "tierra", y la presión que existe por darle diferentes usos, varios convenios y acuerdos internacionales procuran resolver este conflicto y encontrar una solución armónica entre los recursos de tierra disponibles y las necesidades de los seres humanos (producción de alimentos, establecimiento de asentamientos, infraestructura y áreas protegidas, por citar algunas). En todos los países del Hemisferio se observa una consideración, cada vez más coercitiva, en cuanto a la planificación y ordenación del recurso tierra, que les impone restricciones a las actividades productivas y de infraestructura económica y social. Es así como los planes de desarrollo regional, apoyados por organismos internacionales, incluyen, de manera creciente, disposiciones acerca de los usos alternativos del recurso tierra y sobre la necesidad de emplear un enfoque integrado para su ordenamiento. Lo mismo ocurre con los planes locales de ordenamiento territorial.

La seguridad ambiental y la prevención de los desastres naturales. Tanto en el plano nacional como en el internacional, los Estados aplican, con mayor frecuencia, el principio de precaución; es decir, que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de me-

20 Adoptados en la Conferencia Ministerial Especial sobre la Agricultura en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. FAO, Roma, 12 de marzo de 1999. Es de señalar que 16 de 33 de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo se ubican en las Américas.

medidas que impidan la degradación ambiental. Por otra parte, y dados los recientes efectos de los desastres naturales, la comunidad internacional y los países en particular, estructuran acuerdos, políticas y mecanismos conducentes a la prevención de desastres naturales, cuyos impactos se dejan sentir con especial fuerza en la agricultura y en las comunidades rurales. En el ámbito empresarial, las sociedades, sobre todo en los países desarrollados, están obligando a las empresas a comportarse responsablemente con respecto a los posibles daños que podrían sufrir los trabajadores, las comunidades y el medio ambiente local, y, por tanto, a ejecutar planes de seguridad ambiental y de reducción de riesgos ambientales. Estas exigencias se tornan extensivas a aquellas empresas que les proveen bienes a los países desarrollados y a empresas transnacionales con subsidiarias en países en desarrollo.

La valoración económica del medio ambiente. El mercado y los precios no reflejan con eficiencia los costos ambientales. No obstante, cada día es más frecuente observar, sobre todo en los países desarrollados, la utilización de nuevos enfoques para integrar el medio ambiente en las decisiones económicas empresariales, concretamente, para incorporar los costos y beneficios ambientales en el precio de los bienes y servicios.

El principio de que “el que contamina paga” (CNUMAD 1992), y más recientemente, el de que “el que usa los recursos naturales paga”²¹ constituyen los ejemplos más conocidos y utilizados para sustentar instrumentos jurídicos internacionales y medidas sobre legislación y administración ambiental a nivel nacional. Instrumentos tales como los estudios de impacto ambiental y de evaluación de impacto ambiental son utilizados de manera obligatoria en los países desarrollados y en la mayoría de países en desarrollo como requisitos previos a la puesta en operación de una actividad económica determinada, incluidas varias de la agricultura y la agroindustria. En este esfuerzo, el análisis económico contribuye con diversos fundamentos teóricos y métodos de valoración económica de la calidad ambiental.

21 Se refiere a los derechos y tarifas por el uso de la tierra, el agua de riego y usos agroindustriales (cantidad utilizada y nivel de contaminación a la salida del proceso), para la prospección biológica, entre otros.

La gestión ambiental en las decisiones públicas y privadas. La internacionalización de los mercados conlleva la adaptación de las estructuras empresariales y públicas a las demandas de aquellos. La "calidad total" en la gestión empresarial se está imponiendo como requisito indispensable para una inserción exitosa en los mercados, nacionales e internacionales. El concepto de "calidad total" incluye consideraciones de tipo ambiental y las incorpora en las decisiones sobre gerencia empresarial; de esto trata la gestión ambiental²².

La gestión ambiental se inscribe en los denominados mecanismos de autorregulación y, pese a que se le exige el cumplimiento de toda la legislación ambiental que le concierne a la empresa, se está convirtiendo en un instrumento gerencial para construir ventajas competitivas. La legislación ambiental para una empresa se refiere a toda aquella que debe enfrentar el producto, desde su elaboración, incluyendo la obtención de materias primas, hasta su uso y disposición por el consumidor final. Destaca, por su reciente aparición en el mercado de los países desarrollados, la regulación obligatoria sobre la inocuidad de los alimentos, misma que debe tenerse en cuenta en la gestión ambiental de la empresa.

f. La cooperación para el desarrollo sostenible

El contexto y la magnitud de este compromiso se refleja en lo señalado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de la Tierra: "La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los

22 Se entiende por gestión ambiental la parte del sistema de gestión de la empresa que se orienta a implementar y mantener la política ambiental de la empresa. Constituye la guía para establecer procedimientos, medidas y acciones que satisfagan los requerimientos ambientales dentro del contexto de la Gestión Total de la Calidad.

ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero. Ninguna nación puede alcanzar estos objetivos por sí sola, pero todos juntos podemos hacerlo en una asociación mundial para un desarrollo sostenible". (CNUMAD 1992). Esta condición está vigente y sobre ella se sustenta la construcción de una institucionalidad dirigida a apoyar la consecución de un desarrollo sostenible.

Por tanto, el propósito del presente Compromiso es la creación de las condiciones para el desarrollo sostenible de los países y el reconocimiento de los requisitos necesarios para su logro mediante la integración de dichas cuestiones en las decisiones de instituciones públicas y privadas, ya sean nacionales o internacionales. A continuación se indican las principales **tar-eas comunes** correspondientes a este compromiso.

La participación, la concertación y la cooperación en el plano nacional. La ejecución, en el plano nacional, de iniciativas de desarrollo sostenible dirigidas al medio rural y a la agricultura, requiere de una participación ininterrumpida, activa y eficaz de las organizaciones de la empresa privada, la sociedad civil y los grupos y comunidades locales, que permita construir consensos con las entidades gubernamentales, y establecer, de manera responsable, la magnitud y el carácter de la cooperación que se ha de llevar a cabo entre todos los actores. Si bien existe una conciencia generalizada en cuanto a la necesidad de estimular la participación real de los distintos actores en la formulación y ejecución de políticas, es necesario fortalecer los aspectos relacionados con los mecanismos de concertación, y aún más, promover los espacios y favorecer las oportunidades a la cooperación e inversión nacional para el desarrollo sostenible.

La cooperación internacional para el desarrollo sostenible. La comunidad internacional ha señalado que los esfuerzos nacionales dirigidos a lograr un desarrollo sostenible tienen mayor viabilidad e impacto en la medida en que se cuenta con: (i) un ambiente económico y financiero internacional seguro y favorable que fomente el desarrollo sostenible mediante la liberalización del comercio; (ii) el apoyo mutuo de las políticas sobre comercio y medio ambiente; (iii) la provisión de recursos financieros nuevos y la negociación de la deuda externa; (iv) la adopción de políticas macroeconómicas favorables al desarrollo y al medio ambiente (CNUMAD 1992); y (v) el apoyo financiero e institucional de los organismos financieros internacionales y de otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de ámbito regional, hemisférico y global (CNUMAD 1992).

Frente a las reiteradas crisis financieras la comunidad internacional, en el seno de la ONU y en otros foros, está empeñada en la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional que defina el papel del sistema financiero internacional en la consecución del desarrollo sostenible.

4. LAS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA

A continuación se presentan una serie de implicaciones que atañen a la agricultura y que emanan de los **compromisos esenciales y tareas comunes** presentadas en la sección anterior. Esas implicaciones se han agrupado con base en los **cuatro** objetivos fundamentales adoptados por los países de las Américas en la Declaración de Principios del "Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en Las Américas" (Cumbre de las Américas, Miami, 1994).

a. En la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas

Negociación permanente y formulación de políticas pertinentes al desarrollo nacional. El propósito de la comunidad internacional de fortalecer el clima de cooperación internacional expresado en las negociaciones internacionales es, entre otros, el de brindar un espacio para el diálogo y la concertación sobre temas sensibles para el desarrollo de los países. Cada vez más, las políticas internas de los gobiernos están supeditadas a los logros que se obtengan en las negociaciones internacionales. Para la agricultura, el clima de cooperación internacional en torno a la adopción de acuerdos implica un diálogo continuo y una negociación permanente entre las entidades gubernamentales, la empresa privada y la sociedad civil, así como la construcción de propuestas nacionales para ser debatidas y negociadas en el plano internacional.

Eso significa que los países deben estar cada día mejor informados, para, así, aumentar su capacidad de enfrentar con éxito las negociaciones que se llevan a cabo en los diversos foros y mecanismos relacionados, sobre todo, con el desarrollo, el comercio, el medio ambiente, la cooperación internacional y la ciencia y tecnología.

Por otra parte, es preciso aumentar la capacidad nacional para preparar políticas orientadas a satisfacer las auténticas aspiraciones de desarrollo de sus habitantes y, a la vez, para que se puedan aprovechar las oportunidades y los grados de maniobra negociados por los países en el contexto internacional.

Transformación de las organizaciones. La nueva institucionalidad internacional, en particular, la relacionada con el comercio y el medio ambiente, ha puesto en evidencia la necesidad de transformar y modernizar las organizaciones alrededor de las cuales gira la agricultura. Este esquema de transformación conlleva el diseño, y la posterior puesta en práctica, de instrumentos que garanticen la participación ciudadana en la definición y ejecución de políticas y programas; es decir, que favorezcan el diálogo y la concertación. Por otra parte, se les demanda a las organizaciones gubernamentales realizar su función pública con probidad, simplicidad de procedimientos, eficiencia y transparencia, a fin de disminuir las tarifas de los servicios, y mejorar la calidad, la pertinencia y la oportunidad del servicio al cliente. Similar proceso de modernización compete a las organizaciones de la empresa privada, como una forma de enfrentar la creciente competencia que impone el nuevo marco institucional, principalmente en lo relativo al comercio.

Participación en los procesos de desarrollo nacional y rural. La agricultura y el desarrollo rural necesitan que sus actores construyan una nueva y más efectiva forma de relacionarse, con mejores mecanismos de participación y de cooperación. Las organizaciones de la agricultura y el medio rural enfrentan la tarea de promover procesos participativos que conduzcan a la formulación de políticas y que, al mismo tiempo impulsen la concertación de esfuerzos para su ejecución. Ello fortalecerá la creación de espacios para la agricultura en las instancias nacionales de decisión y contribuirá a la democratización de los procesos de toma de decisiones en todos los niveles.

b. En la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio

Inclusión de la agricultura en las reglas del comercio internacional. El fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio y el apoyo mutuo

entre el comercio y el medio ambiente, son las orientaciones más generales de los acuerdos de los países sobre desarrollo, comercio y medio ambiente adoptados en la Ronda Uruguay. La integración comercial ha ampliado la gama de políticas públicas nacionales, consideradas de interés en las relaciones comerciales internacionales, y entre ellas, se ha incluido a las vinculadas a la agricultura. Esto implica una disminución del margen de maniobra de quienes, en el ámbito nacional, toman decisiones sobre política pública porque, de manera creciente, deben tomar en cuenta los acuerdos contenidos en la normativa internacional de comercio.

En el caso de la agricultura, la normativa establece frenos a los elementos que causen distorsiones en la producción y el comercio de productos agropecuarios; sin embargo, mantiene opciones de cuotas arancelarias, niveles de protección y subvenciones. Además de ello, en los acuerdos multilaterales de comercio, los gobiernos han aceptado dar cuenta, en instancias internacionales, de los alcances de las políticas internas. La aplicación de la normativa del comercio obliga a realizar un cambio en las políticas para la agricultura, especialmente, en aquellos países con una agricultura altamente protegida y que depende, en gran medida, del apoyo estatal para su desarrollo.

La inclusión de la agricultura en las reglas del comercio internacional significa:

- La adopción de disposiciones legislativas y administrativas que faciliten la aplicación del Acuerdo GATT 94 y los acuerdos conexos, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual, todos en cumplimiento de la regla del compromiso único de los instrumentos jurídicos multilaterales de comercio. Esto implica la vinculación de la agricultura en la formulación de la política comercial nacional y de productos agropecuarios, y en particular en una estrategia nacional que busca: (i) la reducción de aranceles y la arancelización de otras medidas internas a la importación de productos agropecuarios; (ii) la reducción de las subvenciones, cuando corresponda; (iii) el mantenimiento del ingreso histórico de importaciones agrícolas; y (iv) la garantía de un acceso mínimo de productos agrícolas importados al mercado nacional.

- La construcción de un “paquete de políticas” que busque un equilibrio entre las disposiciones de liberalización e internacionalización de la agricultura y las medidas señaladas en los acuerdos de comercio y demandadas por los actores económicos y sociales de la agricultura. Además, al adoptar decisiones es necesario tomar en cuenta la gradualidad en la aplicación de las disposiciones internacionales y la formulación de políticas comerciales de transición para la agricultura.
- La reorientación de las políticas y programas de apoyo relacionadas con la agricultura y su medio rural, para que, entre otros, tomen en cuenta el Acuerdo sobre la Agricultura y los espacios de maniobra señalados por las categorías de subvenciones denominadas “caja verde” y “caja ámbar”.
- La representación activa de la agricultura en las negociaciones internacionales de comercio, en el marco de la OMC, el ALCA y otros mecanismos regionales.
- Un esfuerzo permanente por preparar al recurso humano relacionado con la agricultura, en el gobierno, la empresa privada y otras organizaciones, en materia de comercio internacional.
- El mejoramiento de los mecanismos nacionales de información relativos al comercio internacional de productos agropecuarios, para que las organizaciones agrícolas tengan la posibilidad de obtener un mayor beneficio de las oportunidades que se les presentan (por ejemplo, acceso a mercados y aprovechamiento de derechos establecidos), de enfrentar a tiempo las amenazas (por ejemplo, “dumping”, competencia desleal y denuncias por incumplimiento de deberes) y realizar un seguimiento adecuado al cumplimiento, por parte de otros países, de los acuerdos que afecten a la economía y a la agricultura domésticas.
- El establecimiento de alianzas estratégicas y marcos operativos con otros sectores del gobierno nacional, como es el caso de aquellos encargados de la política económica, el comercio internacional y las relaciones exteriores; con miras a lograr una participación más

activa de la agricultura en la formulación de las políticas internas de comercio, en la negociación y de los acuerdos multilaterales de comercio, y en su posterior cumplimiento.

- La protección de la propiedad intelectual en actividades de investigación, tales como el desarrollo de plantas y animales genéticamente modificados o mejorados por medio de la biotecnología, y que podrían tener un impacto significativo en la agricultura.
- La apropiación privada, mediante disposiciones relativas a la propiedad intelectual, de la tecnología y el conocimiento que se adquiere sobre la posible aplicación económica de la diversidad biológica en la agricultura²³. Esto implica fortalecer las actividades de prospección biológica, investigación y protección de la biodiversidad de interés para la agricultura, principalmente, en los países tropicales y subtropicales. Así mismo, conlleva una labor de protección jurídica, nacional e internacional, de la propiedad intelectual en aspectos de innovación y conocimientos autóctonos existentes sobre diversidad biológica, de aplicación actual y futura en la agricultura.

Liberalización de los mercados domésticos y competitividad de la agricultura. A medida que se aplican y negocian acuerdos de liberalización agrícola se genera un incremento en la competencia, lo cual, repercute en una manifestación gradual de las ventajas comparativas o competitivas, nacionales, sectoriales o de una rama de la producción, poniendo, al mismo tiempo, en evidencia la situación de los bienes protegidos con subsidios a la producción y a la exportación. El aumento de la competitividad en los mercados nacionales e internacionales le exige nuevos esfuerzos a la agricultura; entre ellos:

- La construcción de una cultura que incorpore la eficiencia y la competitividad, junto a otros elementos clave para lograr la sostenibilidad de la agricultura. Con esto se persigue alcanzar, o mejo-

23 Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

rar, la inserción de la agricultura en las actuales condiciones de internacionalización de la actividad, sin provocar costos fiscales, económicos y sociales, al interior de los países.

- El diálogo y la concertación entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil en la construcción de mecanismos y compromisos de competitividad, que operen a través de la cadena productivo-comercial y estén orientados a fortalecer la capacidad de las empresas nacionales para posicionar los productos agropecuarios en el mercado.

Interacción entre las políticas ambientales y las de comercio. La inclusión de la dimensión ecológico-ambiental en los acuerdos globales, regionales y hemisféricos de comercio ha generado nuevas implicaciones para la agricultura, como son:

- El aumento de las restricciones a la producción y al comercio agrícola basados en consideraciones de carácter ambiental. En el plano multilateral con la Decisión sobre Comercio y Medio Ambiente; en el ámbito regional con el acuerdo paralelo sobre el tema ambiental adoptado en el TLCN (NAFTA), los acuerdos internacionales vinculantes sobre medio ambiente y su referente en el proceso Cumbres de las Américas. Todos estos acuerdos reflejan el mandato internacional de que las actividades económicas asuman una mayor cuota de responsabilidad ambiental.
- La participación de las organizaciones relacionadas con la agricultura en mecanismos internacionales, tales como el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, el Comité Codex Alimentario, los comités de trabajo de la Organización Internacional de Normas sobre asuntos ambientales, la Oficina Internacional de Epizootias, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, y otros. Estos mecanismos ofrecen la oportunidad de colocar a la agricultura en igualdad de condiciones, en cuanto a información y negociación de normas internacionales, como lo hacen los representantes de otras actividades económicas.

- La incorporación, cada vez mayor, de los temas relacionados con el ambiente y la inocuidad de alimentos en las negociaciones comerciales de productos agropecuarios. Esto representa una oportunidad para que las entidades gubernamentales y las organizaciones gremiales de la agricultura establezcan, en los foros internacionales, mecanismos conjuntos de análisis, formulación y negociación de propuestas.
- La participación conjunta de los ministerios de agricultura y de salud en el establecimiento, por parte de los gobiernos miembros de la OMC, del nivel de exigencias que aseguren la inocuidad de los alimentos y de protección sanitaria de animales y plantas. Lo anterior mediante la promulgación de leyes, decretos ejecutivos y reglamentos elaborados de manera coherente, que, basados en principios científicos y usando métodos de análisis de riesgo aceptables, favorezcan la armonización internacional de medidas que privilegien un comercio expedito y transparente de productos agropecuarios inocuos.

Desplazamiento y reconversión productiva. La presencia de productos importados en los mercados nacionales amenaza con desplazar a la pequeña y mediana producción agropecuaria nacional. Esta amenaza puede provocar el abandono de la actividad agropecuaria por parte de dichos sectores, con las consiguientes repercusiones de carácter económico, social y político, principalmente en las zonas rurales. Ante ese inminente peligro, es necesario reforzar las instancias de diálogo entre el gobierno y los productores, pues éstas constituyen el instrumento idóneo para formular políticas y programas que apoyen la reconversión productiva. Programas de este tipo deben centrarse en la construcción de ventajas competitivas y mecanismos que apoyen la eficiencia y la productividad de la agricultura, según lo estipulado en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Mejoramiento de la eficiencia económica. La apertura comercial y el consecuente enfrentamiento con la competencia internacional a que se ven expuestos los mercados locales están obligando a los productores agropecuarios a revisar la estructura de costos, la de insumos, la productividad y, en general, la eficiencia microeconómica de las diferentes ramas y cadenas productivo-comerciales. Este esfuerzo por incrementar la eficiencia de las

empresas se da en forma paralela a la búsqueda de la eficiencia de la economía como un todo, es decir, incluyendo a los diferentes sub-sectores; de ahí que cada vez sea más necesaria la acción conjunta del Estado y los actores privados. Se trata, entonces, de visualizar la agricultura desde una perspectiva sistémica. En este sentido, los gremios agroempresariales deberán asumir un papel cada vez más activo en la promoción de la eficiencia macroeconómica y en la identificación de distorsiones en aquellos sectores de la economía que afecten a la agricultura.

Promoción de las exportaciones. Las entidades gubernamentales, los gremios agroempresariales y las empresas con oferta exportable están trabajando de manera conjunta para promover las exportaciones y para construir oportunidades para los productos agropecuarios y agroindustriales en los mercados internacionales. El conocimiento de los mercados y de los flujos comerciales de la agricultura se ha vuelto un elemento fundamental para complementar los conocimientos económico-financieros y tecnológicos de los productores y agroempresarios.

Construcción del ALCA. La agricultura constituye una actividad importante para todos los países del Hemisferio, tanto por la producción de alimentos y materias primas, como por la generación de empleos e ingresos económicos y por su capacidad de generar divisas por concepto de exportación de productos agrícolas. En este sentido, los gobiernos, impulsados por las organizaciones de la agricultura están llamados a fortalecer su participación en los Grupos de Trabajo del ALCA²⁴ y a construir una posición relevante para la agricultura en el proceso de integración de las Américas.

Cooperación técnica internacional. Los organismos internacionales relacionados con la agricultura y el comercio se han visto en la necesidad de reorientar sus servicios, en función de las negociaciones agrícolas que se llevan a cabo en los diferentes esquemas de integración en que participan los países del Hemisferio y que se basan en acuerdos comerciales subregio-

24 En el proceso ALCA se crearon 12 Grupos de Trabajo, entre ellos el de Agricultura. No obstante, es necesario relacionarse con otros Grupos, tales como el de Acceso a Mercados, cuyos objetivos se aplicarán al comercio de productos agrícolas; el de Derechos de Propiedad Intelectual; el de Normas y Barreras Técnicas al Comercio y el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, principalmente.

nales, hemisféricos, globales o de otro ámbito. De esta forma, se está volviendo imperativo el diálogo y, consecuentemente, el fortalecimiento de foros propicios al intercambio de ideas y a la preparación de propuestas que mejoren la capacidad de las organizaciones de la agricultura para enfrentar los próximos procesos de negociación comercial en la OMC y el ALCA, principalmente.

Administración nacional de los acuerdos multilaterales de comercio.

Las entidades gubernamentales y las organizaciones empresariales de la agricultura están asumiendo una mayor presencia en las instancias nacionales de negociación internacional sobre comercio agrícola, con el fin de ampliar las oportunidades y, a la vez, lograr que en los acuerdos, se reflejen las consideraciones derivadas de las asimetrías de las economías participantes. En el ámbito nacional, las organizaciones de la agricultura se involucran e incrementan su participación en la administración de los acuerdos de apertura comercial para: i) manejar información actualizada sobre el cumplimiento de los compromisos, ii) discernir sobre la gradualidad en la aplicación de los acuerdos, y, iii) presentar salvaguardas en forma oportuna. También tienen un papel importante en el análisis de las amenazas que puedan surgir contra el empleo y los ingresos de los productores, la calidad de vida, y la estabilidad política y social de los países, y en particular, de las sociedades rurales.

c. En la erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio

Creación de un ambiente favorable al desarrollo social. El interés de las organizaciones de la agricultura por apoyar las acciones que llevan a cabo sus gobiernos para promover, en los foros internacionales, la liberalización del comercio, el acceso equitativo de los países en desarrollo a los mercados mundiales, las inversiones y las tecnologías productivas, así como la movilización de recursos financieros nuevos y adicionales, es cada vez mayor. Es conveniente recordar que, para efectos de negociaciones internacionales sobre financiamiento, sigue vigente el acuerdo adoptado en la Cumbre de la Tierra por los países desarrollados, de destinar el 0.7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial al desarrollo dirigida a financiar propuestas de desarrollo sostenible.

Además, en el plano nacional, las organizaciones de la agricultura están llamadas a contribuir, junto con entidades de otros sectores económicos que tengan incidencia en el medio rural, a la promoción de la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer; a la eliminación de todas las formas de discriminación y a una mayor inversión en capital humano. Asimismo, a trabajar en la promoción de mercados abiertos y dinámicos y a formular iniciativas que amplíen las oportunidades de trabajo y garanticen un acceso más equitativo de la comunidad rural al ingreso nacional, los recursos productivos y los servicios sociales básicos de salud, educación, seguridad social, alimentación y vivienda. En síntesis, a "...continuar las reformas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos de las Américas y lograr una comunidad solidaria"²⁵.

Liderazgo institucional en la concertación de políticas. La agricultura juega un papel importante en la construcción de un entorno económico y social estable en el medio rural. Esto conlleva la necesidad de reforzar el papel que juegan las organizaciones de la agricultura en la formulación de políticas nacionales, que incidan tanto sobre la agricultura como sobre el medio rural. Es particularmente importante su participación en el ámbito de las políticas orientadas a un mayor crecimiento económico (mediante actividades agrícolas y no agrícolas), al aumento de las exportaciones, la erradicación de la pobreza, la atención de las necesidades básicas, el fomento del gasto social en el medio rural, y la protección del medio ambiente. Para ello, es menester promocionar un liderazgo legítimo, que guíe y posicione a la agricultura y su medio rural en el concierto político nacional. Es decir, se trata de poner el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural en una posición destacada en la agenda del desarrollo nacional.

Gerencia agroempresarial eficiente, solidaria y responsable. La erradicación de la pobreza, la integración social y la protección del medio ambiente encuentran en la empresa un escenario apropiado desde el cual formular soluciones. La empresa, mediante actividades conducidas de manera eficiente, solidaria y responsable puede mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, una posición más favorable en el mercado y generar más

25 II Cumbre de las Américas. 1998. Declaración de Santiago.

empleos. Asimismo, puede decidir acerca de los procesos, bienes y servicios a ofrecer y estimular aquellos que contribuyen a la conservación del medio ambiente, la ampliación de oportunidades de empleo, la seguridad laboral y la inocuidad de los alimentos.

Los nuevos modelos para la gestión empresarial agrícola propugnan porque las empresas encuentren un balance entre la eficiencia económica (para lograr una adecuada inserción en los mercados), la responsabilidad social (es decir, que con sus decisiones contribuyan al desarrollo social del medio rural y a la estabilidad política) y la eficiencia ecológica. Con esto último se intenta favorecer la producción de bienes y servicios más amigables al ambiente, para lo cual habría que recurrir al empleo de tecnologías ecológicamente racionales, minimizar la demanda de materias primas, energía y recursos naturales, y, reducir la contaminación y los desechos de todo tipo.

d. En su contribución a garantizar el desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras

Integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales en el proceso de toma de decisiones. Es preciso superar la visión fragmentada que ha prevalecido respecto al desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural. Por el contrario, es necesario ajustar el proceso de adopción de decisiones para que las instituciones vinculadas a la agricultura logren visualizar, de manera integral, las dimensiones económicas, sociales, institucionales y ambientales del desarrollo sostenible, y que esa visión quede plasmada en las políticas y en la gestión de programas para la agricultura y el medio rural.

Establecimiento y difusión de un marco jurídico ambiental, y su correspondiente cumplimiento. Se hace necesario que cada país cumpla con la promulgación de un marco jurídico que vele eficazmente por el cumplimiento de los acuerdos internacionales alcanzados sobre medio ambiente y comercio, tal y como lo estipulan las convenciones y acuerdos. Las organizaciones de la agricultura están llamadas a contribuir en la preparación y en la aplicación de una normativa nacional referida a la legislación inter-

nacional que se relaciona con la agricultura y con su entorno. Los acuerdos internacionales señalan la obligación de incluir en la legislación nacional, aspectos relativos al cambio climático, la diversidad biológica y la desertificación, entre otros; asimismo, establecen las orientaciones para la formulación de políticas, estrategias y planes de desarrollo en dichas materias.

Cambio en los patrones tecnológicos de producción. Los patrones de consumo de productos agropecuarios, como también las exigencias del mercado y la legislación ambiental y sanitaria, les imponen a los productores y agroempresarios la adopción de nuevos patrones tecnológicos de producción. Por ello, es preciso fortalecer los mecanismos nacionales e internacionales que les faciliten a los productores y agroempresarios, los medios para mejorar las tecnologías y las prácticas de producción, de procesamiento agroindustrial y de uso y conservación de los recursos naturales ²⁶. Estas tecnologías y prácticas tiene como propósito minimizar la contaminación y mejorar el tratamiento de aquellos desechos que tengan repercusiones negativas en el ambiente de trabajo, en el ambiente natural y en la comunidad, en general.

Participación en los programas ambientales nacionales. La mayoría de los países ejecutan un plan nacional ambiental y otros programas ambientales específicos. Dadas las implicaciones que tienen en la agricultura los programas ambientales —como son el establecimiento de áreas protegidas, la definición de niveles máximos de contaminantes permitidos en las aguas residuales a las diferentes actividades económicas, incluidas las agropecuarias, restricciones en el uso de agroquímicos, y otras—, se vuelve imprescindible promover la participación activa de las organizaciones de la agricultura en la formulación de políticas, y en el establecimiento de metas, estrategias, medios de ejecución y monitoreo de los programas ambientales nacionales.

En la formulación de los programas ambientales y en lo referente a la agricultura, es necesario tomar en cuenta las iniciativas señaladas en la “caja verde” del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

26 Principalmente, suelo, recursos hídricos terrestres y costeros, atmósfera, humedales, bosques y diversidad biológica.

Participación en negociaciones y foros internacionales sobre medio ambiente. La negociación de acuerdos internacionales sobre recursos naturales y medio ambiente prosigue, para varias convenciones internacionales, a través del mecanismo denominado Conferencia de las Partes. En éstas, mediante Protocolos se establecen metas, disposiciones y oportunidades, muchas de ellas estrechamente ligadas a la agricultura. Por lo tanto, es necesario promover una mayor vinculación entre las organizaciones de la agricultura y los ministerios de medio ambiente y relaciones exteriores, con vistas a expresar el interés y la posición de la agricultura en las negociaciones ambientales internacionales.

Adaptación a los mercados "verdes" y a los cambios en los patrones de consumo. El liderazgo asumido por consumidores y productores en cuanto a la incorporación de la protección ambiental en sus decisiones económicas ha creado un mercado creciente para productos y bienes obtenidos mediante patrones tecnológicos ambientalmente sostenibles. Esto para la agricultura significa tanto una amenaza como una oportunidad. Amenaza por cuanto los mercados se tornan más exigentes (incluso se corre el riesgo de que por razones de protección ambiental se apliquen medidas restrictivas al comercio); oportunidad, porque se podría colocar, en lugar de privilegio, una serie de productos y servicios agropecuarios y forestales, diseñados y producidos con un mínimo de repercusiones negativas sobre el medio ambiente. Se vislumbra, entonces, en la agricultura, la necesidad de recurrir y fortalecer, como lo hacen la industria y los servicios, las actividades de investigación y desarrollo de productos y la reconversión productiva, tecnológica y gerencial que satisfaga a aquellos consumidores conscientes de la necesidad de proteger el ambiente y preocupados por la salud personal y pública.

Planificación y ordenación del recurso tierra y de los ecosistemas frágiles. El recurso tierra es finito y es utilizado por la sociedad en diversos usos alternativos que compiten entre sí; la agricultura es uno de ellos. No obstante, en no pocas ocasiones, el recurso tierra pierde la posibilidad de ser utilizado con fines productivos en la agricultura, ya sea porque los suelos han sido degradados o porque se le destina a otros usos. De allí la relevancia que adquiere la participación de las organizaciones de la agricultura en la planificación y ordenación de este recurso. También es de particular importancia la ordenación de los ecosistemas frágiles, especialmente las

zonas áridas, de montaña, y marino-costeras (manglares y arrecifes, potencialmente afectados por actividades económicas realizadas tierra adentro, entre ellas, la agricultura).

Las organizaciones de la agricultura y del medio rural están llamadas a esforzarse por incorporar, en los programas nacionales y sectoriales de desarrollo, los aspectos relacionados con el combate a la desertificación, la degradación de los suelos y la preparación para la sequía prolongada; todo ello integrado en un Plan de Acción Nacional, PAN, instrumento idóneo, establecido por la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, y que facilita la consecución de recursos provenientes de la cooperación internacional. Según esa convención, el PAN debería centrarse, simultáneamente, en el aumento de la productividad de las tierras, y en la rehabilitación, conservación y uso sostenible de los recursos de tierras e hídricos.

Aplicación del enfoque precautorio. Las entidades gubernamentales vinculadas a la agricultura, con el propósito de conservar los recursos naturales y el medio ambiente y proteger la salud pública, están incorporando el criterio de precaución en la formulación de políticas y ejecución de programas. Las consecuencias de las medidas adoptadas por esas entidades trascienden las esferas de la agricultura. Además, la comunidad nacional e internacional se torna cada vez más consciente y vigilante sobre el uso de los recursos naturales; por ello, los productores, los empresarios y los trabajadores se ven exigidos por la legislación, el mercado y la opinión pública, a reforzar en los procesos de producción y comercialización, aquellos aspectos relacionados con la seguridad laboral, la protección de la salud pública y la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Internalización de los costos ambientales. El valor que ha adquirido el medio ambiente en los mercados abiertos y competitivos está generando cambios en la concepción de la economía empresarial y favoreciendo el enfoque de precios al costo total. Para la agricultura esto significa que, tarde o temprano, el uso de los recursos naturales y las repercusiones ambientales negativas deberán valorarse, integrarse a los costos y reflejarse en el precio de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado. Por tanto, los recursos naturales empleados en la agricultura, principalmente el suelo y el agua, cada vez más escasos, tienden a adquirir más valor. Por otra parte,

cada día mejoran los mecanismos que les dan seguimiento a los impactos ambientales ocasionados por la agricultura y la agroindustria, y aumentan las restricciones para evitar su ocurrencia o se establecen tarifas por contaminación.

Las organizaciones de la agricultura, principalmente las de los países en desarrollo, enfrentan, de manera creciente, las presiones de la sociedad civil y de las organizaciones ambientalistas, para que los costos ambientales sean valorados y asumidos en la cadena producción-consumo. Por lo tanto, están llamadas a velar por que, de manera gradual, transparente y participativa, se logre el balance entre: (i) el establecimiento de normas y controles legales y administrativos; (ii) el desarrollo de mecanismos para la autorregulación de las empresas en materia ambiental; y, (iii) la adopción de instrumentos económicos que alienten la internalización de los costos ambientales.

Los productores, por su parte, necesitan informarse de las circunstancias locales y desarrollar herramientas administrativas y tecnológicas que les permitan un empleo más eficiente de los recursos naturales y del medio ambiente.

Participación en la construcción de un sistema de gestión ambiental nacional. Los gobiernos, la empresa privada y la sociedad en general enfrentan hoy, de manera urgente (aspecto que posiblemente se agudizará en los próximos años), el reto de tomar medidas conducentes a evitar que las situaciones derivadas de patrones de consumo y producción insostenibles provoquen un mayor deterioro ambiental, y lesionen el crecimiento económico y la calidad de vida. La agricultura desarrolla sus actividades productivas en el medio natural y por lo tanto incide en recursos a veces muy degradados o muy sensibles a la preocupación nacional e internacional.

La mayoría de los países del Hemisferio, con distinta amplitud y profundidad, ha adoptado diversos elementos tendientes a lograr una mejor gestión ambiental en el plano nacional; tales como, legislación, foros y mecanismos para la adopción de decisiones sobre medio ambiente, educación y capacitación, normas voluntarias, y otros. No obstante, es evidente la necesidad de obtener un mayor reconocimiento intersectorial del tema y una mayor participación de la agricultura en el proceso de construcción

del sistema de gestión ambiental, a nivel nacional, puesto que muchas medidas recaerán sobre esta actividad.

Incorporación de la función ambiental en la empresa. Con el propósito de minimizar o eliminar los impactos ambientales negativos, las empresas están considerando, en forma creciente, la función ambiental dentro de su planeamiento estratégico y en su gestión operativa orientada a la calidad total. Los mercados internacionales exigen, cada vez más, una mayor competitividad y productos ambientalmente “limpios” e ino cuos y además, producidos con tecnologías ecológicamente racionales. La agricultura tiene ante sí, por tanto, el reto de ser competitiva, pero no a expensas de los recursos naturales, el ambiente y la salud. Esto implica una reconversión gerencial y otra productiva. La agricultura debe conocer y aplicar herramientas gerenciales y de producción, según corresponda, a las necesidades del rubro y de la empresa; tales como, aseguramiento de la calidad y mejoramiento continuo, diagnóstico ambiental, sistema de gestión ambiental, producción más limpia, análisis del ciclo de vida, etiquetado ecológico, agricultura orgánica, y, en general, tecnologías y prácticas ecológicamente racionales y seguras.

Utilización de tecnologías ecológicamente racionales y seguras²⁷. Para garantizar la protección del medio ambiente, la seguridad laboral y la inocuidad de los alimentos, es preciso, entre otros aspectos, utilizar nuevas tecnologías de producción —entendidas como tecnologías específicas dirigidas a una determinada aplicación, pero preferentemente, como sistemas totales que incluyen conocimientos técnicos, procedimientos, bienes, servicios y equipos aplicables a la amplitud de la cadena agroproductiva y comercial—. Estas tecnologías, además, deberían contribuir al mejoramiento de la productividad y la rentabilidad económico-financiera de la actividad productiva. Las organizaciones de investigación, de asistencia técnica, de cooperación y de educación media y superior están llamadas a enfrentar el reto de aumentar la capacidad nacional para obtener, generar, transferir y utilizar tecnologías ecológicamente racionales y seguras, las cuales, redun-

27 “Son aquellas que protegen al medio ambiente, son menos contaminantes, utilizan todos los recursos en forma más sostenible, reciclan una mayor porción de sus desechos y productos y tratan los desechos residuales en forma más aceptable que las tecnologías que sustituyen”. Programa 21, párrafo 34.1.

darán, en última instancia, en beneficio de los trabajadores, las comunidades rurales y los consumidores. Por su parte, los productores y los empresarios están expuestos a una mayor exigencia tecnológica de parte de sus clientes y de las autoridades encargadas del medio ambiente, el trabajo, la salud y el control de alimentos. La función tecnológica adquiere cada vez mayor relevancia en las decisiones de producción y de mercado; en consecuencia, la tarea de re-educar y brindar capacitación tecnológica en la agricultura es impostergable.

5. EL RETO DE LA AGRICULTURA: EMPRENDER UNA ACCION ESTRATEGICA URGENTE PARA LOGRAR SU REPOSICIONAMIENTO

Las ideas, y las subsiguientes acciones, forjan los cambios que las sociedades se imponen en aras de lograr un mayor bienestar para la mayoría de los habitantes en armonía con la naturaleza. Este propósito ha adquirido plena vigencia en el ámbito político en las últimas décadas y es precisamente, el que orienta el estilo de desarrollo que se ha de consolidar en el siglo XXI. La anterior visión y reto global encuentra también un sitio preponderante en connotados círculos de estudio sobre el futuro de la Humanidad. Concretamente, *El Estado del Futuro-1999*, señala quince Retos Globales que debemos enfrentar en el inicio del milenio, la mitad de los cuales incluidos los retos éticos, se relacionan con la sostenibilidad (Glen y Gordon 1999:5) (Recuadro 2).

La agricultura y el medio rural tienen, además de la necesidad y compromiso, un enorme potencial para contribuir al desarrollo sostenible nacional y local, desde todos los espacios y mecanismos de participación y de decisión política. Para aprovecharlo, sin embargo, es necesario fortalecer o crear mecanismos institucionales que coadyuven al reposicionamiento de la agricultura y de los espacios rurales.

En la construcción de esos mecanismos institucionales la formulación y ejecución de acciones estratégicas se torna urgente en el propósito de la agricultura en cuanto a su contribución a un futuro sostenible.

**Recuadro 2. Los 15 retos globales
que enfrentamos ante el cambio de milenio**

1. ¿Cómo lograr el desarrollo sostenible para todos?
2. ¿Cómo evitar los conflictos relacionados con el agua y a la vez asegurar la disponibilidad de agua para todos?
3. ¿Cómo lograr un equilibrio entre los recursos y el crecimiento de la población?
4. ¿Cómo puede la verdadera democracia surgir de regímenes autoritarios?
5. ¿Cómo usar con más frecuencia las perspectivas globales de largo plazo en la formulación de políticas?
6. ¿Cómo aprovechar la globalización y convergencia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para el bien de todos?
7. ¿Cómo pueden los mercados éticos aumentar el desarrollo económico de manera que disminuya la brecha entre los ricos y los pobres?
8. ¿Qué se puede hacer para reducir el riesgo de enfermedades nuevas y re-emergentes, y el creciente número de microorganismos inmunes?
9. ¿Cómo se puede mejorar la capacidad de tomar decisiones acertadas, conforme vayan cambiando las instituciones y la naturaleza del trabajo?
10. ¿Cómo pueden los valores compartidos y las nuevas estrategias de seguridad reducir los conflictos étnicos y el terrorismo?
11. ¿Cómo puede la creciente autonomía de la mujer mejorar la condición humana?
12. ¿Cómo evitar que el crimen organizado se convierta en empresas globales más poderosas y sofisticadas?
13. ¿Cómo satisfacer en forma segura la creciente demanda por la energía?
14. ¿Cuáles son las formas más efectivas de lograr avances científicos y generar aplicaciones tecnológicas de manera que mejoren la condición humana?
15. ¿Cómo incorporar de manera más regular las consideraciones éticas en las decisiones globales?

Estas acciones estratégicas se insertan en un momento en que el sistema internacional se encuentra en un proceso de rediseño, a consecuencia de las transformaciones que han tenido lugar en todos los ámbitos del quehacer humano. La globalización es un proceso en franca consolidación, y sus efectos dependerán en buena medida, de las decisiones y acciones que tome la sociedad y que en última instancia deberían promover una mayor oportunidad de desarrollo para los países y las comunidades rurales, en particular. Urge, entonces, transitar rápidamente hacia una perspectiva humanista y solidaria de la globalización y hacia la construcción de una institucionalidad que propicie la gobernabilidad global.

La sociedad del siglo XXI se perfila como una sociedad que demandará una mayor participación real de los países, de los grupos sociales y de los actores económicos. Requerirá, asimismo, una cooperación internacional renovada y sustentada en el derecho al desarrollo.

En consecuencia, quienes deben tomar decisiones políticas, económicas, fiscales, productivas, tecnológicas, comerciales o de otro orden —todas ellas de gran repercusión en el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural—, enfrentan al menos tres vertientes cuya problemática insta al planteamiento de acciones estratégicas urgentes, tanto a nivel nacional como internacional. Estas vertientes son: (i) la persistencia, y más grave aún, el aumento de los desequilibrios económicos, sociales, político-institucionales y ambientales que presenta el proceso de desarrollo; (ii) el tratamiento nacional e internacional de los compromisos adquiridos y de sus implicaciones inmediatas para la agricultura; y, (iii) la necesidad de construir, para el Siglo XXI, una nueva visión de la agricultura y su medio rural, que se inserte en la voluntad política de realizar el tránsito hacia un desarrollo sostenible global, nacional y local.

A manera de contribución inicial y con el propósito de motivar el proceso reflexivo y operativo, se presenta a continuación un conjunto de acciones estratégicas, las cuales deberían ser acometidas por los países de las Américas de manera urgente, con el propósito de lograr el reposicionamiento de la agricultura en el marco de la nueva institucionalidad en construcción.

a. El fortalecimiento de la organización, la representación y la participación

El embate de las reformas económicas, la apertura comercial y los esfuerzos de los países por una inserción pronta y adecuada en el proceso de “mundialización” de la economía concentraron la atención de las políticas públicas y de la empresa privada en sectores de la economía distintos a la agricultura. El comercio, otros servicios y la industria aparecen con más fuerza en la agenda nacional, en parte por su capacidad “propositiva” y de negociación que tienen esos sectores.

Ante esta situación, surge la necesidad de crear un espacio que propicie el entendimiento entre las instituciones vinculadas a la agricultura, gubernamentales y no gubernamentales, de manera que puedan incidir con mayor fuerza en el concierto de decisiones nacionales sobre desarrollo, y, al mismo tiempo, impulsar el reposicionamiento de la agricultura en la agenda de desarrollo.

b. Las transformaciones productivas y comerciales

La agricultura enfrenta el desafío tecnológico que le impone la producción de alimentos, cada vez más exigente, en cuanto a cantidad y calidad, la necesidad de nuevos materiales y servicios (entre ellos, los ambientales) y la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Esto supone la utilización de tecnologías, procesos innovadores y prácticas tradicionales y autóctonas, de alta productividad y ambientalmente sostenibles. Al mismo tiempo, no se puede perder de vista el potencial que encierran los ecosistemas rurales para la producción agropecuaria, forestal y pesquera, y del conocimiento que se tenga sobre sistemas productivos en las esferas científico-tecnológicas, así como en la cultura rural.

En términos comerciales, la agricultura de las Américas, sobre todo la de los países menos desarrollados, tiene que acomodar sus estructuras productivas a la competencia internacional y tomar en consideración el costo social, temporal o de largo plazo que esto supone. Tal costo merece especial atención si se quiere reducir el desequilibrio económico y social en que vive la amplia mayoría de los habitantes del medio rural.

c. La construcción de una plataforma de desarrollo sostenible

La agricultura es una actividad compleja que involucra aspectos productivos, sociales, económicos, culturales, ambientales y político-institucionales. Tomando en cuenta, por un lado, los desequilibrios del proceso de desarrollo que afectan al medio rural y, por otro, los recursos de capital natural, humano y social que en él se encuentran, se hace evidente la pertinencia de acoger, con el máximo interés, la idea de reposicionar a la agricultura y al medio rural en el desarrollo nacional. Y esto se puede lograr

mediante la formulación de una plataforma de desarrollo sostenible que, sin desconocer el entorno internacional, parta desde la agricultura y su medio rural, e integre la capacidad local a las oportunidades nacionales e internacionales.

Tal plataforma supone una acción político-institucional en todos los ámbitos del quehacer social y debe partir del reconocimiento del enorme desequilibrio que aqueja a la agricultura y al medio rural, pero también de la aceptación de las capacidades y oportunidades que en ellos existen, pues son estas las que les confieren argumentos suficientes para lograr ocupar un espacio medular en las estrategias nacionales de desarrollo.

d. La acción política más allá de lo sectorial

Si entendemos a la agricultura como una actividad que va más allá de lo sectorial y si aspiramos a darle un nuevo lugar dentro de la sociedad, entonces, habrá que tomar medidas políticas y generar un espacio en las instancias donde se formulen esas políticas. En ese sentido, las organizaciones vinculadas a la agricultura tienen el ineludible compromiso de ampliar su ámbito de análisis y de acción y dirigirse a otros sectores del desarrollo y de la vida nacional, como son los centros de decisión sobre política fiscal, presupuestaria, económica, educativa, comercial, científica y tecnológica, e incluso de relaciones y negociaciones internacionales.

e. La participación activa en los foros políticos, comerciales, económicos y financieros internacionales

Los esfuerzos locales y nacionales no son suficientes para construir por sí solos, de manera sostenida, el desarrollo sostenible de un país. La cooperación internacional, entendida más allá de las conocidas ayudas oficiales al desarrollo (en franca disminución pero exigibles en términos de los compromisos adquiridos por los países desarrollados), es imprescindible y debe abordar los aspectos sustantivos de la economía mundial que afectan a la mayoría de los países, como son el comercio y la arquitectura financiera internacional.

Así, el entorno internacional juega un papel decisivo en la ejecución de planes nacionales de desarrollo, en particular, en lo que respecta a la agricultura. Por tanto, es necesario impulsar una cooperación más estrecha y el intercambio de puntos de vista en los foros internacionales sobre asuntos de interés para la agricultura y su medio rural.

Las organizaciones nacionales vinculadas a la agricultura y su medio rural están llamadas, pues, a fortalecer su presencia en los espacios y mecanismos globales, hemisféricos y regionales relacionados con el desarrollo, el comercio, la economía y las finanzas internacionales. En particular, deben hacer sentir su presencia en las negociaciones comerciales de la OMC²⁸, del ALCA y de los bloques comerciales regionales, como el MERCOSUR y otras iniciativas de integración con Europa. Una mayor presencia de las organizaciones de la agricultura en esos foros puede contribuir a la consecución de una mayor equidad en las relaciones comerciales y económicas internacionales, y, consecuentemente, puede favorecer la gobernabilidad global, en momentos en que en las Naciones Unidas y en las instituciones de Bretton Woods se hace una revisión de la arquitectura financiera internacional.

Además, es preciso identificar, por subregión y en el ámbito hemisférico y subregional, los foros y los espacios de participación donde se elaboran y promueven políticas y estrategias de interés para la agricultura y su medio rural. Asimismo, conviene identificar las áreas específicas de cooperación para el desarrollo sostenible de la agricultura y fortalecer las instancias de diálogo, negociación y cooperación internacional.

La generación de pensamiento estratégico y la formulación de acciones congruentes y oportunas se tornan especialmente necesarias, en vista de los retos que enfrenta la agricultura y de la permanente, y cada vez más acuciante necesidad de acudir con capacidad propositiva a los foros internacionales.

28 Especialmente sobre agricultura y temas relacionados contenidos en la agenda de la próxima Ronda de Negociaciones de Comercio prevista a iniciarse en el año 2000.

f. La participación en mecanismos internacionales

Los acuerdos internacionales sobre desarrollo, comercio, medio ambiente y de otro orden, han dispuesto mecanismos de seguimiento específicos, tanto para la adopción de nuevos compromisos (por ejemplo los Protocolos a las Convenciones) como para la evaluación del cumplimiento de los acuerdos²⁹. Estos aspectos les conciernen estrechamente a la agricultura y a su medio rural. El reposicionamiento de la agricultura exige entre otros aspectos, la adopción de medidas oportunas, eficaces y eficientes para implementar los acuerdos adoptados y garantizar la participación institucional en el monitoreo de su cumplimiento. Exige, asimismo, la formulación de nuevos acuerdos y políticas internacionales que favorezcan el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural.

Además, es imprescindible una presencia más vigorosa de parte de las organizaciones de la agricultura en los foros y mecanismos establecidos en la ONU³⁰, la OMC, el ALCA y el CODEX Alimentario, en las Cumbres Hemisféricas e Iberoamericanas, en los mecanismos acordados por la reciente Cumbre de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y en las instancias pertinentes de los organismos políticos, económicos y financieros internacionales (OEA, CEPAL, Banco Mundial, BID, BCIE, CDB, entre otros).

29 Entre otros, podemos citar el Programa Multianual de Seguimiento de la Agenda 21 en la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, las Secretarías de las distintas Convenciones sobre Medio Ambiente, los mecanismos establecidos por la OMC y los propios del proceso Cumbres de las Américas, coordinados por la OEA.

30 En cumplimiento al Plan Multianual de Seguimiento al Programa 21, la VIII Sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la ONU, a celebrarse entre el 24 de abril y el 5 de mayo de 2000, abordará cuatro temas principales: Finanzas para el Desarrollo Sostenible, Comercio y Medio Ambiente, Agricultura, y Planificación y Gestión Integrada del Recurso Tierra.

g. La construcción de una visión de la agricultura para el Siglo XXI

Los cambios se toman vertiginosos. La población crece, los recursos se agotan, la ciencia y la tecnología incorporan nuevos conocimientos y opciones a la producción. También la ética, la cultura y los valores se están abriendo un nuevo espacio en la institucionalidad.

Además del propósito urgente de posicionar a la agricultura en las estrategias nacionales de desarrollo, de corto y mediano plazo, es preciso discurrir en plazos más largos y en escenarios alternativos. El horizonte de planeamiento más citado es el año 2005, en el cual convergen los plazos de varios acuerdos comerciales; no obstante, un posicionamiento adecuado de la agricultura exige una serie de acciones estratégicas que superen el mediano plazo y un esfuerzo de reflexión en donde el carácter prospectivo supere el de gerenciamiento de la situación presente y mediata, y vislumbre las primeras décadas del Siglo XXI.

ANEXOS

ANEXO 1

MECANISMO PERMANENTE DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN POLÍTICA, GRUPO DE RÍO. DECLARACIONES DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

1. Declaración de Acapulco (29 de noviembre de 1987)
2. Declaración de Punta del Este (29 de octubre de 1988)
3. Declaración de Ica (12 de octubre de 1989)
4. Declaración de Caracas (12 de octubre de 1990)
5. Declaración de Cartagena de Indias (2 de diciembre de 1991)
6. Declaración de Buenos Aires (2 de diciembre de 1992)
7. Declaración de Santiago (16 de octubre de 1993)
8. Declaración de Río de Janeiro (10 de septiembre de 1994)
9. Declaración de Quito (5 de septiembre de 1995)
10. Declaración de Cochabamba (4 de septiembre de 1996)
11. Declaración de Asunción (24 de agosto de 1997)
12. Declaración de Panamá (5 de septiembre de 1998)
- 13 Principales resultados de la XIII Cumbre del Grupo de Río (Ciudad de México, 29 de mayo de 1999)

ANEXO 2

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y LOS FOROS IBEROAMERICANOS DE AGRICULTURA

Declaraciones y principales temas abordados

1. CUMBRES IBEROAMERICANAS

I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Guadalajara, México, 18 y 19 de Julio de 1991

Declaración de Guadalajara

- Vigencia del Derecho Internacional
- Desarrollo económico y social
- Educación y cultura

II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Madrid, España, 23 y 24 de julio de 1992

Declaración de Madrid

- Concertación política
- Economía, integración y cooperación
- Educación y modernización: Programas de cooperación
- Desarrollo social y humano
- Desarrollo sostenible

III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Salvador de Bahía, Brasil, 15 y 16 de julio de 1993

- Un Programa para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social
- Cooperación entre los países del área

IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Cartagena de Indias, Colombia, 14 y 15 de junio de 1994

- El ámbito internacional y las perspectivas del sistema multilateral de comercio.

- El ámbito regional y la convergencia de los esquemas de integración.
- El ámbito nacional, la competitividad y el desarrollo social.

V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

San Carlos de Bariloche, Argentina, 16 y 17 de octubre de 1995

- La Educación como factor esencial del desarrollo económico y social
- La Cooperación derivada de las Cumbres de la Conferencia Iberoamericana

VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

Santiago - Viña del Mar, Chile, 10 y 11 de noviembre de 1996

- Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa
- La Cooperación derivada de las Cumbres de la Conferencia Iberoamericana

VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

Isla de Margarita, Venezuela, 8 y 9 de noviembre de 1997

Declaración de Margarita

- Los Valores éticos de la democracia
- La Cooperación derivada de las Cumbres de la Conferencia Iberoamericana

VIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno

Oporto, Portugal, 17 y 18 de octubre de 1998

Declaración de Oporto

- Los Desafíos de la globalización y la integración regional
- Cooperación Iberoamericana

IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno

La Habana, Cuba, 15 y 16 de noviembre de 1999

Declaración de La Habana

- Iberoamérica y la situación financiera internacional en una nueva economía globalizada.
- Cooperación iberoamericana - Creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana

2. FOROS IBEROAMERICANOS DE AGRICULTURA**I Foro Iberoamericano de Agricultura**

Santiago, Chile, 5, 6 y 7 de agosto de 1996

Declaración de Santiago**II Foro Iberoamericano de Agricultura**

Isla de Margarita, Venezuela, 11,12 y 13 de agosto de 1997

“La agricultura como soporte de la democracia”

- Declaración de Maturín
- Plan de Acción Ministerial

III Foro Iberoamericano de Agricultura

Evora, Portugal, 26, 27 y 28 de julio de 1998

IV Foro Iberoamericano de Agricultura

La Habana, Cuba, 15, 16 y 17 de mayo de 1999

ANEXO 3

PROCESO CUMBRES DE LAS AMERICAS SINOPSIS INFORMATIVA

1. CUMBRE DE LAS AMERICAS, MIAMI, 1994

1.1 DECLARACION DE PRINCIPIOS

Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas.

Objetivos

- La preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.
- La promoción de la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio.
- La erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro Hemisferio.
- La garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

1.2 PLAN DE ACCION

Areas de Acción

La Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas

1. El fortalecimiento de la democracia
2. La promoción y protección de los derechos humanos
3. El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria
4. La promoción de los valores culturales
5. La lucha contra la corrupción
6. La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y los delitos conexos

7. La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional
8. El fomento de la confianza mutua

La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio

9. El libre comercio en las Américas
10. El desarrollo y la liberalización de los mercados de capital
11. La infraestructura hemisférica
12. Cooperación energética
13. Las telecomunicaciones y la infraestructura de la información
14. La cooperación en ciencia y tecnología
15. El turismo

La Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio

16. El acceso universal a la educación
17. El acceso equitativo a los servicios básicos de salud
18. El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad
19. El fomento de las microempresas y las pequeñas empresas
20. Los Cascos Blancos—Cuerpos para casos de emergencia y el desarrollo

La Garantía del Desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Medio Ambiente para las Generaciones Futuras

21. La alianza para el uso sostenible de la energía
22. La alianza para la biodiversidad
23. La alianza para la prevención de la contaminación

1.3 ACUERDOS INTERNACIONALES REFERIDOS

Carta de las Naciones Unidas.

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.

Protocolos de Cartagena de Indias, de Washington y de Managua a la Carta de la OEA.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Conferencia Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, Bolivia.

Cumbre de San Antonio de 1992 (sobre control de drogas).

Convención de las Naciones Unidas contra el Trafico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Declaración de los Gobiernos Latinoamericanos y del Caribe, Kingston, 1992.

Alianza Hemisférica para el Uso Sostenible de la Energía.

Compromiso de una Alianza para el Desarrollo y la Lucha para Superar la Pobreza Extrema, Asamblea General de la OEA.

Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, 1995.

Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, 1995.

Cumbre Mundial de la Infancia de 1990.

Acuerdo Nariño de 1994.

Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, 1994.

Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Convención Interamericana para la Prevención, el Castigo y la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer.

Programa 21.

Convenio Marco sobre Cambio Climático.

Convención sobre Diversidad Biológica.

Plan de Acción de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Iniciativa de los Bancos de Coral.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Plan de Acción sobre la Contaminación Marina de la Región del Caribe.

1.4 INSTITUCIONES MENCIONADAS

Organización de los Estados Americanos (OEA).
Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Organización Panamericana de la Salud (OPS).
Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
Grupo de Acción Financiera del Caribe sobre Lavado de Dinero.
Organización Mundial de Comercio (OMC).
Comisión Especial sobre Comercio de la OEA.
Asociación de Superintendentes de Banca de América Latina y el Caribe.
Organización Mundial de la Salud (OMS).
Banco Mundial.

1.5 MECANISMOS MENCIONADOS Y/O ESTABLECIDOS

Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas.
Área de Libre Comercio de las Américas.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Comisión sobre Asuntos Financieros Hemisféricos.
Red Hemisférica Interuniversitaria de Información Científica y Tecnológica de la OEA.
Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) de la OEA.
Programa Bolívar y Programa MERCOCYT de la OEA.
Red Interamericana de Economía y Financiamiento de la Salud.
Consejo de Fiscalizadores de Valores de las Américas.
Consejo Directivo de los Ministros de Salud del Hemisferio Occidental de la OPS.
Relator Especial sobre la Violencia Contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
Iniciativa de los Cascos Blancos.
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).
Fondo de Inversión Multilateral.

2. CUMBRE DE LAS AMERICAS SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SANTA CRUZ DE LA SIERRA, 1996

2.1 DECLARACION

Principios

El ser humano tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, por lo que constituye el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible.

Las economías abiertas y de mercado constituyen elementos fundamentales para impulsar el desarrollo económico y el bienestar social, así como la preservación de un medio ambiente sano.

Los cambios en los patrones de producción y consumo son necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible, una mejor calidad de vida, la conservación del medio ambiente y para contribuir a la superación de la pobreza.

La democracia representativa es esencial para la paz, la justicia y el desarrollo.

El desarrollo sostenible requiere el fortalecimiento y promoción de las instituciones y valores democráticos.

Trabajar conjuntamente para enfrentar los retos y oportunidades para los países del Hemisferio.

Los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas en la búsqueda global del desarrollo sostenible.

Los beneficios del desarrollo sostenible deberían llegar a todos los países del Hemisferio, en particular a los de menor desarrollo y a todos los segmentos de la población.

El alivio de la pobreza es parte integral del desarrollo sostenible.

La cooperación internacional continua para llevar adelante los compromisos asumidos en la Conferencia de Río.

La transferencia de tecnología en términos justos y favorables, incluidos términos preferenciales, establecidos de común acuerdo.

Amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación.

Cooperación entre los Estados de las Américas en la búsqueda común de una calidad de vida más elevada para los pueblos, fundada en objetivos integrales y complementarios de carácter económico, social y ambiental.

Aprovechamiento de las experiencias nacionales y regionales que se encuentran en marcha para integrar un plan de acción que comprometa la acción oportuna de los Estados y la disponibilidad de los recursos necesarios para su cumplimiento.

Elementos para la aplicación del Plan de Acción:

1. Crecimiento económico con equidad.
2. Fortalecimiento de las dimensiones sociales del desarrollo.
3. Un medio ambiente sano.
4. Participación pública.
5. Desarrollo y transferencia de tecnología.
6. Financiamiento.
7. Fortalecimiento de los marcos jurídicos.

2.2 PLAN DE ACCION

Areas

1. Salud y educación
2. Agricultura y silvicultura sostenibles
3. Ciudades y comunidades sostenibles

4. Recursos hídricos y áreas costeras
5. Energía y minerales

2.3 ACUERDOS INTERNACIONALES REFERIDOS

Declaración de Río.

Programa 21.

Acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de las Américas. Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.

Acuerdo sobre Cooperación Ambiental de América del Norte.

Tratado de Cooperación Amazónica.

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio/Organización Mundial de Comercio (GATT/OMC).

Carta Panamericana de la Salud y el Medio Ambiente para el Desarrollo Humano Sostenible.

Convención sobre Diversidad Biológica.

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, (CITES).

Iniciativa Internacional sobre los Arrecifes de Coral del Seminario de las Zonas Tropicales de las Américas, 1995.

Seminario Interamericano de Participación Pública, Montevideo, 1996.

2.4 INSTITUCIONES MENCIONADAS

Organización Mundial de Comercio.

Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Organización de los Estados Americanos (OEA).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
Sistema de Naciones Unidas.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Banco Mundial.
Corporación Andina de Fomento (CAF).
Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2.5 MECANISMOS MENCIONADOS Y/O ESTABLECIDOS

Comisión Permanente del Pacífico Sur.
Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial de Comercio.
Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Bosques bajo los auspicios de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
Red Internacional de Bosques Modelo.
Red de Información Interamericana sobre Diversidad Biológica.
Red de las Américas sobre el Hombre y la Biosfera (MABNET Américas).
Sistema de Información sobre la Conservación de la Diversidad Biológica (BCIS).
Programa Global de Acción para la Protección del Medio Marino contra Actividades Terrestres.
Reunión Hemisférica de Ministros de Energía, Santa Cruz de la Sierra en 1996.
Primera Conferencia Anual de Ministros de Minas de las Américas, Santiago de Chile, 1996.
Comité Guía Hemisférico de Energía.
Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible (CIDS), OEA.
Grupo de Revisión de la Implementación de la Cumbre (GRIC), OEA.
Comité Jurídico Interamericano.
Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
Fondos Nacionales para el Medio Ambiente.
Programa de la Red de Desarrollo Sostenible (SDNP).
Plan de Acción de la Reunión Hemisférica de Ministros de Ciencia y Tecnología, Cartagena, 1996.

Programa Mercado Común del Conocimiento Científico y Tecnológico (MERCOCYT).

Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible.

3. II CUMBRE DE LAS AMERICAS, SANTIAGO DE CHILE, 1998

3.1 DECLARACION

Confianza en que el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mejorará el bienestar de nuestros pueblos, incluyendo a las poblaciones en desventaja económica en nuestros respectivos países.

La integración hemisférica constituye un complemento necesario de las políticas nacionales para superar los problemas pendientes y obtener un mejor grado de desarrollo.

Decisión para aprovechar los beneficios de la globalización y enfrentar sus retos, otorgando especial atención a los países y grupos sociales más vulnerables del Hemisferio.

La educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos.

El acuerdo del ALCA será equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), y constituirá un compromiso único.

El proceso de negociación del ALCA será transparente, y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países.

La integración económica, la inversión y el libre comercio son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente.

La volatilidad de los mercados de capitales confirma la decisión de fortalecer la supervisión bancaria en el Hemisferio.

La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana.

El respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los individuos constituye una preocupación primordial de nuestros gobiernos.

Una prensa libre desempeña un papel fundamental en el respeto y promoción de los derechos humanos y se reafirma la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión.

Una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad; garantiza la igualdad de todos sus ciudadanos; y contribuye al desarrollo económico.

La igualdad de derechos y de oportunidades entre mujeres y hombres, con el objetivo de asegurar una participación dinámica de la mujer en todos los ámbitos del quehacer de nuestros países, constituye una tarea prioritaria.

La superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro Hemisferio.

La paz, valor esencial para la convivencia humana.

La protección del medio ambiente, base de un desarrollo sostenible que permite al ser humano una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza.

La integración energética, basada en actividades competitivas y transparentes, y de acuerdo con las condiciones y objetivos nacionales, contribuye al desarrollo sostenible de nuestras naciones y al mejoramiento de la calidad de vida de nuestras poblaciones procurando un mínimo impacto en el ambiente.

3.2 PLAN DE ACCION

I. EDUCACION: LA CLAVE PARA EL PROGRESO

Principios: equidad, calidad, pertinencia y eficiencia.

La equidad entendida como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica, la discapacidad, la discriminación étnica, cultural y de género.

La calidad que comprende el logro de altos niveles y orientaciones cognitivas, de competencias, de habilidades y de actitudes éticas.

La pertinencia entendida como la capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto, considerando su diversidad social, cultural, étnica y lingüística.

La eficiencia entendida como la provisión de recursos suficientes que se usen de modo óptimo para alcanzar mejores logros educativos.

II. PRESERVACION Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

- Democracia y Derechos Humanos
- Educación para la Democracia
- Sociedad Civil
- Trabajadores Migrantes
- Fortalecimiento de las Administraciones Municipales y Regionales
- Corrupción
- Prevención y Control del Consumo Indebido y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos
- Terrorismo
- Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados
- Fortalecimiento del Sistema de Justicia y de los Organos Judiciales

- Modernización del Estado en la Administración de Materias Laborales

III. INTEGRACION ECONOMICA Y LIBRE COMERCIO

- Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
- Fortalecimiento y modernización e Integración de los Mercados Financieros
- Ciencia y Tecnología
- Cooperación Energética Regional
- Infraestructura Hemisférica

IV. ERRADICACION DE LA POBREZA Y LA DISCRIMINACION

- Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- Registro de Propiedades
- Tecnologías de Salud
- Mujer
- Derechos Básicos de los Trabajadores
- Poblaciones Indígenas
- Hambre y Malnutrición
- Desarrollo Sostenible
- Cooperación

SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMERICAS

- Grupo de Revisión de la Implementación Cumbres, GRIC.
- Reuniones Ministeriales Sectoriales

3.3 ACUERDOS INTERNACIONALES REFERIDOS

Conferencia de Ministros de Educación, Mérida, México, 1998.

Declaración Cuarta Reunión Ministerial de Comercio, San José, marzo de 1998.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad.
Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
Protocolo de la Conferencia de Kyoto, 1997.
Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 1993.
Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en 1996.
Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego.
Declaración y Plan de Acción de Lima (sobre Terrorismo).
Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, celebradas en noviembre de 1995 en Santiago, Chile, y en febrero de 1998 en San Salvador, El Salvador.
Convención sobre la Prohibición del Empleo, el Almacenamiento, la Producción y la Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.
Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
Principios Fundamentales de Basilea para la Supervisión Efectiva de las Actividades Bancarias.
Declaración de Cartagena y Plan de Acción Interamericano sobre Ciencia y Tecnología, adoptado en Cartagena en 1996.
Declaración Ministerial Conjunta de la Segunda Cumbre Hemisférica sobre Transporte, Chile, 1996.
Acuerdo sobre Comercio de Servicios Básicos de Telecomunicaciones de la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo GBT).
Declaración y Plan de Acción adoptados por la Reunión de Altas Autoridades de Telecomunicaciones, celebrada en Washington D.C. en 1996.
Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos.
Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.
Cumbre de las Américas.
IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.
"Consenso de Santiago" de la VII Conferencia Regional del Seguimiento de Beijing (CEPAL/ONU).
Sistema de Indicadores adoptados por los países de las Américas en Montelimar, Nicaragua.
Conferencia Interamericana sobre el Hambre, celebrada en Buenos Aires, 1996.

3.4 INSTITUCIONES MENCIONADAS

Organización de Estados Americanos (OEA)

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Banco Mundial.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Organización Marítima Internacional (OMI).

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL).

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

3.5 MECANISMOS MENCIONADOS Y/O ESTABLECIDOS

Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Comité Tripartito.

Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Estrategia Hemisférica contra las Drogas.

Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD).

Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI).

Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Grupo de Trabajo de la OEA sobre la Democracia y los Derechos Humanos.

Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible.

Estrategia Interamericana de Participación Pública.

Relator Especial para Trabajadores Migrantes.

Programa Interamericano para Combatir la Corrupción.

Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.

Comisión de Seguridad Hemisférica.

Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA.

Grupos de Negociación del ALCA.

Comité de Representantes Gubernamentales creado en la Cuarta Reunión de Ministros de Comercio.

Iniciativa Energética Hemisférica.

Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Red de Gestión de las Telecomunicaciones (RGT) y Redes Inteligentes (RI).

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC).

ANEXO 4

REGLAS BÁSICAS, NORMAS APLICABLES AL COMERCIO INTERNACIONAL Y ACUERDOS DE INTERÉS PARA LA AGRICULTURA

1. REGLAS BÁSICAS

Las normas adoptadas para el comercio internacional en la denominada Ronda Uruguay se basan en cuatro reglas básicas (CCI 1995:7):

Protección de la rama de producción nacional mediante aranceles. Si bien se propugna la liberalización del comercio, también se reconoce la necesidad de proteger, mediante aranceles, la producción nacional de la competencia internacional.

Consolidación de los aranceles. Implica la reducción de los aranceles de aduana y la eliminación de los demás obstáculos al comercio.

Trato de la nación más favorecida. Instituye el principio de la no discriminación. Exige que los aranceles y las demás reglamentaciones se apliquen a las mercancías importadas o exportadas sin discriminación entre los países. Tratamiento especial ocurre con el comercio entre las partes en acuerdos comerciales regionales, y con lo concerniente al Sistema Generalizado de Preferencias.

Regla del trato nacional. Este principio prohíbe a los países discriminar entre los productos importados y los productos nacionales equivalentes y se refiere tanto al tratamiento de impuestos como a la aplicación de reglamentos nacionales.

2. NORMAS

Reglas aplicables a la concesión de subvenciones. Los gobiernos conceden subvenciones para lograr diversos objetivos de su política. La finali-

dad básica de la normativa¹, referida a los productos industriales, es prohibir o restringir el uso de las subvenciones que tienen efectos perturbadores en el comercio.

Medidas que puede adoptar el gobierno de un país importador a petición de la rama de producción nacional. Ellas se refieren a: i) las medidas de salvaguardia² que permiten limitar temporalmente las importaciones de un producto mediante aranceles o restricciones cuantitativas, cuando estas causan o amenazan causar un grave daño a la producción nacional y ii) a los derechos "antidumping" y compensatorios³ que permiten a los gobiernos gravar con derechos compensatorios los productos importados cuando se compruebe que los proveedores extranjeros recurren a prácticas comerciales desleales, tales como el "dumping" y la competencia desleal. El Acuerdo sobre Prácticas Antidumping, APA, considera que un producto es objeto de "dumping" cuando su precio de exportación es inferior al precio en el mercado interno del país exportador y que puede darse competencia desleal cuando la empresa extranjera pone precios de exportación bajos ocasionados por una subvención estatal. El APA autoriza a los países a gravar los productos objeto de "dumping"; de igual modo, el acuerdo SMC permite a los países aplicar derechos compensatorios a los productos subvencionados.

Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Las condiciones impuestas a los inversionistas extranjeros pueden ocasionar efectos desfavorables en el comercio -las denominadas medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio-. En la Ronda Uruguay se negoció la prohibición a los países a que utilicen ciertas medidas que se consideran incompatibles con la regla del GATT en cuanto al trato nacional y con la regla que prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación⁴.

1 Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, SMC.

2 Acuerdo sobre Salvaguardias.

3 Acuerdo sobre Prácticas Antidumping, APA.

4 Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.

3. ACUERDOS DE INTERÉS PARA LA AGRICULTURA

La Ronda Uruguay adoptó 27 acuerdos, incluyendo el de creación de la OMC. Entre los que se consideran de interés para la agricultura destacan:

El Acuerdo sobre Agricultura. Su propósito principal es velar por que las reglas básicas del GATT sean aplicadas por todos los países al comercio de los productos agrícolas. Por primera vez se realiza un esfuerzo sistemático para regular las subvenciones a los productos agrícolas.

Las normas y compromisos se aplican al acceso a los mercados, la ayuda interna, las subvenciones y otros programas, incluidos los que eleven o garanticen los precios al productor y los ingresos a los agricultores; y a las subvenciones a la exportación y a otros métodos utilizados para lograr artificialmente la competitividad de las exportaciones.

El Acuerdo sobre Agricultura regula las subvenciones a los productos agrícolas; no las prohíbe, sino que obliga a los gobiernos a reducir los recursos destinados a las subvenciones, en este caso, agrupadas en dos categorías: verdes y ámbar. Las subvenciones de "caja verde"⁵ son aquellas permitidas a las que no se aplican compromisos de reducción y cumplen con el requisito de no causar efectos de distorsión ni en el comercio ni en la producción, o a lo sumo, de causarlos en grado mínimo, y no tienen el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores. Las subvenciones de "caja ámbar" abarcan, fundamentalmente, las medidas de ayuda interna y se les aplican compromisos de reducción. El Acuerdo fija un máximo para la ayuda interna total que el Estado puede otorgar a los productores, calculada como la Medida Global de Ayuda, MGA. Para el caso de los países desarrollados, la MGA deberá reducirse en un 20% en un plazo de seis años (1995-2000), y en un 13% para los países en desarrollo en un plazo de 10 años (1995-2004). Los países menos adelantados no están obligados a hacer ninguna reducción.

El Acuerdo prohíbe las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios, salvo las especificadas en las listas de compromisos de los

5 Acuerdo sobre Agricultura, Anexo 2.

Miembros. Se exige la reducción de dinero destinado a subvencionar a la exportación, como también la cantidad de exportaciones subvencionadas. Tomando los promedios de 1986-90 como nivel base, los países desarrollados han convenido en reducir el valor de las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios en un 36% y en una reducción mínima de un 15% por producto, en un período de seis años a partir de 1995; para los países en desarrollo la meta es de un 24% y un 10%, respectivamente, a lo largo de 10 años. Además, los países desarrollados acordaron reducir las exportaciones subvencionadas en un 21% durante seis años; 14% durante 10 años en el caso de los países en desarrollo. Los países menos adelantados no están obligados a hacer ninguna reducción ni en los aranceles ni en las subvenciones.

Pese a las reducciones anotadas, el Acuerdo autoriza a los gobiernos a prestar ayuda a las economías rurales, preferiblemente mediante políticas que ocasionen menos distorsiones al comercio y que no restrinjan indebidamente el derecho de los gobiernos a conceder subvenciones para mejorar la productividad y la eficiencia de la actividad, o a adoptar medidas de ayuda a los campesinos.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Prohíbe o restringe el uso de las subvenciones que tienen efectos perturbadores en el comercio y permite a los países aplicar derechos compensatorios a los productos subvencionados por otros Estados.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Dispone que la aplicación de aquellas normas exigidas por los países a los productos importados -normas que se han dictado para proteger la salud y la seguridad de la población o para asegurar la conservación del medio ambiente- no generen obstáculos innecesarios al comercio internacional y que se apliquen, sin discriminación, a todos los productos importados.

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Se refiere a las medidas que se les aplican a los productos agrícolas importados de conformidad con los reglamentos sanitarios y fitosanitarios del país importador, y tienen por objetivo primordial proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, o preservar los vegetales contra las plagas y enfermedades que puedan ser introducidas en un país. El Acuerdo

confirma el derecho de los países a esa protección y, a la vez, tiene como objetivo reducir la incidencia de los obstáculos sanitarios y fitosanitarios al comercio internacional. El Acuerdo permite a los países determinar los niveles de inocuidad y de protección sanitaria y aplicar medidas en forma discriminatoria, en función de factores como las diferencias del grado de predominio de determinadas plagas o enfermedades. Asimismo, permite, como medida de precaución, adoptar disposiciones para restringir, provisionalmente las importaciones, por ejemplo cuando existe un riesgo inminente de propagación de una enfermedad y la documentación científica es insuficiente. Si bien el Acuerdo estimula el uso de normas internacionales, los Miembros pueden adoptar requisitos más estrictos, si existe justificación científica.

La normativa establecida en el marco de la OMC es vasta, compleja y en proceso de ulteriores negociaciones, de tal manera que la mayoría de los 27 instrumentos involucran a la agricultura, en cuanto oferente de bienes, demandante de servicios y vinculada a cuestiones de propiedad intelectual, principalmente en todo aquello relacionado con la diversidad biológica y a la moderna biotecnología. Los instrumentos jurídicos multilaterales de comercio resultantes de la Ronda Uruguay se tratan como un compromiso único.

Además, los países del Hemisferio acompañan el cumplimiento de las normas de la OMC con otras derivadas de los distintos esquemas de integración regional y de los acuerdos comerciales.

ANEXO 5

PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE MEDIO AMBIENTE DE INTERES PARA LA AGRICULTURA

Los siguientes instrumentos internacionales sobre medio ambiente son de particular interés para la agricultura: Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco sobre el Cambio Climático, Convenio para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional, Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, los Principios Forestales, Convención de Lucha contra la Desertificación, Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, y la Convención de Ramsar sobre Humedales, entre otros. A continuación se describen de manera sucinta algunos de ellos.

Convenio sobre la Diversidad Biológica. Su objetivo es asegurar una efectiva acción nacional e internacional para frenar la destrucción de especies, hábitats y ecosistemas; por tanto, proteger la diversidad biológica y usarla sosteniblemente. Asimismo, pretende una distribución equitativa y justa de los beneficios del uso de los recursos genéticos, mediante el acceso apropiado a los recursos genéticos y la transferencia adecuada de tecnologías importantes; es decir, acceso y transferencia de tecnología a los países en desarrollo en términos preferenciales y concesionales. Entre otros compromisos, son relevantes los relacionados con las disposiciones nacionales para facilitar el acceso a los recursos genéticos, y aquellas referidas al acceso a la tecnología que utilice material genético, incluidas las patentes y otros derechos de propiedad intelectual.

Convención Marco sobre el Cambio Climático. Su objetivo es lograr la estabilización de la concentración de gases de "efecto invernadero"⁶ en la atmósfera, de manera que las intervenciones antropogénicas peligrosas no interfieran con el sistema climático. Esto significa que las actividades económicas, en particular, y los países o grupos de ellos, deben, por una parte, limitar y reducir los gases; y por otra, proteger y mejorar sus sumideros⁷ y sus depósitos de gases de efecto invernadero. En el Protocolo de Kyoto a la Convención se fijaron los compromisos cuantitativos de limitación y reducción de emisiones para los países desarrollados a un nivel inferior en no menos de 5% a las producidas en 1990. Dicha reducción debe llevarse a cabo en el período 2008-2012. A la vez, se estableció la posibilidad de que estos países, en cumplimiento de sus compromisos, adoptaran medidas que pudieran ser aplicadas de manera conjunta con países en desarrollo, en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio, mediante la ejecución de proyectos agroforestales y la comercialización internacional de las Unidades de Reducción Certificada de Emisiones.

Convenio para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional. Su objetivo es promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos, a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional. Se pretende facilitar el intercambio de información acerca de las características de estos produc-

6 La Convención trata con todos los gases de "efecto invernadero" no controlados por el Protocolo de Montreal (de 1987) de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 1985; éstos se definen en el Anexo A del Protocolo de Kyoto y son: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

7 Cualquier proceso o actividad o mecanismo que absorba un gas de "efecto invernadero", (por ejemplo, un aerosol o un precursor de un gas de "efecto invernadero" en la atmósfera), tales como, los bosques y las plantaciones forestales.

tos, establecer un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación, y, difundir esas decisiones a las Partes.

El procedimiento de consentimiento fundamentado previo (CFP) es un medio de obtener y difundir oficialmente las decisiones de los países importadores respecto de si desean recibir futuros envíos de determinado producto químico y de velar por la aplicación de esas decisiones por parte de los países exportadores. El ámbito de aplicación del Convenio comprende: a) los productos químicos prohibidos; y b) las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas⁸. Cualquier Parte que sea un país en desarrollo y experimente problemas causados por una formulación plaguicida extremadamente peligrosa en las condiciones en que se usa en su territorio podrá proponer a la Secretaría la inclusión de esa formulación plaguicida en el Anexo III: Productos químicos sujetos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo. La Convención incluye inicialmente 22 plaguicidas⁹, pero, se prevé que han de añadirse muchos otros en el futuro.

El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Es un instrumento cuyo texto ha sido adoptado recientemente y que se pondrá a la firma de los gobiernos a partir del 15 de mayo de 2000. Se refiere a la protección ambiental y al comercio de animales y plantas modificadas genéticamente. Dadas sus implicaciones en la agricultura, es menester considerar sus alcances, principalmente en todo lo relacionado con la biotecnología, las inversiones, la propiedad intelectual y los reparos que sobre la salud humana y el natural equilibrio biológico se esgrimen en contra de las nuevas técnicas aplicadas a la modificación genética de animales y plantas.

8. Todo producto químico formulado para ser usado como plaguicida, que produzca efectos graves para la salud o el medio ambiente, observables en un período de tiempo corto tras una exposición simple o múltiple, en sus condiciones de uso.

9 Ellos son: 2,4,5-T, aldrina, captafol, clordano, clordimeform, clorobencilato, DDT, dieldrina, dinoseb, 1,2-dibromuro de etileno (DBE), fluoroacetamida, HCH, heptacloro, hexaclorobenceno, lindano, pentaclorofenol y compuestos de mercurio, y determinadas fórmulas de monocrotofos, metamidofos, fosfamidón, paratión metilo y paratión.

Convención de Lucha contra la Desertificación. El objetivo es combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía. Dos rasgos fundamentales del instrumento son: a) el ámbito de su aplicación, claramente estipulado por los términos utilizados, y que pone de manifiesto que la acción de la Convención es aplicable a la gran extensión de tierras utilizadas en el planeta y no exclusivamente a los desiertos existentes; y, b) la legitimización de los procesos participativos bajo un instrumento jurídico internacional que les confiere derechos y responsabilidades a las comunidades afectadas y a las organizaciones e instituciones gubernamentales y de cooperación. La Convención se aplica mediante la adopción del Plan de Acción Nacional, principio motriz de la Convención que se complementa con sus homólogos de nivel subregional y hemisférico. Concretamente, el Anexo III de la Convención se refiere a la Aplicación Regional para América Latina y el Caribe.

Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. La Convención sobre los Humedales, o Convención de Ramsar, es el primero de los modernos tratados intergubernamentales mundiales sobre conservación y uso racional de los recursos naturales. La Convención ha ampliado su alcance a fin de abarcar, entre otros aspectos, el impacto de la agricultura en la conservación y el uso racional de los humedales, a los que reconoce como ecosistemas de suma importancia para la conservación de la diversidad biológica y el bienestar de las comunidades humanas. El tratado prevé cuatro compromisos principales que las Partes Contratantes asumen al adherirse a él: 1. Sitios incluidos en la Lista; cada país selecciona, al menos 1 sitio, basado en la importancia del humedal, en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. 2. Uso racional; son consideraciones relativas a la conservación de los humedales que deben tomarse en cuenta en la planificación nacional del uso del suelo. 3. Reservas y capacitación; se refiere a la creación de reservas naturales y a la promoción de la capacitación en el campo de la investigación, el manejo/gestión y la vigilancia de los humedales. 4. Cooperación internacional; trata especialmente de lo que atañe a los humedales transfronterizos, los sistemas hídricos compartidos y las especies compartidas.

Además de los instrumentos jurídicos mencionados y de otros existentes, es importante señalar aquellos de carácter político expresados en pla-

nes y programas de acción, cuya influencia se está haciendo sentir en la formulación de políticas y programas de ámbito internacional, nacional e incluso local. Los más importantes son los adoptados en la CNUMAD¹⁰ y los planes de acción de las Cumbres de las Américas¹¹.

Los Principios Forestales. En la CNUMAD se reconoció que todos los bosques deberían ser objeto de una ordenación sostenible, tomando en cuenta los servicios que prestan y los beneficios sociales, económicos y ecológicos que conllevan. La negociación, hasta 1992, permitió la adopción de un acuerdo político¹² de orientación a los esfuerzos posteriores, internacionales y nacionales, tanto programáticos como jurídicamente vinculantes en favor de la lucha contra la deforestación. En el plano internacional, el Grupo Intergubernamental sobre Bosques de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la ONU, luego de un proceso de diálogo normativo, definió un Programa Forestal Mundial con propuestas consensuadas sobre programas forestales nacionales. Por otra parte, la Convención Internacional de las Maderas Tropicales tiene un acuerdo sobre la ordenación sostenible de los bosques tropicales.

No obstante, los dos esfuerzos anteriores la comunidad internacional continúa la negociación sobre un instrumento jurídicamente vinculante a los países que contemple la conservación de todo tipo de bosques.

10 Programa 21, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los "Principios Forestales".

11 Cumbre de las Américas. 1994. Plan de Acción, punto IV La Garantía del Desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Medio Ambiente para las Generaciones Futuras; Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible. 1996. Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, Capítulo II.2 Agricultura y silvicultura sostenibles.

12. CNUMAD (1992). Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Los recursos naturales de estas islas están fuertemente amenazados; sus ecosistemas proveen corredores biológicos que enlazan las principales áreas de diversidad biológica del mundo; y, de manera particular, están bajo fuerte presión por el problema del cambio climático, el calentamiento global y los desastres naturales. El Plan incluye acciones en 15 áreas, varias relacionadas con la agricultura y el medio rural. El Plan invoca los principios de derecho al desarrollo y de cooperación internacional.

Plan de Acción de la Conferencia Ministerial Especial sobre la Agricultura en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. La Conferencia se centró en los problemas concretos de la agricultura, inclusive la silvicultura y la pesca. El objetivo principal fue elaborar un Plan de Acción integrado por programas/proyectos en apoyo del desarrollo agrícola sostenible en los Estados insulares en desarrollo, como seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Alimentación.

Principales Compromisos:

- Adaptación a los cambios de las condiciones comerciales mundiales.
- Hacia una agricultura más intensificada, diversificada y sostenible.
- Satisfacción de las necesidades de la pesca.
- Garantía de una ordenación sostenible de los recursos de tierras, hídricos y forestales y de la protección del medio ambiente.
- Creación de capacidad y fortalecimiento institucional.

BIBLIOGRAFIA

1. BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Informe progreso económico y social 1998-1999. América Latina frente a la desigualdad. Disponible en web:www.iadb.org.
2. CCAD-IICA (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) eds. 1994. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. San José, Costa Rica, IICA. p. 64.
3. CCI (Centro de Comercio Internacional). 1995. Guía de la Ronda de Uruguay para la Comunidad Internacional. Ginebra, CCI/CS. p. 428.
4. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1997. La brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. Santiago, Chile, CEPAL. Consultado 18 jul. 1999. Disponible en <http://www.eclac.cl>.
5. CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). 1992a. Informe de la Conferencia. Programa 21. Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional. p. 503.
6. CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). 1992b. Informe de la Conferencia. Declaración de Río (Principio 16). Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional. p. 503.
7. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. 1987. Nuestro Futuro Común. Madrid, Alianza Editorial. p. 460.
8. Echeverría, R. 1998. Estrategia para la reducción de la pobreza rural. Washington, D.C., BID. p. 29 (No. ENV-122)
9. Glenn, J. y Gordon, T. 1999. 1999 State of the future. Challenges we face at the Millennium. Washington, D.C., American Council for The United Nations University. p. 340.

10. Ocampo, J.A. 1999. Reforming the international financial architecture: Consensus and divergence. Santiago, Chile, ECLAC. Consultado 30 ago. 1999. Disponible en <http://www.eclac.cl>.
11. ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1992. Convención sobre la desertificación. Anexo de Aplicación Regional para América Latina y el Caribe. New York. p.49.
12. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1993. Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Madrid, CIDEAL. p. 249.
13. UN (Naciones Unidas). 1999. Towards a new international financial architecture. Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs. New York, ECOSOC. Consultado 25 set. 1999. Disponible en <http://www.un.org>
14. UNDP (United Nations Development Programme). 1992. Human Development Report 1992. New York, Oxford University Press. p. 216.
15. UNEP (United Nations Environmental Program). 1992. The State of the Environment (1972-1992): Saving Our Planet, Challenges and Hopes. Nairobi, Kenya, UNEP. p. 200 (UNEP/GCSS.III/2)
16. Winograd, M. 1995. Indicadores ambientales para Latinoamérica y el Caribe: Hacia la sustentabilidad en el uso de las tierras. San José, Costa Rica, s.e. San José, Costa Rica. p. 85 (Proyecto IICA/GTZ-OEA-WRI).
17. Wolfensohn, James. 1997. El Desafío de la Inclusión. Discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, Hong Kong, China, 23 de septiembre. Consultado 7 jul. 1999. Disponible en <http://www.worldbank.org>
18. _____. 1999. Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo (Documento preliminar para su discusión). Comunicación al Directorio Ejecutivo, la administración y el personal del Grupo del Banco Mundial, 21 de enero. Consultado 7 jul. 1999. Disponible en <http://www.worldbank.org>

**EL CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL
DE LA AGRICULTURA Y LA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD ECONOMICA**

José García-Medrano

José García-Medrano nació en Cuba y en la actualidad es ciudadano de Bélgica. Graduado en economía (Ph. D.) en la Universidad Católica de Louvain, Bélgica. Cuenta con amplia experiencia en cargos ejecutivos y como economista principal y analista financiero en importantes firmas como Bank of America; Merryll Lynch y Scudder, Stevens & Clark. Hasta 1998, fue Director de Investigaciones para Mercados Emergentes en el Bank of Boston. Actualmente dirige su firma de consultoría económica y financiera. MEDGAR Inc., en Boston. Ha realizado múltiples trabajos de asesoría e investigación sobre mercados financieros en América Latina y sobre la nueva institucionalidad económica. Su experiencia docente en América Latina, Europa y Estados Unidos ha estado relacionada con los temas de macroeconomía, finanzas y comercio internacional y desarrollo económico.

CONTENIDO

INTRODUCCION

1. LA ECONOMIA GLOBAL: LAS LECCIONES QUE NOS ENSEÑA LA HISTORIA DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y DE LAS INSTITUCIONES	123
a. La expansión de la economía mundial durante la posguerra: 1950-1973	124
b. Los "shocks" externos y la pérdida de vigor de la economía mundial en los años 70 y 80	129
c. El clima económico e intelectual del decenio de 1980: definiendo políticas en las Américas	131
i. El clima intelectual en las Américas y las políticas económicas prevalecientes	131
ii. El financiamiento externo y la crisis de la deuda	133
iii. El consenso intelectual y los cambios políticos en el mundo: la transición hacia un modelo de desarrollo económico orientado al mercado	134
d. Algunas lecciones clave ofrecidas por las políticas económicas adoptadas en América Latina y el Caribe	136
e. Las economías de Asia y las de América Latina y el Caribe (1950 - 1990): la historia de un desempeño diferente	138
f. Una economía mundial cambiante y los retos de la globalización	139
i. El contexto intelectual del crecimiento económico global y el nuevo papel del Estado	139
ii. El papel de la tecnología, la política monetaria y el libre comercio en la recuperación no inflacionaria	140
iii. La evolución de la economía mundial durante el próximo siglo	142

- g. Características clave de la nueva economía de transición . . .148
2. FACTORES GLOBALES QUE MODIFICAN EL CONTEXTO ECONOMICO E INSTITUCIONAL DE LA AGRICULTURA150
- a. La importancia de las inversiones y el comercio internacional en la economía global153
 - i. La expansión del comercio internacional y la aparición de nuevos vínculos comerciales153
 - ii. Los flujos internacionales de inversión y la ubicación de la actividad económica156
 - iii. Integración internacional y liberalización comercial . . .160
 - iv. Acuerdos comerciales regionales y agricultura175
 - v. La integración de los mercados de capital: un elemento clave de la globalización180
 - b. Tecnología, conocimiento e información: elementos clave de la competitividad185
 - i. El impacto de la tecnología en la agricultura y el crecimiento económico187
 - ii. Biotecnología y agricultura de base científica190
 - iii. Algunas condiciones necesarias para desarrollar una agricultura tecnológica193
3. LA COMPETITIVIDAD: UNA REALIDAD QUE SE NUTRE DE MUCHAS FUENTES Y UN INSTRUMENTO CLAVE EN LA ECONOMÍA GLOBAL207
- a. La decisión de desarrollar la competitividad208
 - b. Elementos del contexto global vinculados a la competitividad209
 - c. Factores que determinan el nivel de competitividad210
 - i. Las políticas gubernamentales y la estabilidad macroeconómica210
 - ii. La apertura al comercio internacional y a las inversiones extranjeras212
 - iii. El sector financiero: estructura y calidad212
 - iv. El uso de la tecnología213

v.	Infraestructura: calidad y diversidad	.214
vi.	La capacidad gerencial y de generación de innovaciones	.215
vii.	Los mercados laborales y el capital humano	.216
viii.	Las instituciones y las organizaciones	.218
ix.	Conclusiones	.219
4.	PROMESAS Y OMISIONES DE LAS REFORMAS BASADAS EN MECANISMOS DEL MERCADO: LAS REFORMAS INSTITUCIONALES PARA SOLIDIFICAR LA SOSTENIBILIDAD ECONOMICA DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA DE LAS AMERICAS	.220
a.	Virtudes y pecados de las reformas económicas en América Latina y el Caribe	.221
i.	Calidad del entorno macroeconómico que precedió a la implementación de los programas de estabilización	.222
ii.	Hacia un nuevo paradigma de desarrollo económico: una orientación radicalmente diferente de la política económica y la aparición de reformas estructurales ortodoxas	.225
iii.	Conclusiones	.246
b.	La dosificación de ingredientes institucionales en las recetas de reforma económica	.248
i.	Instituciones y organizaciones: definiciones y componentes	.249
ii.	Inserción y reacondicionamiento de los elementos institucionales en las reformas económicas	.255
5.	CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES	.262
	BIBLIOGRAFIA	.267

“Estamos sufriendo de un serio ataque de pesimismo económico.[...]frecuentemente, se escuchan comentarios afirmando que _ en la década que se avecina _ un descenso en la prosperidad, es más probable que una mejoría. Creo que esta es una interpretación errónea de lo que acontece. Sufrimos, no del reumatismo de una edad avanzada, sino de los dolores vinculados a cambios vertiginosos; de las aflicciones de la adaptación a la articulación entre un período económico y otro.”

John Maynard Keynes (1932)

INTRODUCCION

Uno de los temas que más se debate en la actualidad es el de la ubicuidad de los factores foráneos y su influencia en las decisiones de los individuos, las comunidades y las naciones. En el meollo de este debate se encuentra el reconocimiento de la gran rapidez con que se están desarrollando los vínculos de interdependencia entre la información, la producción, la inversión, el medio ambiente, la cultura y la política. Además, sin importar la posición que uno asuma en este debate, sobre las ventajas o desventajas de tales vínculos, es opinión generalizada que, en virtud de su naturaleza, vigor y esfera de acción, los cambios que están generando son inevitables e irreversibles.

Más allá del reconocimiento de la dimensión “globalizada” de las esferas personales, económicas, políticas y sociales, resulta de gran importancia analizar la forma en que los diferentes agentes se ajustan a tan dramáticos cambios: cómo se benefician de ellos, o, al menos, cómo evitan sus consecuencias negativas. Ese análisis nos permitiría detectar formas de maximizar estos beneficios, o por lo menos de minimizar los daños de tan compleja y polifacética dinámica, cuyas manifestaciones más profundas

El autor agradece a P. Lizardo de las Casas y a F. Ricardo Cáceres de la Dirección de Planeamiento Estratégico del IICA, los comentarios y sugerencias emitidos sobre el tema y el contenido de este documento. En particular, quiero agradecer a P. Lizardo de las Casas por sus frecuentes y profundos comentarios sobre borradores preliminares, que mucho ayudaron a esclarecer el contenido de este trabajo.

permanecen todavía en estado embrionario. Nuestro objetivo no será tan solo analizar los cambios actuales sino realizar proyecciones a futuro y explorar el "motor" o "motores" que los impulsan. Al hacer esto, nos concentraremos en los factores críticos más relevantes para los países de América Latina y el Caribe, y específicamente para la agricultura de la región. En particular, nos detendremos en las instituciones o "reglas del juego"; es decir aquellas que crean incentivos y sustentan las actividades que generen producción, ingreso y competitividad a través de mecanismos de mercado.

La iniciativa para producir este estudio nace de una preocupación central que germinó en el IICA hace ya algunos años. Dicha preocupación se ha manifestado, principalmente, en el Plan de Mediano Plazo: 1998 - 2002, y en otros estudios producidos y coordinados por la Dirección de Planeamiento Estratégico. Este tema tiene dos vertientes que son las que también rigen el desarrollo del presente reporte. Una se centra en hacer un esfuerzo serio por analizar y anticipar los retos que, en virtud de los cambios estructurales e institucionales a que está sujeta la economía global, debe enfrentar la agricultura de América Latina y el Caribe. La otra, es de naturaleza estratégica y aborda el estudio de los **asuntos críticos** que deben considerarse para construir una estrategia renovada y consensuada, como condición necesaria para promover el desarrollo sostenible de la agricultura de la región.

El reporte se organiza de la siguiente manera. El capítulo 1 incluye un breve análisis de la evolución histórica de la economía mundial durante la segunda mitad del siglo XX. Aquí, la meta es detectar los elementos clave que han contribuido a modificar la tasa del crecimiento económico. También se investiga el vínculo que se desarrolló, durante ese proceso de crecimiento global, entre el comercio internacional y la inversión. Se le presta especial atención a los componentes más relevantes de los modelos de crecimiento económico adoptados en diferentes regiones económicas.

Asimismo, se discute la evolución del consenso intelectual que sustenta los objetivos de política económica, y se señalan las directrices con que se ha reaccionado al entorno económico internacional. A lo largo del capítulo se estudia, con particular detenimiento, el desempeño económico de América Latina y el Caribe, al igual que las políticas económicas que lo

apoyaron. Se realiza una comparación entre el desempeño económico y las políticas económicas de Asia oriental y las implementadas en la región. En este contexto, se hacen frecuentes referencias al impacto de estas tendencias y políticas en la agricultura.

Las primeras cinco secciones del capítulo se concentran en lo que podría llamarse —en términos comparativos— el período “pre-globalizado”. Este período comienza con el estallido o *boom* económico que siguió a la Segunda Guerra Mundial y termina a mediados del decenio de 1980, con la crisis de la deuda externa en los países de la región. También analizaremos la aparición posterior de un nuevo consenso intelectual y político en la mayoría de los países del Grupo de los Siete (G-7) sobre el papel del Estado en la economía y sobre las ventajas de asignar recursos económicos de acuerdo a los mecanismos de mercado.

Procedemos, luego, a examinar, brevemente, los componentes clave de la economía mundial que contribuyen, en la actualidad, a facilitar la integración global de los mercados. El capítulo termina con un panorama de las perspectivas de crecimiento económico hasta bien entrado el siglo XXI, así como con un resumen de las principales características de la nueva economía global. Nuestro objetivo es que este capítulo sirva como marco de referencia —retrospectivo y futuro— para comprender más claramente los cambios significativos que se han manifestado — y que se pueden manifestar— en el contexto internacional y dinámico de la agricultura.

El marco que presentamos en el capítulo 1 nos permite analizar, más detalladamente, en el capítulo 2, las fuerzas clave que dan pie a los vertiginosos cambios que observamos hoy en la economía global y que fomentan la integración global de los mercados. Ese capítulo también señala elementos que deben tomarse en consideración al definir una iniciativa estratégica integral, la cual es necesaria para que los agentes económicos que trabajan en las zonas rurales reciban los beneficios y reduzcan los costos — económicos y no económicos— de la globalización. El análisis de estos elementos críticos intenta aclarar sus vínculos con el desarrollo de la competitividad, ese complejo y crucial vehículo que determina la capacidad de una actividad o agente económico para participar provechosamente en la economía global (este tema se aborda en el capítulo 3).

Los siguientes son algunos de esos elementos críticos:

- El comercio y la inversión internacionales, los cuales desempeñan un papel prominente.
- Los acuerdos comerciales multilaterales y regionales, que contribuyen a la liberalización del comercio internacional, pero también limitan el margen de maniobra de las autoridades nacionales en la selección de políticas económicas.
- La integración global de los mercados financieros nacionales, fuente de ahorros externos pero también de vulnerabilidad a los contagios financieros, como ocurrió durante la reciente crisis financiera en Asia Oriental.
- Las innovaciones tecnológicas y la educación, que incrementan la productividad y mejoran la asignación de recursos en una economía global basada en el conocimiento.

El ejemplo de la biotecnología agrícola señala las fronteras, en constante expansión, de las actividades agrícolas. También se discuten los aspectos negativos de los efectos externos (externalidades), como son los casos en los que los mecanismos de mercado funcionan mal. Ello constituye un argumento persuasivo para abordar ciertos temas –como el deterioro ambiental en las zonas rurales– desde el punto de vista de la acción colectiva. También se dedican algunas observaciones a los servicios de extensión agrícola, los cuales son vistos como vehículos de difusión y adaptación de tecnología innovadora.

Una vez analizados estos factores, el complejo tema de la competitividad se aborda en el capítulo 3. El objetivo aquí es relacionar los cruciales ingredientes micro y macroeconómicos que se deben combinar para crear una “receta” competitiva y dinámica que influya positivamente en la asignación de recursos por parte de los agentes económicos de la agricultura. La competitividad también se estudiará como el elemento que determina la participación sostenible en los mercados internacionales.

El capítulo 4 incursiona en la esfera de los programas de estabilización y de reforma estructural, al igual que en la de las instituciones¹. Estas últimas, si están bien diseñadas, generan los incentivos necesarios para facilitar una asignación eficiente de recursos por parte de los agentes económicos. Las instituciones también se analizan como fuente de sostenibilidad para las reformas estructurales y de estabilización –reformas que son impulsadas por el nuevo paradigma de desarrollo económico adoptado en la región desde finales de los ochenta y que se caracteriza por estar basado en mecanismos de mercado–.

Desde esta óptica, las instituciones son vistas como las “reglas del juego” que motivan o constriñen la conducta de los agentes económicos. Son una parte vital de la superestructura de los ámbitos económico, social y político. En este capítulo, una vez terminada la evaluación de los diferentes tipos de programas de estabilización y reformas económicas adoptados en América Latina y el Caribe, nos preguntamos qué tipo de instituciones estuvieron presentes en las reformas ocurridas en los países de la región, y, para ello, recurrimos a una muestra representativa de diversas experiencias. ¿Es posible detectar algún vínculo entre los diferentes marcos institucionales, los resultados y la sostenibilidad de los programas de estabilización? El capítulo cierra con una visión general de ciertos estudios de casos que demuestran la importancia de contar con marcos institucionales apropiados para fomentar una mejor asignación de recursos –sobre todo en la agricultura–, y darles coherencia y sostenibilidad a los programas de reformas.

De tener éxito, la integración de todas las partes de este informe habrá ofrecido un análisis claro y sistémico de las implicaciones que el nuevo entorno de relaciones económicas globales tiene para la agricultura de la región. También se habrá mostrado que estos cambios, por demás inevitables, ofrecen oportunidades que, de no aprovecharse, pueden convertirse más bien en fuente de problemas y fricciones en la agricultura. Se habrá destacado la necesidad de replantear el papel de la agricultura desde una perspectiva coherente que facilite el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la globalización; por ejemplo, por medio de la participación activa de los ministerios de agricultura en las negociaciones comerciales

1 Si el lector no está familiarizado con el concepto de institución, puede encontrar dicha definición en el Capítulo 4, b, i.

multilaterales. Descubriremos que en una economía basada en el conocimiento es imperativo mejorar, cuantitativa y cualitativamente, los recursos humanos para poder cosechar los beneficios potenciales de las innovaciones tecnológicas y para evitar el deterioro de la ya de por sí desigual distribución del ingreso en la región. Al mismo tiempo, se habrá explicado la necesidad de contar con instituciones apropiadas que generen incentivos para fomentar la innovación y la sostenibilidad de las reformas. Esperamos que estos argumentos sean lo suficientemente convincentes para probar que se requiere un esfuerzo estratégico, consensuado y coherente, de parte del mayor número posible de agentes y organizaciones que trabajan en la agricultura. Sin este esfuerzo, será casi imposible que la agricultura llegue a contar con una institucionalidad capaz de responder a la nueva realidad de la economía global. Al mismo tiempo, para que esas organizaciones y agentes puedan desempeñar el papel que les exige este proceso, deberán transformarse internamente: deberán convertirse en entidades que piensan y actúen de forma estratégica.

1. LA ECONOMIA GLOBAL: LAS LECCIONES QUE NOS ENSEÑA LA HISTORIA DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y DE LAS INSTITUCIONES

El objetivo de este capítulo es ofrecer un breve análisis histórico sobre la evolución de la economía mundial en los últimos decenios. Las tendencias que acusa el crecimiento económico, el comercio internacional y el contexto institucional global (secciones a y b) servirán como marco de referencia para explorar las principales características del modelo de desarrollo económico aplicado en América Latina y el Caribe después de la Segunda Guerra Mundial (sección c). Procedemos, luego, a comparar el crecimiento económico y las tendencias comerciales de Asia Oriental con las de América Latina y el Caribe. Se analizan las principales diferencias y similitudes que muestran las estrategias de crecimiento implementadas en ambas regiones económicas, como también su relevancia con respecto al grado de estabilidad macroeconómica alcanzado (secciones d y e).

En estas primeras cinco secciones, se realizará un esfuerzo por detectar los elementos clave que influyeron en la tasa de crecimiento de la economía global –y en su grado de volatilidad– entre 1950 y el decenio de 1990. La presencia o ausencia de estos elementos clave, así como la aparición de nuevos elementos en los años 90, servirán como fundamento para explorar las probables tendencias futuras del crecimiento de la economía mundial, y, su relevancia para la agricultura. Dentro del contexto de cada período histórico, se destacará la importancia de las innovaciones tecnológicas. Donde resulte apropiado, se subrayarán los vínculos entre tales innovaciones y su contribución histórica al aceleramiento del crecimiento económico, así como su impacto en las actividades económicas rurales. Antes de la sección final, dedicada a las principales características de las actuales tendencias económicas globales (sección g), procederemos a esbozar una proyección sobre lo que será el crecimiento económico hasta el año 2020 (sección f). Estas últimas dos secciones servirán como marco de

referencia para analizar las fuerzas clave que modifican el contexto global de la agricultura de América Latina y el Caribe (capítulo 2).

Al pasar revista a la historia económica del mundo durante la segunda mitad del siglo, se descubren una serie de factores clave que explican las variaciones en el ritmo con que las economías se han expandido o contraído a través del tiempo. Tal análisis muestra que la capacidad de esos factores para explicar las mencionadas variaciones se modifica con el tiempo y cambia de país en país. Obviamente, condiciones sociopolíticas como las guerras o las catástrofes naturales han desempeñado un papel histórico importante, aunque esporádico. Este breve análisis histórico muestra cómo los cambios en la calidad de las políticas económicas y la difusión de las innovaciones tecnológicas han ejercido una influencia decisiva en la asignación de recursos y en el desarrollo de la agricultura. Sostenemos que estos elementos seguirán ejerciendo una influencia decisiva en el futuro; modificarán, como en el pasado, el ritmo del crecimiento económico y la acumulación colectiva de riqueza, así como la forma en que los beneficios del crecimiento económico se distribuyan, dentro de las naciones y entre las naciones.

Puesto que la mayoría de los países en desarrollo disponen de mercados internos pequeños, su dependencia de los mercados externos continúa vigente. Por lo tanto, es importante analizar la forma en que las políticas macroeconómicas y los entornos institucionales han influido en el comercio internacional y en el crecimiento económico a lo largo del tiempo. Esta perspectiva histórica puede aclararnos si será necesario que los responsables de establecer políticas y las organizaciones multilaterales modifiquen sus decisiones, en el campo de la política económica en general, y, en el de la agricultura en particular. También puede indicarnos cómo hacerlo. Este enfoque ayudará a reevaluar el papel de la agricultura y su potencial para elevar el ingreso per cápita, así como para reducir los "cuellos de botella" económicos.

a. La expansión de la economía mundial durante la posguerra: 1950-1973

En el contexto de un marco monetario internacional estable proporcionado por los acuerdos de Bretton Woods, forjados luego de los estragos que

provocó la Segunda Guerra Mundial, la economía mundial experimentó una expansión considerable y sostenida. De 1950 a 1973, el PIB real por año de los 32 países más grandes –responsables del 81.0% de la producción mundial y representantes del 77.3% de la población mundial– creció a un promedio de 5.1%. Entretanto, el ingreso per cápita creció, en promedio, un 3.3%; es decir avanzó sustancialmente en comparación con el período 1913-1950, cuando el crecimiento promedio del PIB en esos países a duras penas llegó al 2.0%. En las seis economías latinoamericanas más grandes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), las tasas de crecimiento promedio correspondientes a los períodos de 1913-1950 y 1950-1973 subieron del 3.3% al 5.2%, respectivamente, Maddison (1989:66–78).

Este robusto desempeño del crecimiento mundial (ver cuadro 1) se vio alimentado por cuatro factores: la estabilidad que proporcionaba un nuevo sistema monetario internacional basado en tipos de cambio fijos, un marco internacional (político, institucional y comercial) más sólido, las moderadas tasas de inflación y el vigoroso crecimiento de las inversiones.

Los acuerdos de Bretton Woods estipularon que las divisas eran convertibles a un tipo de cambio fijo, pero se permitía que fluctuaran en un margen del 1.0%, por encima o por debajo de la tasa fija. Se necesitaron controles para regular los movimientos de capital y cada país pudo seguir una política de pleno empleo por medio de una variada “mezcla” de políticas fiscales y monetarias. Los ajustes a los desequilibrios internos se reflejaron en la producción, como resultado de cambios en la política de gestión de la demanda. De esta forma, se redujo la presión para ajustar el tipo de cambio y evitar la generación de presiones inflacionarias. El desempeño de este sistema se vio facilitado por la fundación, en 1945, del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (es decir, el Banco Mundial) y del Fondo Monetario Internacional, FMI. El establecimiento, en 1948, del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) fijó “reglas de juego” claras para el comercio internacional. El GATT también sirvió como vehículo eficiente para la eliminación progresiva de restricciones al comercio.

Otro acontecimiento importante fue el reemplazo gradual de la tutela colonial y el desarrollo, en su lugar, de la cooperación, la asistencia y el

CUADRO 1. Crecimiento del PIB real 1913-1987. Tasa media anual de crecimiento del PIB a precios constantes (US\$ a precios de 1980).

	1913-1950	1950-1973	1973-1987
Australia	2.1	4.7	2.9
Austria	0.2	5.3	2.2
Bélgica	1.0	4.1	1.8
Canadá	3.1	5.1	3.4
Dinamarca	2.5	3.8	1.8
Finlandia	2.7	4.9	2.8
Francia	1.1	5.1	2.2
Alemania	1.3	5.9	1.8
Italia	1.4	5.5	2.4
Japón	2.2	9.3	3.7
Países Bajos	2.4	4.7	1.8
Noruega	2.9	4.1	4.0
Suecia	2.7	4.0	1.8
Suiza	2.6	4.5	1.0
Reino Unido	1.3	3.0	1.6
Estados Unidos	2.8	3.7	2.5
OCDE (promedio)	2.0	4.9	2.4
Bangladesh	0.5	1.7	4.5
China	0.1	5.8	7.5
India	0.7	3.7	4.1
Indonesia	0.9	4.5	5.4
Pakistán	1.4	4.4	6.1
Filipinas	1.8	5.1	3.2
Corea del Sur	1.7	7.5	7.9
Taiwán	2.7	9.3	7.8
Tailandia	2.2	6.4	6.2
ASIA (promedio)	1.3	5.4	5.9
Argentina	3.0	3.8	0.8
Brasil	4.2	6.7	4.8
Chile	3.3	3.7	1.9
Colombia	3.8	5.2	3.9
México	2.6	6.4	3.6
Perú	2.8	5.4	2.6
AMÉRICA LATINA (promedio)	3.3	5.2	2.9
País en desarrollo (promedio aritmético)	2.1	5.3	4.7

FUENTE: Maddison, A., *The World Economy in The 20th Century*, OCDE, 1998, págs. 36 y 113.

comercio bilateral con las ex colonias. También hubo avances importantes en el financiamiento externo y en los flujos de capital privado. Como porcentaje del PIB, el financiamiento externo creció al 2.5% en todos los países en desarrollo, y llegó, durante ese período, al 1.6% en las seis naciones latinoamericanas antes mencionadas. Esto constituyó un cambio marcado en comparación con las cifras, respectivas, de 1.1% y 0.9% alcanzadas durante el período de entreguerras (1921-1939).

Considerando la devastación económica provocada por la guerra, se le dio prioridad a las políticas de empleo pleno y de aceleración del crecimiento. Como resultado de la vigorosa expansión en las inversiones, la tasa de acumulación de capital creció significativamente. En los países más grandes de la OCDE, la razón entre la inversión interna bruta y el PIB (promedios aritméticos) saltó del 21.0%, en 1950, al 26.2% en 1973. En Asia, esa razón subió dramáticamente del 10.0%, en 1950, al 21.0% en 1973, en tanto que en América Latina y el Caribe —sobre todo debido a la inversión pública— subió del 13.6% al 17.4%.

Una característica de esta "edad de oro" del crecimiento mundial fue la marcada expansión del comercio internacional. Los factores que contribuyeron a este desarrollo fueron los siguientes: un sistema monetario internacional estable, la creación del GATT, el Plan Marshall para la reconstrucción las economías europeas y sus instituciones y la entrada en vigencia, en 1958, de la Comunidad Económica Europea. Durante el período de 1950 a 1973, las 32 economías más grandes vieron crecer sus exportaciones en un promedio de 7.7% anual. El crecimiento compuesto de los seis países más grandes de América Latina y el Caribe llegó al 4.0% durante el mismo período. Pero, la expansión fue más fuerte en Asia (representada por Bangladesh, China, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán, Taiwán y Tailandia): en esas mismas fechas, las exportaciones asiáticas crecieron en un 7.1%. El papel protagónico de las exportaciones asiáticas —en cuanto a su crecimiento económico— es una lección de la cual América Latina y el Caribe tienen mucho que aprender (ver cuadro 2).

En medio de este proceso de vigorosa expansión económica, la economía mundial estuvo absorbiendo un flujo sustancial de innovaciones tecnológicas que contribuyeron a acelerar el crecimiento, sobre todo en los países de la OCDE. La invención del transistor, en 1947, se aplicó a las te-

CUADRO 2. Variaciones en el rendimiento de las exportaciones. Tasa de crecimiento compuesta media anual del volumen de exportaciones.

	1913-1950	1950-1973	1973-1986
Australia	1.3	5.8	4.2
Austria	-3.0	10.8	6.1
Bélgica	3.1	7.0	4.2
Canadá	0.3	9.4	3.4
Dinamarca	2.4	6.9	4.4
Finlandia	1.9	7.2	3.6
Francia	1.1	8.2	3.3
Alemania	-2.8	12.4	4.4
Italia	0.6	11.7	4.9
Japón	2.0	15.4	7.6
Países Bajos	1.5	10.3	3.1
Noruega	2.7	7.3	5.5
Suecia	2.8	7.0	3.2
Suiza	0.3	8.1	3.5
Reino Unido	0.0	3.9	3.7
Estados Unidos	2.2	6.3	1.7
OCDE (promedio)	1.0	8.6	4.2
Bangladesh	-1.5	2.4	2.0
China	1.1	2.7	10.4
India	-1.5	2.5	2.5
Indonesia	2.3	6.5	3.3
Pakistán	-1.5	3.6	6.7
Filipinas	3.7	5.9	5.9
Corea del Sur	-1.3	20.3	14.0
Taiwán	2.6	16.3	11.6
Tailandia	2.3	4.4	9.4
ASIA (promedio)	0.4	7.1	7.6
Argentina	1.6	3.1	4.4
Brasil	1.7	4.7	6.8
Chile	1.4	2.4	9.1
Colombia	3.9	3.8	6.0
México	-0.5	4.3	11.1
Perú	2.7	5.8	-2.2
AMÉRICA LATINA (promedio)	1.8	4.0	5.9
País en desarrollo (promedio aritmético)	1.1	5.9	6.9

FUENTE: Maddison, A., *The World Economy in the 20th Century*, OCDE 1989, pp. 67 y 143

lecomunicaciones y a las computadoras. En 1959, tras el primer uso de brazos mecánicos programables, la manufactura por robot se adaptó a la línea de montaje introducida por Henry Ford en 1913. Esto generó eficiencia en la manufactura. Por otra parte, en 1947 comenzó a operar la primera plataforma petrolera marina de consideración, en la Costa del Golfo de México.

b. Los “shocks” externos y la pérdida de vigor de la economía mundial en los años 70 y 80

La década de 1973 a 1982 se caracterizó por una marcada disminución en el ritmo de crecimiento de la actividad económica mundial. Podemos identificar tres de las principales fuentes de desaceleración. En primer lugar —y como una manifestación cíclica de las tasas de crecimiento robustas y sostenidas que se habían dado hasta entonces—, emergieron una serie de presiones inflacionarias. La expansión de la posguerra se dio en un clima intelectual de convicciones firmes sobre la importancia de alcanzar el empleo pleno por medio de políticas fiscales expansionistas. Por otra parte, el colapso del “patrón oro” provocó incertidumbre en el sistema internacional de pagos. También contribuyó a las presiones inflacionarias el repentino trauma que significó, para los términos de intercambio, el alza en el precio del petróleo a fines de 1973.

Para 1973, con diversos grados de intervención por parte de los bancos centrales, la economía mundial enfrentaba la incertidumbre de un sistema generalizado de tipos de cambio flotantes. A fines de ese año, y en ese contexto de inseguridad sobre los pagos internacionales, la OPEP decidió elevar los precios del crudo, de US\$3.70 a US\$11.65 por barril. Una segunda sacudida petrolera se produjo en 1979, durante la revolución islámica en Irán. De 1979 a 1982 los precios del petróleo subieron en un 163.8%.

El brusco golpe inflacionario y el deterioro de las cuentas externas obligaron a cambiar los objetivos de las políticas económicas. La prioridad era, ahora, limitar el deterioro de las cuentas externas y reducir la inflación. Este énfasis en políticas de austeridad, implementadas en los países de la OCDE, provocó una marcada caída en la actividad económica global. La tasa promedio de crecimiento compuesto de estos países cayó al 2.4% en-

tre 1973 y 1987, en comparación con el 5.0% de que había disfrutado entre 1950 y 1973. Entretanto, en América Latina y el Caribe se pospusieron las medidas de austeridad por medio del uso de créditos externos para financiar el déficit del sector público y el enorme desequilibrio en las cuentas externas. La ausencia de políticas monetarias y fiscales prudentes fomentó una mayor inflación, al tiempo que comenzaron a acumularse las obligaciones externas. También preparó el terreno para la crisis regional que enfrentaría la deuda en el decenio de 1980, Maddison (1989:78-94); Little, Cooper, y Rajapatirana (1993:9-28).

Pese a las laxas políticas de gestión de la demanda imperantes entre 1973 y 1987, la tasa real de crecimiento del PIB en las seis mayores economías latinoamericanas cayó al 2.9%, contra un 5.2% registrado entre 1950 y 1973. La estrategia de industrialización "hacia adentro", aplicada en los años 50 y 60, debilitó las economías de la región, enfrentadas como estaban a un violento "shock" externo. En cambio, los países asiáticos abordaron este período de recesión mundial con menores tasas de inflación y un peso de servicio de deuda externa mucho más liviano que el de América Latina y el Caribe. Al mantener una estrategia de industrialización "hacia fuera"; es decir, exportando, pudieron incrementar su tasa de crecimiento promedio, para ese período, a un 5.9%, comparado con el promedio de 5.4% alcanzado entre 1950 y 1973.

Entre 1970 y 1980, se adoptaron importantes innovaciones tecnológicas que fomentaron el crecimiento global. La aplicación de la ingeniería genética a las plantas creó la oportunidad de mejorar las propiedades nutritivas de ciertos cultivos, así como la resistencia a insectos y enfermedades. En el mismo decenio, la Revolución Verde consiguió elevar la productividad agrícola de Asia. Este proceso —aunque con limitaciones— sembró dudas sobre la validez del pesimismo maltusiano y generó respaldo para que se destinaran más recursos a las innovaciones tecnológicas relacionadas con la agricultura. El campo de las comunicaciones también avanzó con rapidez, como resultado del uso generalizado de la fibra óptica y los rayos láser. A mediados de los años 70, la eficiencia de la computación y el procesamiento de datos se vio considerablemente mejorada por el uso generalizado de computadoras tipo *mainframe*. En 1971, Intel desarrolló el primer microprocesador, que contenía el equivalente a 9.5 millones de transistores.

c. El clima económico e intelectual del decenio de 1980: definiendo políticas en las Américas

Los años 70 y 80 fueron testigos de la colisión de cuatro fuerzas diferentes:

- Un cambio abrupto en los términos de intercambio –como resultado del alza de precios de la OPEP–.
- La puesta en tela de juicio de 20 años de consenso sobre políticas económicas marcadas por el dirigismo gubernamental.
- Los desequilibrios y las distorsiones que provocó en la economía la intervención estatal excesiva, la cual había desatendido las señales de los mercados.
- La crisis de la deuda en América Latina y el Caribe.

La relevancia histórica del surgimiento de esas fuerzas y de las respuestas que generaron en América Latina y el Caribe, nos ofrecen muchas enseñanzas para ayudar a replantear, al comienzo de un nuevo milenio, el papel de la agricultura en las Américas.

i. El clima intelectual en las Américas y las políticas económicas prevaletentes

El objetivo de alcanzar el empleo pleno y un mayor nivel de crecimiento económico por medio de la manipulación de la demanda agregada fue también el fundamento intelectual de la industrialización orientada hacia el mercado interno, por medio de la sustitución de las importaciones, defendida durante los años 50 y 60 por Raúl Prébisch y la influyente Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La CEPAL postulaba que la única manera de salir de la fase de crecimiento lento –caracterizada por la exportación de materias primas– era la industrialización, y esta debía llevarse a cabo por medio de una estrategia de sustitución de las importaciones e ir acompañada de barreras arancelarias.

rias y regulaciones restrictivas. El papel del sector público era impulsar el crecimiento, aplicando regulaciones minuciosas y manteniendo un alto nivel de inversión pública. Ya en el decenio de 1960, sin embargo, las presiones inflacionarias y los desequilibrios económicos generados por este modelo comenzaron a crear problemas económicos en la región. La expansión económica basada en inversiones públicas de bajo rendimiento, el alto déficit del sector público y el proteccionismo imperante, provocaron un gran número de distorsiones. Los altos subsidios a los bienes de capital importados (es decir, con precios artificialmente bajos), el proteccionismo y las regulaciones gubernamentales se tradujeron en los siguientes fenómenos:

- Distorsiones en los precios relativos.
- Un fuerte sesgo contra el uso de la mano de obra y contra la agricultura.
- Una mayor dependencia de las importaciones, al aumentar la demanda de insumos provenientes del extranjero, como bienes de capital y materias primas.

Debido a la reducida dimensión de los mercados internos, la falta de competencia dentro de sectores altamente protegidos fomentó la aparición de empresas con un gran poder para fijar precios. En ese entorno económico protegido, los sindicatos y muchos inversionistas privados se convirtieron en poderosos grupos de presión. Surgió una especie de "clientelismo" entre estos grupos y el Estado. Este proceso también fomentó la expansión de la burocracia pública y reforzó la tendencia al déficit en el sector público².

La respuesta a este fenómeno fue un esfuerzo por fomentar la integración económica regional, como una segunda etapa de la política de sustitución de importaciones. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, más tarde ALADI) se estableció en 1961; sin embargo, para 1968 su fracaso resultaba evidente. Una vez más, la incapacidad de lograr

2 Para obtener un análisis histórico e interpretaciones detalladas sobre la evolución de las políticas de desarrollo de América Latina, ver Corbo (1992); Cooper (1991); Cardoso y Fishlow (1989).

acuerdos sobre recortes arancelarios y un arancel externo común hizo que fracasara esta iniciativa.

Cuando ocurrieron los dos grandes “shocks” petroleros, la región se encontraba debilitada por un alto déficit en el sector público, presiones inflacionarias, cuentas externas estructuralmente débiles y un sector agrícola desatendido. En una muestra de desencanto con esos resultados algunos países comenzaron un proceso de liberalización. Pero incluso en Chile, donde a mediados de los años 70 se implementaron audaces políticas de liberalización, el esfuerzo no pudo compensar la magnitud del deterioro del entorno económico internacional. En ese momento, muchos países de la región optaron por amortiguar el impacto de la crisis petrolera recurriendo a un incremento en el endeudamiento externo. **Entre 1973 y 1982, el nivel de la deuda externa por amortizar, de los seis países más grandes de la región, subió de US\$35 600 millones a US\$248 300 millones.** La mayor parte de esta deuda se contrajo a tasas de interés flotante.

ii. El financiamiento externo y la crisis de la deuda

A comienzos de los años 80, las estrictas políticas monetarias aplicadas en la mayoría de los países de la OCDE se tradujeron en tasas de interés en alza y en un mayor peso del servicio de la deuda. La tasa LIBOR a 90 días, basada en dólares estadounidenses, se elevó de un promedio anual de 6.0% en 1977, a un promedio anual de 16.5% en 1981. Poco después de esta fuerte alza, México anunció, en agosto de 1982, que no podría seguir cumpliendo con sus compromisos de pago de deuda externa. Era inevitable que otros países de la región siguieran la misma senda. Los años 80 se convirtieron en la década de la renegociación de la deuda en las Américas³. Esta azarosa etapa encontró una vía de solución en julio de 1989, cuando México llegó a un acuerdo con los bancos acreedores sobre una reducción de la deuda, un nuevo calendario de pagos y nuevo financiamiento. Al pacto se le llamó el Plan Brady.

Durante esta penosa crisis, comenzó una transición económica y política en la región. Las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mun-

3 Sobre la evolución de la crisis de la deuda externa, ver Cline (1995 caps. 5-6).

dial en materia de políticas macroeconómicas —no exentas de defectos— se combinaron con los nuevos acuerdos alcanzados con los bancos comerciales para fomentar una postura más favorable a las señales del mercado⁴. Las fricciones y los costos socioeconómicos asociados con la crisis de la deuda dieron pie a que se desarrollaran sistemas políticos más abiertos y competitivos.

iii. El consenso intelectual y los cambios políticos en el mundo: la transición hacia un modelo de desarrollo económico orientado al mercado

Una de las condiciones necesarias para alcanzar un crecimiento económico sostenido es la existencia de políticas económicas estables y creíbles. A menudo, el consenso intelectual prevaleciente en una era influye mucho en las políticas que se adopten. En esta etapa histórica comenzaron a perder terreno los argumentos que se esgrimían para justificar los malos desempeños económicos nacionales, en una economía mundial sesgada en contra de los países en desarrollo. Esto ocurría al tiempo que alrededor del mundo comenzaban a avanzar una serie de corrientes intelectuales que miraban de manera crítica el desmedido poder de los gobiernos para definir los objetivos económicos. Hasta la CEPAL comenzó a cuestionar la eficiencia de ciertas políticas no basadas en los mercados.

Los cambios radicales que se manifestaron en las políticas económicas de varios países de la región fijaron algunos precedentes interesantes. Por una parte, a mediados de los años 70, Chile inició un plan de estabilización y reformas estructurales, basado en el respeto a los mecanismos de mercado. Bolivia también adoptó, en 1985, un drástico plan de estabilización, erradicó la “hiperinflación” y restableció la estabilidad macroeconómica. Finalmente, el fracaso de los planes heterodoxos de estabilización de Argentina (Plan Austral) y Brasil (Plano Cruzado), durante la segunda mitad de los años 80, se atribuyó a la falta de reformas estructurales. Tales reformas deberían implementarse para alcanzar una estabilidad económica sostenible, una reducción duradera en el déficit del sector público y un mayor ahorro interno.

4 Acerca de la importancia del Plan Brady, ver García-Medrano (1989:49-58).

Al mismo tiempo, se manifestó un profundo descontento ante los fracasos de las políticas de estabilización aplicadas en los países de la OCDE durante los años 70, así como ante la incapacidad de los gobiernos para ponerse de acuerdo sobre la liberalización comercial. Esto generó presiones para efectuar cambios políticos significativos. En países clave de la OCDE se eligieron líderes políticos convencidos de las bondades de los mercados libres. Además, en 1985 la URSS lanzó los programas de *glasnost* (transparencia) y *perestroika* (reestructuración económica). Con Polonia a la cabeza, en 1988, comenzaron los derrocamientos de los regímenes comunistas. Pero el acontecimiento más significativo y simbólico ocurrió en noviembre de 1989, con la demolición del muro de Berlín. En julio de 1990, Alemania Oriental y Alemania Occidental se reunificaron, Little, Cooper, y Rajapatirana (1993:360–393).

Estos cambios intelectuales y políticos promovieron la creación de un nuevo marco para el comercio internacional y un nuevo consenso sobre las políticas económicas basadas en las señales del mercado. Surgió, por ejemplo, un consenso dentro del GATT sobre la reducción de las barreras arancelarias; se aceleró la integración económica de diferentes regiones, por medio del comercio y la inversión extranjera, tanto directa como de cartera; más tarde, Canadá, México y Estados Unidos firmaron, en enero de 1994, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN-NAFTA).

En el área de las innovaciones tecnológicas, las décadas de 1980 y 1990 contemplaron una vertiginosa aceleración de las invenciones, sobre todo en el campo de la tecnología de la información. Por ejemplo, hace apenas una década, Internet era un recurso de investigación, disponible solo en algunas universidades y en algunas entidades gubernamentales de Estados Unidos. Hoy se calcula que hay 160 millones de usuarios en el mundo y la cifra podría llegar a los 550 millones en el 2004. El acceso a Internet ha contribuido a modificar el lugar de trabajo y ofrece una abundante información para la toma de decisiones económicas y empresariales. Se calcula que en 1998 Internet generó unos US\$345 millones en ingresos y creó 1.1 millones de empleos.

Un segundo ejemplo de innovación lo constituyen los avances en ingeniería genética, los cuales, mejoraron el rendimiento de los cultivos, su resistencia a las enfermedades y sus propiedades nutritivas, y que además

han ayudado a mejorar la eficiencia de la asignación de recursos en la agricultura. Innovaciones como esas han tenido un impacto muy positivo en la productividad y en la reducción de costos, así como en la rapidez con que se difunden la información y el conocimiento, aspectos que han influido —y seguirán influyendo—, decisivamente, en la determinación de las ventajas competitivas de las empresas, los sectores y los países.

d. Algunas lecciones clave ofrecidas por las políticas económicas adoptadas en América Latina y el Caribe

Antes de esbozar las futuras tendencias que anticipamos para la economía mundial, sería útil analizar, brevemente, las principales lecciones que nos brindan las políticas que se adoptaron entre 1950 y 1990 en respuesta a la evolución de la economía global. Primero, en lo referente a la calidad de las políticas económicas aplicadas en América Latina y el Caribe, las cuales, constituyen fuentes *endógenas* de lo que se ha dado en llamar “aprender haciendo” (*learning by doing*). Segundo, daremos un vistazo a aquellas lecciones que han surgido de la evolución de la economía global (enseñanzas *exógenas* y contextuales) y que van desde los cambios observados en los patrones comerciales y en la inversión extranjera, directa o de cartera, hasta los “shocks” externos (por ejemplo, el alza en el precio del petróleo). (Estos temas se discutirán en la sección f y en el capítulo 2). A continuación se presenta un resumen de las principales lecciones históricas aprendidas en la región y que se derivan de las políticas económicas que en ella se implementaron.

Al rechazar la pertinencia de la limitada dimensión del mercado, el número reducido y el elevado costo de las empresas industriales promovidas por la sustitución de importaciones, contribuyeron a mantener la presión inflacionaria. Entre tanto, el énfasis excesivo en la industrialización estableció un sesgo contra la agricultura y provocó desequilibrios sectoriales, dejando una cantidad insuficiente de recursos públicos para fomentar el desarrollo rural. Al mantenerse por debajo de la tasa de crecimiento demográfico, la producción alimentaria se convirtió en un serio “cuello de botella” en América Latina y el Caribe (ver cuadro 3).

CUADRO 3. Tasa de crecimiento media anual de la A2 producción agrícola y de la población total en países seleccionados (%).1945-1947 a 1958-1960.

	Producción agrícola	Población
Argentina	1.0	2.1
Bolivia	1.3	2.0
Chile	1.8	2.2
Colombia	2.2	3.1
Ecuador	7.2	3.0
México	2.7	3.1
Paraguay	1.5	2.4
Perú	2.8	2.3
Uruguay	1.4	1.6
Venezuela	3.6	3.7

FUENTE: CEPAL, *Agriculture in Latin America: Problems and Prospects*, 1963, Mimeo.

Las políticas de industrialización –en el contexto de la sustitución de importaciones– basadas en regulaciones, subsidios excesivos y aranceles elevados, propiciaron un crecimiento lento de las exportaciones y un mayor déficit comercial. La combinación de fuertes subsidios y otros incentivos incrementó el déficit fiscal, a menudo financiados con medidas inflacionarias. Esta estrategia se vio acompañada de un fuerte sesgo antiexportador (por ejemplo, por medio de impuestos a las exportaciones, incluyendo las exportaciones agrícolas).

Las políticas imperantes también provocaron un crecimiento muy lento de la productividad. Los tipos de cambio sobrevaluados y los fuertes subsidios al capital desalentaron el uso de la mano de obra y crearon un sesgo contra el empleo y las actividades rurales. La ausencia de reformas financieras orientadas a incrementar el ahorro interno exacerbó la dependencia de la economía de la deuda externa, y agravó la vulnerabilidad a los “shocks” externos y la fuga de capitales.

Finalmente, la falta de medidas para proporcionar un marco institucional adecuado y creíble también tuvo consecuencias muy negativas. Al hablar aquí de instituciones, se hace referencia a las “reglas del juego”: a la protección de los derechos de propiedad (por ejemplo, al establecimiento

de catastros rurales, ausentes en muchos países de América Latina y el Caribe), a un sistema legal independiente que garantice la ejecución de contratos, a una prensa libre y a un banco central eficiente e independiente que implemente una política monetaria creíble. La falta de instituciones confiables elevó excesivamente el costo de las transacciones y magnificó el nivel de incertidumbre asociado a la toma de decisiones de parte de individuos y organizaciones, afectando, con ello, el ahorro, la inversión y la adopción de nuevas tecnologías. Esta situación tuvo un impacto muy negativo en la acumulación colectiva de riqueza en los países de la región durante la segunda mitad de este siglo⁵.

e. Las economías de Asia y las de América Latina y el Caribe (1950 - 1990): La historia de un desempeño diferente

Los cifras disponibles muestran que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX Asia mantuvo un alto nivel de estabilidad macroeconómica y una gran capacidad para responder a los "shocks" externos. Como lo demuestran los cuadros 1 y 2, Asia tuvo un mejor desempeño —en su crecimiento económico y comercial— que América Latina y el Caribe. Las tasas promedio de expansión de las exportaciones de Asia fueron más elevadas en el período de posguerra, así como durante el lento crecimiento mundial del decenio de los años 70. Durante este último período, la tasa promedio de crecimiento compuesto de las exportaciones de Asia (en términos de volumen) llegó al 7.6%, frente al 5.9% alcanzado por América Latina y el Caribe durante el período 1973-1987 (ver cuadro 2). La diferencia registrada en la productividad también explica el desempeño de ambas regiones en cuanto al crecimiento de las exportaciones. La tasa promedio compuesta anual de crecimiento de la productividad (medida a través del PIB por persona empleada) alcanzó el 3.0% en Asia, mientras que en América Latina y el Caribe llegó únicamente a un 1.8% durante el período 1973-1987.

El comportamiento exitoso de las economías asiáticas se debió, sobre todo, a que ellas lograron mantener la competitividad de sus exportaciones,

5 Sobre las distorsiones de las regulaciones, ver de Soto (1989). Sobre la importancia histórica de las estructuras institucionales, ver North (1991:97-112).

aplicaron políticas macroeconómicas más prudentes (que nutrieron la estabilidad económica) y fomentaron tasas de ahorro interno más altas. Se dio, por lo tanto, una menor acumulación de deuda externa. **Puesto que se encontraban insertos en la economía mundial y no aislados de ella, los países asiáticos mostraron una mayor flexibilidad para ajustarse a los cambios del entorno económico mundial.** Además, Asia no desatendió la agricultura o el equilibrio sectorial en el mismo grado que América Latina y el Caribe. Las políticas educativas y de capacitación mejoraron la calidad y la cantidad del capital humano, como también la capacidad para sacar ventaja del “aprender haciendo” vinculado a las actividades de exportación. Estas políticas también fortalecieron la capacidad de Asia para absorber nuevas tecnologías⁶.

f. Una economía mundial cambiante y los retos de la globalización

La economía mundial ha cambiado a un ritmo vertiginoso y ha incrementado el grado de interdependencia entre las economías. Los cambios suscitados, así como sus causas, repercuten, de manera profunda, en las actividades agrícolas (de las Casas 1999:29–52). Analizaremos ahora los factores relevantes que determinaron el desempeño económico pasado y los que influyen en las tendencias actuales.

i. El contexto intelectual del crecimiento económico global y el nuevo papel del Estado

Los cambios políticos ocurridos en Europa, así como el éxito del Plan Brady para desactivar la crisis de la deuda externa de los años 80, contribuyeron, en gran medida, a la estabilidad que permitió la recuperación económica de los años 90. El papel menos protagónico del Estado durante esta recuperación está vinculado con los cambios electorales e intelectuales que ocurrieron en muchos países del G-7 durante el decenio anterior. También está influido por el colapso del comunismo en Europa y la ineficiencia de las políticas fiscales “anticíclicas” destinadas a estabilizar la coyuntura económica.

6 Si desea más información sobre estos temas, ver también Corbo (1996:158-67) y Solimano (1996:173–194) In Solimano ed.

Con la economía de Estados Unidos como motor principal, la expansión del PIB real en los siete países más industrializados del mundo alcanzó, entre 1991 y 1998, un promedio de 2.4%. Este desempeño positivo se ha sostenido a pesar de que desde 1997 la economía japonesa se encuentra sumida en una recesión. Otra razón para ese desempeño es que el papel del Estado está evolucionando, como resultado de las crecientes presiones de la opinión pública, en favor de la reducción de impuestos y de los déficits presupuestarios. Esta nueva ortodoxia cree en la necesidad de la estabilidad económica basada en políticas orientadas a mantener la libertad de los mercados. En Europa, las presiones provienen del Tratado de Maastricht y sus criterios fiscales para participar en la unión monetaria. A excepción de Japón e Italia, en el G-7 el déficit presupuestario se han ido reduciendo, en tanto que el gasto público, como porcentaje del PIB, está declinando. Además, con la creciente independencia de los bancos centrales y la creciente credibilidad de sus políticas monetarias, se ha llegado a la convicción consensual de que el déficit del sector público es el determinante clave de la inflación⁷.

ii. El papel de la tecnología, la política monetaria y el libre comercio en la recuperación no inflacionaria

Otro progreso económico importante del decenio de 1990 ha sido la expansión ininterrumpida y no inflacionaria de la economía global. Los marcados cambios estructurales que ha experimentado la economía mundial han contribuido a sustentar este largo período de crecimiento del PIB. En 1999, la economía de Estados Unidos experimentó su octavo año consecutivo de expansión, en tanto que la inflación ha mostrado una tendencia sostenida a la baja desde 1990. El crecimiento promedio real del PIB, registrado entre 1992 y 1998, alcanzó el 3.1%; entretanto, la tasa de inflación, medida por el deflactor del PIB, cayó del 4.0%, en 1991, al 1.0% en 1998.

7 Si desea consultar un estudio general sobre la globalización, ver FMI (1997:45-92)

Los siguientes factores han contribuido a este impresionante desempeño y es muy probable que continúen sustentando un crecimiento económico más estable en el futuro:

- En varios países del G-7, el déficit del sector público se ha venido reduciendo, gradualmente, hasta convertirse en superávit.
- El impacto de las innovaciones tecnológicas en la productividad ha actuado como un poderoso “desestimulador” de las presiones inflacionarias y como una fuente clave de crecimiento. En Estados Unidos, el incremento promedio anual del gasto en equipo tecnológico (con un fuerte componente de tecnología de información) llegó al 18.8% durante el período 1991-1998, bastante más alto que el promedio de 8.3% registrado entre 1983 y 1990. Durante los últimos cinco años el aumento en la productividad fue del 2.3% (en promedio), en comparación con un 1.0% registrado durante el periodo de veinte años que terminó en 1993. El incremento en la productividad redujo los costos por unidad de la mano de obra, lo cual ha permitido que los salarios reales suban, a medida que la tasa de inflación cae. Por consiguiente, los patronos pueden incrementar los salarios y los beneficios sin aumentar los precios o reducir las ganancias.
- Se han dado presiones competitivas más intensas, asociadas a un comercio más libre, a la reducción en las regulaciones y a la transferencia de unidades de producción a países de bajos salarios.
- La capacidad de expansión se ha acelerado por medio del incremento en la productividad. Esto permite que el crecimiento del PIB se dé con un sesgo desinflacionario en lugar de uno inflacionario.
- La independencia y la extrema prudencia de la política monetaria se refleja en la posición “anticipativa” de la Reserva Federal y otros bancos centrales del G-7 a los peligros de la inflación. Esto sustenta las tasas de interés real históricamente elevadas (es decir, tasas nominales superiores a la inflación) y fortalece la credibilidad de la política monetaria alrededor del globo.

- La tendencia hacia la baja de la tasa de inflación también está reduciendo la volatilidad de los tipos de cambio, lo cual, apoya la expansión del comercio internacional.

iii. La evolución de la economía mundial durante el próximo siglo

El contexto global en el que seguirán interactuando los agentes económicos, políticos y sociales, en el plano nacional e internacional, responde a dos conjuntos de factores.

Por una parte, se deben destacar las actuales tendencias y la cambiante estructura de la producción mundial, las cuales, se apoyan en políticas de mercado, nuevas tecnologías (con su correspondiente impacto en la productividad) y una robusta expansión del comercio internacional. Por otra parte, se debe citar la evolución del contexto institucional global, aspecto que incluye los nuevos regímenes comerciales, regionales e internacionales, es decir, las nuevas “reglas del juego”, y el tipo de instituciones y políticas económicas internas necesarias para participar en la nueva economía global y atraer flujos sostenidos de capital foráneo. El primer punto está estrechamente vinculado con el segundo. Comenzaremos con el primero, y dejaremos la discusión del segundo para el capítulo 2, donde se analizarán las implicaciones de los cambios institucionales globales en la agricultura.

El panorama de crecimiento mundial (2001-2020) que se presenta a continuación se basa en la interacción de los siguientes factores:

- La capacidad global para acumular recursos económicos, pero al mismo tiempo para asignar recursos de manera más eficiente entre las diferentes actividades productivas. Esta capacidad dependerá, en gran medida, de la calidad de las políticas económicas.
- Los valores y las prioridades sociales que emerjan de las señales del mercado, y la influencia del electorado en la selección de políticas económicas y sociales.

Lo último supone regímenes políticos transparentes en los que existan mecanismos de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que equilibren la acción de los diferentes grupos de interés, para hacerlos operar a niveles socialmente aceptables. La presencia de estos mecanismos influye en el grado de aceptación social del patrón de distribución de los frutos del progreso económico que surjan de una estructura económica basada en mecanismos de mercado. El flujo ininterrumpido de información hacia los tomadores de decisiones —por medio de procesos electorales y legislativos abiertos—, es una condición imprescindible para garantizar la legitimidad, la credibilidad y la sostenibilidad de las decisiones de política económica.

Lo primero que debemos tratar de detectar es la presencia, en el actual contexto global, de los principales “motores” y “cuellos de botella” que históricamente han promovido (1950-1973) o frenado (1973-1982) el crecimiento. Si hacemos este análisis, hallaremos las siguientes similitudes entre nuestra era y la “era dorada” de la expansión que tuvo lugar durante la posguerra (1950-1973):

- Al igual que en ese período, es muy probable que las tendencias del crecimiento disfruten de marcos políticos y comerciales internacionales más sólidos y sostenidos, como también de una baja tasa de inflación.
- El fuerte incremento en la inversión, vinculado con la reconstrucción de la Europa de la posguerra, encuentra paralelos hoy en la reconstrucción de Europa Oriental, en el crecimiento de los mercados emergentes y en el impulso por mejorar la tecnología, el cual, tiende a auto-reforzarse.
- Existe un robusto consenso intelectual, aunque basado en premisas ideológicas diferentes, sobre la orientación de las políticas económicas.
- Si bien el peso de la deuda externa es hoy mayor en América Latina y el Caribe y en Asia, las políticas ortodoxas aplicadas en ambas regiones, combinadas con el fuerte crecimiento mundial y las bajas tasas de interés, reducen la probabilidad de una crisis de la deuda similar a la de los años 80.

Sin embargo, la inserción en la economía global, también conlleva una serie de fuentes potenciales de fricción, económicas y no económicas, en el ámbito nacional y específicamente en el área rural. Entre ellas deben destacarse: a) La volatilidad de los mercados financieros nacionales. Dicha volatilidad es hoy más pronunciada debido a la mayor relevancia de los flujos internacionales de inversión de cartera y a la mayor probabilidad de contagio con crisis financieras internacionales. b) La reducción en el “grado de libertad” para fijar metas de política económica nacional, como resultado de las limitaciones impuestas por la nueva institucionalidad que emerge de los acuerdos multilaterales de comercio y por la apertura a la inversión de cartera foránea. c) Las implicaciones que dicha inserción pueda tener sobre la solidez de la gobernabilidad, a nivel nacional y regional. d) Las dificultades que puedan surgir en el período de transición hacia dicha inserción, en lo concerniente a la preservación de la calidad ecológica-ambiental y en el posible deterioro de la distribución de ingresos en las zonas rurales. Sin embargo, pese a la existencia de estos escollos, se estima como muy probable que prevalezcan las condiciones necesarias para una expansión sostenida del crecimiento mundial y para la generación de instituciones que “amortigüen” el impacto de estos efectos negativos.

También es necesario establecer un conjunto razonable y coherente de supuestos de política económica y técnico-económicos que expliquen la dirección hacia la que apuntan estas reflexiones sobre el futuro probable del crecimiento económico mundial. Los supuestos más importantes en relación con las políticas son los siguientes:

- Una capacidad sostenida y una voluntad inquebrantable, de parte de los países, para fortalecer los logros vinculados a la liberalización del comercio y a la inversión internacional.
- La aplicación de políticas basadas en mecanismos de mercado, que sean compatibles con una mayor competitividad y con la participación en una economía mundial estrechamente interdependiente.
- La provisión de servicios públicos e instituciones de apoyo (en educación, capacitación y sistemas legales eficaces) abundantes y capaces de aumentar la productividad; así como la existencia de

“redes de seguridad social”, eficientes y de bajo costo (programas contra la pobreza y la discriminación) para aliviar las dislocaciones originadas en las nuevas políticas macroeconómicas e institucionales. Esto también contribuirá a impedir el surgimiento de presiones sociales para revertir el nuevo régimen de políticas.

- La implementación de medidas destinadas a impedir el deterioro del entorno ambiental y de la calidad de vida; así como políticas orientadas a prevenir el deterioro de la naturaleza como insumo productivo (por ejemplo, las tierras agrícolas).

Finalmente, los supuestos técnicos y las tendencias asociadas a ellos para el período 2001-2020 son los siguientes:

- Una tasa de crecimiento de la población mundial que declina gradualmente, del 1.4% (2000) al 1.0% (2020), con una caída en América Latina, durante el mismo período, del 1.7% al 1.3%.
- Con el paso del tiempo, una serie de cambios demográficos generará una tasa de crecimiento menor en los países de la OCDE, donde la presencia de una población cada vez más envejecida se traducirá en una menor oferta de mano de obra, un nivel más bajo de ahorro privado e ingresos fiscales reducidos, compensados por impuestos más altos para transferir recursos a los pensionados. Pero en el G-7 estos efectos podrían ser atenuados por influjos migratorios netos y por las necesarias reformas a las estructuras de seguridad social.
- Un incremento promedio anual sostenido en la productividad de los países de la OCDE, del 1.6%, lo cual generará cerca del 62.0% del crecimiento que se registre en ese período, y esto como resultado de un incremento anual promedio del 18.0% en la inversión en equipo tecnológico (equivalente al nivel sostenido en Estados Unidos durante los últimos diez años). Es importante señalar que en 1999 el incremento en la productividad generó un 76.0% del crecimiento del PIB en EE.UU.

Como parte de estos supuestos técnicos también se pueden prever los siguientes fenómenos:

- En los países de la OCDE, el menor ahorro interno se traducirá en un nivel decreciente de inversión relativo al PIB. Durante estos dos decenios, la razón inversión-PIB caerá a un promedio anual de 1.4% en Japón, 0.8% en Europa y 0.4% en Estados Unidos. Esta tendencia se verá compensada por un fuerte incremento en la productividad, con el fin de sustentar tasas de crecimiento positivas.
- Hacia el final del período, la proporción del comercio internacional, como componente del PIB mundial y como motor clave del crecimiento, aumentará del 32.0% al 48.0%, en términos de valor.
- Los países no miembros de la OCDE experimentarán un mayor crecimiento como resultado de una participación, mayor y más amplia, en la fuerte expansión del comercio internacional; un cambio en la composición de sus exportaciones; una mejora en la calidad educativa de la mano de obra (con el consiguiente impulso a la productividad), y, una mayor formación de capital, financiada, inicialmente, por flujos internacionales de inversión y, más tarde, por un creciente ahorro interno.
- Ya que en los países de la OCDE, los productos agrícolas de exportación reciben un nivel de protección relativamente más elevado, la reducción prevista en las barreras arancelarias generará, probablemente, una mayor expansión de estas exportaciones en los países no miembros de la OCDE.

Basadas en estos supuestos y ante la ausencia de un "shock" externo de consideración (una catástrofe natural o una crisis financiera mundial), las proyecciones del cuadro 4 prevén una robusta tasa de crecimiento en los países de la OCDE: de un 3.3% (2001-10) descenderá a un 2.7% (2011-20). En los países que no son miembros de la OCDE (incluyendo en esta categoría, a título de excepción, a México y Corea del Sur), las tasas de crecimiento se acelerarán, del promedio de 4.7% mostrado entre 1999 y 2000, a 6.5% (2001-2010) y decaerán levemente a 6.2% durante el resto del período. En el caso de América Latina y el Caribe, se prevé que, entre

CUADRO 4. Proyección de tasas de crecimiento del PIB real. Tasas de crecimiento anual medio (%). Poder adquisitivo paridad 1992.

	1999-2000	2001-2010	2011-2020
Economía mundial	3.5	4.8	4.3
OCDE	2.8	3.3	2.7
No OCDE ¹	4.7	6.5	6.2
Asia	3.2	7.2	6.4
Unión Europea ²	2.8	3.1	2.4
Japón	2.9	2.8	2.2
América Latina y el Caribe	2.7	5.8	5.5
OCDE del Pacífico ³	3.9	4.6	4.1
EE.UU	2.9	3.0	2.7
Resto del mundo⁴	5.1	6.7	6.0

1. Incluye a Corea y México.
2. Incluye a los países del Área Europea de Libre Comercio, Rusia, la Comunidad de Estados Independientes (ex URSS) y países de Europa, Oriental y Central.
3. Incluye a Australia, Canadá y Nueva Zelandia.
4. Principalmente África y el Medio Oriente.

FUENTE: Base de datos de *The Linkage Model*. OCDE (1997). *The World in 2000*, París.

2001 y 2010, el crecimiento promedio del PIB regional llegará a 5.8%, y descenderá a 5.5% (2011-20) conforme decaiga el crecimiento en la OCDE, un mercado clave para las exportaciones de la región. La caída en la tasa de crecimiento de Asia, del 7.2% (2000-2010) al 6.4% (2010-2020) se asocia con la desaceleración marcada de la expansión de la economía japonesa, que probablemente sufrirá más que otros países avanzados por el creciente envejecimiento de su población. Finalmente, es razonable anticipar que las tasas de crecimiento de Asia y de América Latina y el Caribe se volverán cada vez menos dependientes del comercio con la OCDE—conforme se expanda el comercio entre las regiones emergentes y dentro de ellas—.

Es importante aclarar que el propósito de estas proyecciones no es predecir, de manera inequívoca, las tasas de crecimiento futuro, sino ofrecer una perspectiva sobre un panorama probable. La materialización de este panorama dependerá de las modificaciones que puedan sufrir los supues-

tos y las políticas clave aludidos anteriormente, es decir, las fuerzas motoras del proceso. Modificaciones de esa naturaleza afectarían el resultado final, en forma positiva o negativa. Por ejemplo, la rapidez con que, en el G-7, se difundan las innovaciones tecnológicas y la velocidad con que se materialicen las tendencias positivas de la liberalización comercial, la desregulación y las reformas a los sistemas de seguridad social, influirán, negativa o positivamente, en el resultado final. Lo mismo puede decirse con respecto al ritmo de envejecimiento de la población y a la inmigración que sea absorbida por los países del G-7.

g. Características clave de la nueva economía de transición

Las fuerzas que están reconfigurando la economía mundial son profundas y están arraigadas en un consenso global sobre: los beneficios del libre comercio y las políticas basadas en las señales del mercado, el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento no inflacionaria y la tecnología como un componente clave de esas tendencias. En esencia, la economía global está cambiando rápidamente de énfasis. **Disminuye la relevancia de la cantidad de recursos materiales y se incrementa la importancia del conocimiento y la información, como factores clave para mejorar la cantidad y la calidad de la producción.** El ritmo exponencial con que la información se difunde y se utiliza para la toma de decisiones es crucial para definir el acceso a los mercados. En consecuencia, la capacidad de un agente económico para adquirir conocimientos y acceder al manejo eficiente de la información, determinará su capacidad para elevar su nivel de ingresos y satisfacer sus necesidades.

Es inevitable que las fuerzas que impulsan la nueva economía mundial le exijan a la producción agrícola una mayor articulación con las nuevas tendencias tecnológicas, sobre todo, con la tecnología de la información. Las actividades rurales también deben armonizarse más con la creciente sofisticación tecnológica que muestran los mercados agrícolas. Por ello, con el fin de mejorar y sostener su nivel de competitividad, los agentes económicos rurales deben desarrollar una mayor destreza empresarial. Para poder integrarse a esta nueva y compleja economía global, en la que los flujos financieros y el comercio internacional incrementan la interdepen-

dencia del desempeño económico de las naciones, las actividades agrícolas tendrán que alcanzar un alto nivel de competitividad. Los costos de no participar en este proceso serán probablemente más altos que los que provocan las dislocaciones asociadas con los cambios de políticas requeridos por el nuevo marco institucional de la economía global.

Del análisis anterior se desprenden una serie de características clave sobre la evolución de la economía mundial. En primer lugar, los factores que sustentan el estado actual y la evolución prevista de la economía mundial auguran, en el mediano plazo, un crecimiento sostenido, estable y no inflacionario, en la mayoría de los países de la OCDE. Esto implica que, de no darse un "shock" externo, estos países continuarán manteniendo una demanda creciente por las exportaciones provenientes de América Latina y el Caribe.

En la mayoría de los países de la región se mantendrán niveles manejables de deuda externa. Además, el actual consenso sobre políticas basadas en las señales del mercado, debería promover un mayor flujo de inversión extranjera. Esto se traducirá en un costo menor para financiar la deuda y compensará los niveles inadecuados de ahorro interno.

Un nuevo consenso sobre la necesidad de redefinir el papel del Estado debería favorecer regulaciones más eficientes y una mayor transferencia –y asignación eficiente– de recursos hacia el sector privado. Es muy probable que el Estado destine mayores recursos a proveer un marco institucional que contribuya a reducir los costos de transacción y a proteger los derechos de propiedad. Estos esfuerzos probablemente crearán incentivos para la inversión privada, nacional y extranjera. El Estado también debería ofrecer un marco institucional destinado a conservar la calidad del medio ambiente y a ofrecer, de manera selectiva, "redes de seguridad" que alivien las dislocaciones relacionadas con las políticas ortodoxas que se necesitan para promover una participación más eficiente y amplia en la nueva economía global. Es probable que este consenso también refuerce la actual tendencia hacia formas más democráticas de gobierno en América Latina y el Caribe.

Como la participación en los mercados se basa en el conocimiento y en la información, ello creará incentivos para que los gobiernos y las insti-

tuciones multilaterales inicien y apoyen esfuerzos educativos y de capacitación que mejoren la cantidad y la calidad del capital humano, y, al mismo tiempo, preserven el principio de igualdad de oportunidades. Puesto que la mayoría de las inversiones para generar nueva tecnología se da en los países del G-7, América Latina y el Caribe necesitan concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de su capacidad para absorber y adaptar la tecnología a sus necesidades.

La acelerada expansión del comercio en mercados globales menos protegidos ofrece la oportunidad de alcanzar una mayor tasa de crecimiento por medio de las exportaciones. Pero, también, a medida que los mercados se vuelven más competitivos, se impone la necesidad de ser más eficientes.

2. FACTORES GLOBALES QUE MODIFICAN EL CONTEXTO ECONOMICO E INSTITUCIONAL DE LA AGRICULTURA

En el capítulo anterior se presentó una reseña de las principales fuerzas que han modificado —a veces radicalmente— las tasas de crecimiento y las políticas comerciales y económicas implementadas a nivel mundial. También se hizo una revisión crítica comparativa de las políticas económicas que Asia y América Latina y el Caribe implementaron como respuesta a dichas tendencias dinámicas. Asimismo, se hizo referencia al influyente papel de las estructuras institucionales en los costos de transacción y en la reducción del nivel de incertidumbre que podrían enfrentar los tomadores de decisiones económicas.

Delineamos, también, un panorama de crecimiento global a largo plazo, derivado del nuevo consenso existente sobre las políticas económicas y la asignación de recursos, de una serie de modificaciones en las tendencias del comercio internacional y los productos que lo componen, del rápido ritmo de aparición de innovaciones tecnológicas y sus aplicaciones, de las tendencias demográficas, de los nuevos requisitos para mejorar el capital humano, y, de una integración global, mucho más profunda, de los mercados financieros nacionales. En dicho capítulo también se incluyeron

algunas sugerencias acerca del efecto de esas fuerzas en la agricultura de América Latina y el Caribe. En este capítulo, se analizarán los factores económicos e institucionales que actualmente modifican el contexto global de la agricultura.

El punto de partida de este capítulo es el reconocimiento de la existencia de un sólido consenso mundial sobre la necesidad de trazar políticas basadas en las señales que emanan de los mercados y sobre la existencia, también, de una presión sostenida por mantener y desarrollar instituciones democráticas en las Américas. Estas fuerzas les están confiriendo nueva forma a las perspectivas, presentes y futuras, de crecimiento mundial y a la manera en que son asignados los recursos. Su influencia continuará haciéndose sentir, no sólo sobre las fuentes de crecimiento, sino también sobre la forma en que son seleccionadas las políticas, al nivel de país y de organizaciones.

La consolidación de estas fuerzas en reglas de conducta, unida a la rápida ola de innovaciones tecnológicas y a la necesidad de alcanzar un mayor nivel de competitividad, crea oportunidades, pero también aumenta la posibilidad de causar distorsiones y efectos externos negativos en las esferas económica, política y social de muchos países. Por ejemplo, el surgimiento de estas fuerzas ha promovido la transferencia del poder de toma de decisiones sobre temas de política interna, del gobierno a diversas organizaciones supranacionales, y ha planteado interrogantes sobre su interferencia en la soberanía de los países. Igualmente, tal y como lo han demostrado las experiencias recientes de México y Asia Oriental, en una economía mundial más integrada el advenimiento de crisis financieras aumenta la vulnerabilidad de los países ante los "shocks" externos. Esto es particularmente cierto para aquellos países que requieren un importante flujo de financiamiento externo.

En este capítulo se analizarán los cambios que se han dado en las tendencias del comercio internacional, en especial en el comercio de productos agrícolas, y la función que cumplen las empresas transnacionales en el comercio y en la asignación de recursos de los países anfitriones. Después, emprenderemos el estudio de la evolución de los acuerdos comerciales, multilaterales y bilaterales, y del efecto que han tenido en la economía (global y nacional) y en la agricultura. Analizaremos, luego, la impor-

tancia de las innovaciones tecnológicas, de la capacitación de los recursos humanos y de la agricultura de base tecnológica. Todos ellos son factores clave en la nueva economía mundial, fundada en el conocimiento y la competitividad. Este tipo de razonamiento o “**vertiente analítica**”, en la que se consideran todos los *asuntos críticos* es imprescindible en todo esfuerzo estratégico dirigido a modificar tendencias.

Desde luego, se da por entendido que la separación de estos temas económicos de otras dimensiones del problema, por ejemplo, la ecológica y la social, es artificial, ya que, en la realidad, todas estas dimensiones se encuentran estrechamente vinculadas. Las conclusiones destacarán los vínculos entre ellas. También se hará hincapié en que la capacidad de la agricultura para adaptarse y para aprovechar los beneficios que le depararía su integración a la economía global, dependerá del esfuerzo concertado de todos los actores involucrados —agricultores, empresarios, gobiernos y organizaciones multilaterales— para redefinir sus propias funciones y el alcance de la agricultura en la nueva economía global.

Si la agricultura continúa como una actividad sectorial de límites estrechos, y si las decisiones relativas a la asignación de recursos no se toman conforme a su integración en las economías nacional y global, el proceso de reformas económicas continuará siendo incompleto. Todos los resultados positivos distarán de alcanzar su pleno potencial o de satisfacer las expectativas actuales. Por otra parte, dentro de los limitados confines de la perspectiva sectorial, la agricultura difícilmente escapará a algunas de las consecuencias negativas de las fuerzas que están dando nueva forma a los entornos económicos internos y globales, en los que tiene que operar. La historia de la estrategia de desarrollo aplicada en América Latina y el Caribe durante la era de la industrialización —basada en la sustitución de importaciones (decenios de 1950 y 1960)—, es una muestra de esa estrecha visión de la agricultura, como también del papel secundario que generalmente se le ha asignado en las estrategias de desarrollo. Nos encontramos aquí en el terreno de la “**vertiente estratégica**”, imprescindible para crear un entorno favorable al estudio de los *asuntos críticos* y a su posterior integración en una estrategia coherente y consensuada.

Por su parte, los trabajos teóricos sobre estrategias de desarrollo e industrialización planificada ofrecen abundantes muestras del consenso que

existía sobre la función “de respaldo” de la agricultura en comparación con la de la industria, considerada el motor clave del crecimiento. Se pensaba que la agricultura carecía de capacidad para absorber tecnología y que era incapaz de responder a los incentivos destinados a aumentar la productividad de los factores. En la mayoría de los modelos de desarrollo económico, los recursos debían desplazarse desde zonas rurales atrasadas y de crecimiento lento, que sufrían de una disminución del rendimiento en el uso de los factores de producción, hacia proyectos industriales más modernos y eficientes. En estas actividades, cercanas a las zonas urbanas, se suponía que la demanda de productos manufacturados crecería rápidamente. Esos productos serían generados por actividades que disfrutarían de rendimientos crecientes, como resultado del uso más eficiente de la mano de obra y el capital⁸.

a. La importancia de las inversiones y el comercio internacional en la economía global

i. La expansión del comercio internacional y la aparición de nuevos vínculos comerciales

Los vínculos establecidos por el rápido crecimiento de los flujos de comercio internacional y su composición cambiante, constituyen una medida de la pronunciada interdependencia que se está consolidando entre las economías nacionales, como resultado de una economía global cada vez más integrada. De 1960 a 1998, la proporción de las exportaciones totales, como parte del PIB mundial, se incrementó del 8.7% al 17.2%; es decir, en 38 años se duplicó. Además, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones mundiales de bienes y servicios, en términos de volumen, se elevó ininterrumpidamente de un 4.6% en 1991 a un 10.0% en 1997; más del doble de la tasa de expansión del PIB mundial durante el mismo período.

8 Puede encontrar una breve reseña del papel que le compete a la agricultura en la teoría del desarrollo en las decisiones sobre políticas en Schiff y Valdés (1999); Schiff y Valdés (1998:226–233)

Esa misma tendencia se confirma al comparar la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones, de un 4.7% registrado durante 1981-1990 a un 7.0% alcanzado entre 1991 y 1997. Debido a la crisis financiera del Asia Oriental y a los dos años de recesión en Japón, el crecimiento del comercio mundial cayó dramáticamente al 3.5% en 1998, FMI (1997), pero en términos generales su importancia sigue siendo cada vez mayor dentro de la economía mundial como un todo.

Para los países de la OCDE, la expansión comercial ha sido mayor con socios comerciales no pertenecientes al grupo. El promedio del crecimiento anual del comercio dentro de la OCDE, durante el período 1991-1997, alcanzó un 5.3%; pero se mantuvo por debajo del 9.4% que fue la expansión registrada con los países no pertenecientes a la OCDE. Una gran parte de esa expansión se ha desarrollado con los "cinco grandes"—Brasil, China, India, Indonesia y Rusia—, y representó el 26.4% del comercio realizado con países ajenos a la OCDE y el 7.2% del comercio total de la OCDE durante el período 1991-1997.

En los países no pertenecientes a la OCDE, la expansión del comercio interno creció un impresionante 10.3% durante ese mismo período, una expansión mayor a la del crecimiento del comercio mundial en general. Desde 1994 y hasta 1997, la expansión comercial al interior de este grupo, registró un marcado crecimiento de 14.7%. Como fracción de su comercio total, en 1997, el comercio intrarregional en Asia Oriental y en América Latina y el Caribe, representó el 36.1% y el 22.4%, respectivamente, OCDE (1997:12-15, y 31-40).

Una de las características más sobresalientes de la evolución estructural del comercio mundial ha sido la composición cambiante de los productos que se comercian. Esta evolución contribuye a modificar la composición regional de la producción mundial, así como la distribución del empleo en la economía global. La participación, en términos de valor, de los productos primarios en las exportaciones totales de los países no pertenecientes a la OCDE, a los países de la OCDE, cayó del 47.2%, en 1986, al 29.3% en 1995.

Esta tendencia responde a varios factores. En primer lugar debe citarse la reducción marcada de la participación de productos primarios en la

producción de los países industrializados. Otro factor ha sido el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios con respecto a los productos manufacturados. En el mercado mundial, el índice de precios de las materias primas, exceptuando a los combustibles, cayó, en promedio, un 0.8%, durante el período 1991-1998, siguiendo la caída del 0.7% ocurrida durante la década de 1981 a 1990. Durante ese mismo período, el crecimiento de las exportaciones manufacturadas, de los países no pertenecientes a la OCDE a los países de la OCDE, se elevó a una tasa anual promedio de 7.1%, muy por encima de la tasa de crecimiento de 2.7% registrada por las exportaciones primarias. Los países del Asia Oriental fueron los principales beneficiarios de esta aguda expansión de las exportaciones manufacturadas. En 1997 los bienes manufacturados alcanzaron el 95,0% del total de las exportaciones de la región.

Finalmente, cuando se separan los servicios (concentrados en el grupo G-7) de la exportación de mercancías, se detecta que los primeros crecieron un 9.0%, mientras que las segundas tan solo un 4.6%. Esta tendencia se origina en la reducción de los costos de las comunicaciones y en la mayor liberalización del comercio en el decenio de 1990, OCDE (1997:38-44).

Sin embargo, estos cambios en la composición del producto exportado no han logrado que los agentes agrícolas de América Latina y el Caribe eleven su nivel de ingresos. La situación se ha agravado por el deterioro en los términos de intercambio internos, entre los productos rurales y los manufacturados, generalmente producidos en áreas urbanas. El fenómeno ilustra, además, la forma en que la tecnología ha contribuido a la reducción de la participación de los productos primarios en la producción total de los países industrializados.

Asimismo, estas tendencias resaltan la imperiosa necesidad de diversificar la composición del valor agregado agrícola hacia etapas más altas del procesamiento, por ejemplo en la agroindustria. Este esfuerzo demandará no sólo una inversión adicional en capital físico, tecnología e infraestructura, sino también en capital humano: para lograr la mencionada diversificación es preciso capacitar el recurso humano de las áreas rurales, instruyéndolo en la utilización de tecnología y dotándolo de las habilidades ge-

renciales necesarias. Este tema se discutirá más adelante, en la sección 2 de este capítulo.

El desarrollo de diversas fuerzas ha propiciado la facilidad con que los vínculos comerciales han contribuido a integrar los mercados nacionales a la economía global. En primer lugar, las innovaciones tecnológicas han reducido, drásticamente, los costos de transporte y comunicación. Por ejemplo, de 1960 a 1990, el costo promedio de transporte aéreo por pasajero/milla disminuyó de US\$0.25 a US\$0.11. En el mismo período, el costo de una llamada de tres minutos de Londres a Nueva York cayó de US\$45.86 a US\$3.32.

En segundo lugar, podemos mencionar la reducción del peso del transporte dentro de los costos del comercio. Gracias a la tecnología, la composición del comercio y la producción mundial se ha desplazado hacia mercancías cuyo valor está mucho menos relacionado con factores como tamaño y peso. También debe citarse el creciente uso de contenedores y el "transporte intermodal" —la articulación de transporte acuático, terrestre, ferroviario y aéreo— que permite que una misma firma sea responsable de todo el proceso de transporte de bienes (hasta su entrega final) con la emisión de una sola factura. Estos servicios han reducido los costos y han simplificado el proceso de distribución, tierra adentro, de los artículos transportados.

Otro factor clave ha sido la reducción generalizada de las barreras comerciales y el fortalecimiento del GATT, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), que ha funcionado como motor para la liberalización del comercio multilateral. Finalmente, la tecnología ha reducido las distancias económicas y los obstáculos a la coordinación administrativa y gerencial. También ha permitido que las multinacionales segmenten las etapas de producción y las distribuyan en diferentes partes del mundo, reduciendo costos y mejorando la competitividad.

ii. Los flujos internacionales de inversión y la ubicación de la actividad económica

Otros factores importantes que contribuyen a la interdependencia de la actividad económica global y a la expansión del comercio son el rápido

crecimiento y la relevancia, cada vez mayor, de los flujos de inversión extranjera, así como la facilidad con que las firmas cambian la ubicación de su producción. Estos cambios también tienen un impacto en el delicado tema de la transferencia de tecnología.

Numerosos factores han contribuido a la expansión de las inversiones extranjeras y a la capacidad de las empresas transnacionales para acceder a insumos de menor costo en ultramar. Se puede señalar, por ejemplo, la creciente tendencia a la reducción de las regulaciones y la apertura al movimiento de capitales extranjeros, alentada por las negociaciones bilaterales y multilaterales de comercio. También se debe destacar la adopción de políticas agresivas de privatización vinculadas a la modernización del sector público en todo el mundo. Finalmente, deben mencionarse las reducciones drásticas en los costos de transporte y comunicación.

La importancia creciente del capital extranjero en la economía global se ve ilustrada claramente por el influjo de US\$331 000 millones de capital neto recibido en 1996 por las economías ajenas a la OCDE, comparados con solo US\$110 000 millones recibidos en 1990. En las economías en desarrollo, la característica más sobresaliente durante los años 90 ha sido el rápido aumento en el influjo de capitales privados. El flujo neto de capitales privados, originado en las economías del G-7, a los países en desarrollo se elevó de US\$62 400 millones en 1990 a un máximo de US\$183 600 millones en 1996, equivalente al 3.7% del PIB de esos países. Posteriormente declinó a US\$147 000 millones en 1998, como consecuencia de la crisis que tuvo lugar en Asia Oriental. La entrada neta promedio anual de US\$131 000 millones desde el G-7, entre 1990 y 1996, fue siete veces mayor a la del período 1984-1989. En términos de la composición de los flujos, la participación de las inversiones extranjeras directas (IED) en el total de los movimientos de capital privado se elevó, drásticamente, del 33.2% en 1990, al 78.6% en 1997. Además, la participación de las inversiones de cartera también subió, sustancialmente, durante el mismo período, FMI (1999, apéndice estadístico).

En las economías del G-7, la dirección del movimiento de IED se ha desplazado del sector de productos primarios al sector de servicios. Un ejemplo representativo lo constituye la participación de las inversiones de Estados Unidos en los sectores de productos primarios como parte de la

IED total, la cual, cayó del 21.8% en 1982, al 12.7%, en 1993. Entretanto, el flujo de inversión foránea directa en servicios se elevó, del 28.6% al 50.3% durante el mismo período. Una razón que justifica ese cambio estructural es que la mayoría de los servicios son no-transables. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, la distribución sectorial de la inversión extranjera directa del G-7 demuestra que las prioridades sectoriales de las transnacionales se concentran en aquellas actividades en las que tienen una "ventaja propietaria" (es decir, relacionada con patentes, como ocurre con las industrias química y farmacéutica) o en aquellas en las que poseen una pericia técnica específica. Lo último coincide, a menudo, con la posibilidad de segmentar la producción en procesos separados que puedan ubicarse donde exista una mayor ventaja fiscal y de costos (como la electrónica, las computadoras y los automóviles). En el sector de los servicios, la transferencia de tecnología, a través de las empresas transnacionales u otros medios, puede convertirse en una fuente de ventajas competitivas. Tal es el caso de la India, que se ha convertido en un competidor importante en desarrollo de *software*, suministrándoles a las transnacionales y a los mercados extranjeros los servicios de información que necesitan.

Los efectos directos e indirectos que sobre el bienestar económico brindan las transnacionales al país anfitrión, son difíciles de medir, ya que no se les puede detectar en lapsos cortos de tiempo. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a los beneficios vinculados con la transferencia de tecnología. Sin embargo, existen casos en los que la ausencia de ciertas condiciones se traduce en resultados limitados o efímeros, o incluso negativos. Algunos de estos casos pueden aplicarse a todos los sectores, entre ellos a la agricultura. Los más importantes son los siguientes:

- Cuando el limitado alivio presupuestario y de financiamiento externo brindado por las privatizaciones no compensa los despidos masivos y las bajas perspectivas de generación de empleo en el futuro.
- Cuando la eliminación de los competidores nacionales y la creación de una concentración del mercado conduce a un número limitado de firmas con un fuerte poder de fijación de precios.

- Cuando algunas transnacionales no son capaces de forjar “vínculos hacia atrás” en el país anfitrión, aumentando la demanda de insumos especializados que generen un efecto positivo en las firmas del país, diversificando tales insumos o contribuyendo a la reducción de su costo. Cuando son incapaces de forjar “vínculos hacia adelante”, diversificando, por ejemplo, los insumos y abriéndoles, con ello, las puertas a otras firmas extranjeras, Rodríguez-Clare (1996: 852–873).
- Cuando el costo de oportunidad de los incentivos fiscales que favorecen a las transnacionales es mayor que el limitado incremento en el contenido del valor agregado doméstico de la producción de las transnacionales en el país anfitrión.
- Cuando la estrategia vigente, destinada a atraer inversión extranjera, desvía los recursos económicos del Estado hacia actividades urbanas que hacen un uso intensivo del factor capital y las aleja de las actividades rurales, intensivas, más bien, en el uso de mano de obra. Esta situación genera un sesgo en contra del desarrollo económico rural.

En el caso de la agricultura de América Latina y el Caribe, ha habido experiencias negativas con la llegada de transnacionales, en particular cuando éstas fomentan modelos de consumo indeseables u ofrecen perspectivas limitadas de creación de empleo. Hay casos en los que los beneficios potenciales se ven limitados por la incapacidad del país anfitrión de ofrecer insumos especializados o infraestructura que atraigan transnacionales a las zonas rurales, especialmente a las de difícil acceso. En otros casos, la imposición de un mínimo de contenido doméstico en el valor agregado de la producción de la transnacional ha constituido un serio obstáculo que ha reducido los incentivos para atraer inversión extranjera directa.

Un caso interesante es el de los beneficios potenciales vinculados a la transferencia de conocimientos, por ejemplo, a través de operaciones conjuntas entre firmas locales y transnacionales, en unidades de producción destinadas a la exportación. Esta experiencia se ha detectado también en la interacción entre un importador extranjero y un exportador local. En China, Corea del Sur y Taiwán se han detectado transferencias de conoci-

miento en el contexto de transacciones diversas. Los conocimientos transmitidos incluyen:

- modificaciones al proceso de producción, a través del reajuste de la maquinaria;
- el diseño de productos;
- el empaque;
- el mejoramiento de la calidad de las instrucciones impresas que informan sobre el producto;
- el control de calidad; y
- el suministro de información sobre los competidores, Pack y Saggi (1999).

Estos ejemplos pueden ser de gran utilidad para la agricultura. Por ejemplo, la tecnología difunde información sobre los productos y permite que los consumidores se tornen más sofisticados. El control de calidad, el empaque y la información sobre los competidores pueden pasar a formar parte del criterio utilizado por los países anfitriones de América Latina y el Caribe al momento de seleccionar qué transnacionales se van a instalar en su suelo. Esto se debe tomar en cuenta al elaborar políticas comerciales relacionadas con la agricultura.

iii. Integración internacional y liberalización comercial

Una de las características más importantes de la nueva economía global es el lugar preponderante que, durante el decenio pasado, se le dio al mejoramiento de las reglas que rigen las relaciones comerciales. Este esfuerzo proviene de un consenso global acerca de los beneficios de un comercio más libre, así como de la creciente movilidad de los factores trabajo y capital como fuentes generadoras de crecimiento económico. Estos cambios en el marco institucional de las relaciones comerciales han traído una serie de efectos positivos para el bienestar económico global. Algunos de esos efectos son:

- un mayor grado de competencia,
- precios más bajos para los consumidores,

- mercados de exportación más amplios, y,
- menos distorsiones en los precios internos y en las regulaciones.

Además, puesto que un comercio más libre aumenta la dimensión de los mercados, se han creado mayores incentivos para las inversiones en las áreas de investigación y desarrollo (*research & development*) destinadas a incrementar la productividad. Se estima que los beneficios económicos vinculados con la eliminación de barreras no arancelarias y la reducción de las tasas de derechos aduaneros, negociadas en la Ronda Uruguay, oscilan entre el 1% y el 4% del PIB mundial, OCDE (1997:44–48).

Sin embargo, estos cambios institucionales han ocasionado, a veces, trastornos y reducciones en el grado de libertad que tienen los países para elaborar e implementar prioridades macroeconómicas y agrícolas. Al mismo tiempo, la rapidez con que se ha producido la liberalización del comercio internacional ha impedido que algunas empresas no competitivas y algunos grupos poco calificados de muchos de los países de menores ingresos se beneficien de los bajos niveles de protección existentes. De hecho, en algunos países la condición socioeconómica de esos sectores de la población ha empeorado.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) lideró las negociaciones, que comenzaron en 1947 y concluyeron con la última Ronda Uruguay en 1994. Dicha organización proporcionó un foro estable para la negociación y gestión de un sistema comercial multilateral más libre, basado en "reglas de juego globales". En enero de 1995, la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) reforzó la continuidad de la liberalización comercial, así como la aplicación de los derechos y obligaciones de los 134 países miembros, de los cuales 32 pertenecen a América Latina y el Caribe.

En noviembre de 1999 la OMC inició, en Seattle, con algunos tropiezos, una nueva ronda de negociaciones (Ronda de la OMC) sobre un complejo grupo de temas como: la liberación de los servicios y productos agrícolas; la eliminación de las regulaciones internas que afectan al comercio; reformas al sistema de compras del Estado (*procurement*) y a los derechos de propiedad intelectual, como también a los aspectos comerciales de estos últimos; la reducción de subsidios y, la coordinación de medidas am-

bientales y sanitarias. La principal dificultad a la que se enfrenta esta Ronda consiste en que la mayoría de estos temas exigen que sus miembros modifiquen regulaciones internas y reformulen presupuestos públicos. Además, deben acordar mecanismos para la implementación de las decisiones acatadas en el seno de la OMC⁹.

Estas negociaciones afectarán, profundamente, la agricultura de América Latina y el Caribe. Para comprender la incidencia de la liberalización comercial en la agricultura es necesario analizar dos temas: primero, las repercusiones que tuvo la Ronda Uruguay en la agricultura de la región; segundo, los resultados que pueden esperarse de la nueva Ronda y cómo la agricultura de la región puede maximizar los beneficios y minimizar los efectos negativos que podrían derivarse de dichas negociaciones.

IMPACTO DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT EN LA AGRICULTURA

A pesar de la resistencia original de muchos de sus miembros, la Ronda Uruguay del GATT (1986-94) consiguió que los países integrantes se pusieran de acuerdo sobre los siguientes temas, todos ellos de gran importancia: un mayor acceso al mercado de importación (por ejemplo, por medio de aranceles más bajos y menores restricciones a las importaciones); la reducción de los subsidios a la exportación agrícola (con lo que se incrementaría la competencia entre exportadores); la reducción de los subsidios a los productores nacionales; y, la eliminación de las barreras no arancelarias a la importación. Los compromisos asumidos por los miembros se mantienen vigentes y deberán cumplirse durante el período de implementación. Ese período comenzó el 1 de enero de 1995 y se extenderá por seis años para los países desarrollados y por diez años para los países en desarrollo. Las restricciones a las medidas aplicadas en contra de los subsidios agrícolas se extienden hasta el año 2003.

Las siguientes son una serie de medidas específicas que deberán aplicarse durante el período de implementación:

9 Si desea consultar una breve reseña sobre los convenios y exenciones del GATT, así como sobre los temas clave que se discutirán en la reunión de la OMC (WTO), ver Lal Das (1998).

- Las barreras no arancelarias a la importación deberán convertirse en aranceles con límites máximos (*bound tariffs*).
- Para el año 2000, los subsidios a las exportaciones agrícolas deberán reducirse al 20% del nivel promedio registrado en el período 1986-88 (período base para el cálculo de las reducciones de las barreras comerciales negociadas en la Ronda Uruguay).
- Para el año 2000 los países desarrollados deberán reducir en un 36% el nivel promedio, no ponderado, de los aranceles máximos; mientras que los países en desarrollo deberán reducirlo en un 24% para finales del año 2004.
- El nivel total de apoyo interno (es decir, los subsidios directos e indirectos) debe reducirse en los países desarrollados a un 80% del nivel alcanzado durante el período base. Algunas excepciones a este punto, relacionadas con cuestiones ambientales o con subsidios incluidos en programas de limitación de la producción se mantienen vigentes.

Existen otros dos hechos que señalan el progreso alcanzado con la Ronda Uruguay. Primero, el nivel de asistencia a los agricultores de los países desarrollados, calculado según el equivalente de los subsidios a los productores en general, ha disminuido, en promedio, cerca de un 30%, comparado con el nivel predominante en el decenio de los años 80. Segundo, desde que se inauguró la OMC se ha producido una disminución sustancial en el número de confrontaciones relacionadas con el comercio agrícola. La proporción de disputas agrícolas, con respecto al total de disputas comerciales, cayó a un 31% del total en el período 1995-98, comparada con un 40% durante el período 1960-90¹⁰.

A pesar de estos logros, existe una serie de inconvenientes que han limitado el alcance de los beneficios de la liberación comercial en las expor-

10 Podrá encontrar un análisis detallado y profundo de los temas relacionados con la liberalización del comercio de los productos agrícolas en Josling y Tangermann (1999: 371-388).

taciones agrícolas de América Latina y el Caribe. Estas limitaciones provienen de cláusulas vagas o imprecisas en los textos de algunas de las disciplinas anexadas a los acuerdos, o bien, de exenciones otorgadas a los miembros del GATT en la implementación de sus compromisos. Desde el punto de vista de la región, y de otros exportadores agrícolas de altos ingresos, los países desarrollados aún implementan la liberalización comercial de manera incompleta o defectuosa.

En el proceso de conversión de barreras no arancelarias a la importación, a aranceles con límites máximos, la mayoría de los países industrializados ha establecido tasas arancelarias máximas (es decir, con el límite máximo) a niveles sustancialmente más altos que el arancel vigente. Esto significa que existe un margen considerable para elevar el nivel de protección arancelaria para la mayoría de los productos (especialmente los agrícolas), lo cual reduce los incentivos para que los países exportadores, o exportadores potenciales, inviertan en aumentos de capacidad productiva o adquieran la tecnología que les permita alcanzar un nivel más competitivo para exportar.

Debe citarse también el elemento de restricción comercial que se deriva del nexo entre comercio internacional y contaminación ambiental. Esto se ve, por ejemplo, en el caso del etiquetado ecológico y en la exportación de productos forestales. Otro ejemplo lo constituye la reciente disputa, que se expuso a la consideración de la OMC, entre México y los Estados Unidos (ganada por México), por el uso de métodos de pesca que atrapaban, involuntariamente, delfines durante la pesca del atún. Existe una disputa similar con Ecuador y México, en relación con la pesca de camarones y la captura involuntaria de tortugas.

Otros factores son: la aplicación de medidas *anti-dumping*, la estricta implementación de estándares de procesamiento nacionales, o el uso de estándares y reglamentos técnicos (incluidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Normas Técnicas al Comercio) que se utilizan frecuentemente para restringir el comercio. Algunos países, presionados por el cabildeo de grupos de interés, les aplican medidas de seguridad alimentaria (Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) a ciertas exportaciones (por ejemplo, cuando se exige que el camarón debe lavarse en agua de un cierto nivel de pureza). Estas medidas son perjudiciales para

los exportadores de pescado y productos agrícolas, como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y México. Estos países desearían establecer reglas que restringieran el uso de estos dos acuerdos del GATT, pues limitan el acceso de sus exportaciones agrícolas a los mercados de países desarrollados. Tampoco se deben ignorar algunas de las denominadas exenciones de la "caja azul" (*blue box*), como en el caso de los pagos directos a programas y cuyo objetivo es la "limitación de la producción". Esto también preocupa a algunos exportadores¹¹.

Además, aun cuando la OMC justifique el hecho de que ciertos importadores les apliquen normas sanitarias nacionales de procesamiento a las importaciones agrícolas, algunos países exportadores argumentan que no poseen la capacidad técnica para cumplir con dichas reglas. Dichos países consideran que sin asistencia técnica estas medidas son discriminatorias. Finalmente, varios estudios consideran que si todos los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay se implementaran cabalmente, la tasa de protección a la agricultura disminuiría en un 20% en los países del G-7. Pero aún así, continuaría siendo mucho más elevada que la tasa aplicada a los productos manufacturados. En 1988 los subsidios agrícolas en el G-7 alcanzaron los US\$362 000 millones.

Desde la perspectiva de los países desarrollados se ha planteado que los países en desarrollo, en general, y en menor grado América Latina y el Caribe, mantienen regulaciones y prácticas proteccionistas que limitan los beneficios económicos y sociales de la liberalización comercial. Una de estas prácticas la constituye el alto nivel de protección que se les brinda tanto a los productos manufacturados como a los servicios, lo cual eleva el costo de los insumos utilizados en la agricultura y crea distorsiones que dificultan la expansión de las exportaciones agrícolas. Un buen ejemplo de esta situación lo aporta Chile, donde, hasta mediados de la década de los 70, los altos impuestos y los precios preferenciales desalentaban el uso de líneas navieras extranjeras para el transporte de frutas frescas y pescado. La eliminación de dichas restricciones mejoró la calidad del servicio y redujo notablemente el costo promedio del transporte. Sin embargo, a pesar de

11 Si desea leer otros artículos interesantes, aunque discutibles, sobre estos temas, ver Hoekman y Anderson, Michalopoulos (1999).

que la agricultura hace un uso intensivo de servicios, estos permanecen protegidos en muchos países de la región, Hoekman y Anderson (1999:8).

Otra práctica proteccionista es el uso frecuente, en los países en desarrollo, de salvaguardas y exenciones. Esta práctica limita el otorgamiento de concesiones recíprocas, a menudo solicitadas por los importadores en los países desarrollados. Por lo tanto, esta práctica restringe la capacidad de estos países para exportar algunos de sus productos, agrícolas y no agrícolas. Ello puede llevar a que se reduzcan severamente los beneficios potenciales del acceso al mercado. Por ejemplo, el Artículo 18 del GATT contiene cláusulas que le permiten a un país que enfrenta dificultades en su balanza de pagos, restringir temporalmente las importaciones. Asimismo, el Artículo 6 y el Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura permiten, en ciertas circunstancias, disfrutar de exenciones al compromiso de reducir las restricciones a la entrada de ciertos productos importados, Lal Das (1998:42 y 75).

Si esas cláusulas y exenciones se utilizaran cuidadosa y selectivamente, y se combinaran con los actuales períodos de implementación (más largos) que se les otorgan a todos los países en desarrollo, podría ser un instrumento efectivo para proteger, temporalmente, a los grupos rurales menos privilegiados y menos preparados para enfrentar la liberalización comercial. La reducción de impuestos o, por ejemplo, una tasa más baja del impuesto al valor agregado, aplicada a los productos agrícolas, produce una distorsión menor que los aranceles o las restricciones cuantitativas a las importaciones.

LECCIONES DE LA RONDA URUGUAY Y PERSPECTIVAS DE LA RONDA DE LA OMC

Con base en la experiencia de la Ronda Uruguay y ante la perspectiva de una mayor liberalización comercial en la Ronda de la OMC resulta provechoso explorar algunas lecciones derivadas de la primera y, en la segunda, centrar nuestra atención en los temas más importantes para la agricultura de América Latina y el Caribe. También sería necesario determinar la distribución de prioridades de los diferentes grupos de países de la región.

Según el tamaño, el nivel de ingresos, la incidencia de la agricultura en el PIB y la situación de la balanza comercial agrícola, el comportamiento de algunos países de la región refleja diferentes grados de compromiso con determinadas negociaciones destinadas a liberalizar el comercio agrícola. Dicho comportamiento traduce la forma en que se perciben las posibles consecuencias, negativas y positivas, vinculadas a la liberalización comercial de los productos agrícolas. Los cuatro países menos desarrollados¹², pero sobre todo los nueve importadores netos de alimentos¹³, argumentan que, en el momento en que los países desarrollados reduzcan los subsidios a los productos agrícolas, ellos experimentarán un deterioro en sus términos de intercambio y, por lo tanto, en sus balanzas comerciales. La reducción de los subsidios a los productos alimenticios básicos (por ejemplo, cereales, productos lácteos, carne y azúcar) hará que sus precios se eleven inicialmente, deteriorando la balanza comercial de los importadores netos de alimentos.

Sin embargo, excepto por los precios máximos observados en 1995, cuando los acuerdos de la Ronda Uruguay comenzaron a implementarse, existe poca evidencia de un aumento sostenido en los precios de estos alimentos básicos, como resultado de la liberalización comercial. De hecho, el aumento sostenido de la productividad agrícola en los países desarrollados, y de la oferta, después de 1995, ha mantenido la tendencia de los precios de los productos alimenticios básicos por debajo de la tasa de inflación mundial observada durante el período 1996-98, FMI (1999:139) anexo estadístico.

Algunos países con grandes sectores agrícolas, relativos al PIB, mantienen aranceles agrícolas máximos (*binding tariffs*) a niveles mucho más altos que las tasas arancelarias vigentes (por lo general, como respuesta a po-

12 De acuerdo con las Naciones Unidas, los siguientes son los países que tienen un ingreso per cápita inferior a US\$1 070. En América Latina y el Caribe son: Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua.

13 En América Latina y el Caribe esta categoría incluye a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Haití, Jamaica, México, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.

líticas similares de algunos países desarrollados), con el fin de tener un margen para elevarlos cuando sea necesario.

Si bien existen casos individuales meritorios, esta política crea incertidumbre en aquellos inversionistas y exportadores que podrían estar interesados en explorar el acceso a los mercados de dichos países. Además, se crea un precedente que puede aumentar la vulnerabilidad de los gobiernos ante la posible presión de ciertos grupos económicos que desean obtener un nivel de protección más alto. Luego de la Ronda Uruguay, los aranceles promedio para los productos agrícolas se establecieron a tasas mucho más elevadas que las tasas arancelarias previas a la Ronda en los siguientes países: Colombia (108%), El Salvador (53%), Jamaica (100%), México (70%) y Venezuela (74.4%). Dichos aranceles disminuyeron en Perú (34%) y Uruguay (40%); mientras que países como Brasil y Chile mantuvieron una tasa arancelaria muy baja, cercana a la tasa aplicada con anterioridad a la Ronda (31% y 25%, respectivamente). Según los compromisos establecidos, estos países deberían reducir sus tasas al 24%, hacia finales del año 2004.

Existen otros temas importantes que deben considerarse. Uno de ellos es el alcance de las negociaciones de la nueva Ronda. Otro se relaciona con puntos específicos de la nueva agenda sobre liberalización comercial agrícola. Esta última abarca desde aquellas cuestiones relacionadas con la relativa fuerza de representación de América Latina y el Caribe en la próxima Ronda de la OMC, que se inauguró en Seattle en noviembre de 1999, hasta la selección de los temas que se presentarán en las negociaciones y la estrategia de negociación a seguir.

Consideremos primero el alcance de la nueva Ronda. Dicha Ronda dedicará un tiempo considerable a la discusión de diferentes métodos para reducir los obstáculos que enfrenta el comercio de productos agrícolas y que se derivan de las políticas y los regímenes internos reglamentarios que buscan subsidiar a los agricultores directamente (es decir, las transferencias del sector público) o indirectamente (los créditos preferenciales o las normas sanitarias). Una negociación de este tipo es muy delicada, sobre todo si se toman en consideración las implicaciones políticas de cualquier compromiso que acepte, implícitamente, una reducción sustancial al

grado de libertad que poseen los países miembros en materia de política económica interna.

En cuanto al importante tema de la representación, seis de los quince miembros del Grupo Cairns, dedicado exclusivamente al comercio agrícola, son de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay). Este grupo, liderado por Australia, muestra cohesión y se espera que presente una agenda de consenso, con metas y propuestas claras, en la mayoría de las cuestiones que son de interés para América Latina y el Caribe. También participan activamente en este grupo Canadá y Nueva Zelanda.

Se puede anticipar que el Grupo Cairns intentará: reducir el nivel de algunos subsidios a la exportación, la eliminación de otros (por ejemplo, los créditos de exportación), y la reducción de aquellas medidas de asistencia interna que distorsionen el comercio (por ejemplo, las normas de producción y la aplicación de reglamentos ambientales) y debiliten seriamente la competitividad de los exportadores. Esas metas resultan de interés para la mayoría de los exportadores de América Latina y el Caribe, pero particularmente para los exportadores de pescado, productos forestales, productos agrícolas y vino.

Otro tema muy importante será la negociación de una reducción sustancial, o la eliminación, de la divergencia que existe entre las tasas arancelarias promedio aplicadas a los productos manufacturados y las tasas (más altas) aplicadas a los productos agrícolas en los países desarrollados. Además, la reducción de los "aranceles techo" y de la dispersión arancelaria debería permitir un acceso más amplio a los mercados. A medida que disminuye la variancia de los aranceles, aumentan las probabilidades de lograr la diversificación de las exportaciones en el plano nacional y regional.

En el grupo G-7 las tasas arancelarias, que generalmente aumentan a medida que la producción asciende a niveles más altos de procesamiento, proporcionan una mayor protección; es decir, son tasas de protección efectiva y sirven para discriminar contra etapas más avanzadas del valor agregado de los productos agrícolas, Lindland (1997). En otras palabras, la exportación de alimentos procesados y de otros productos de origen rural o marítimo (por ejemplo, harina de pescado y pescado procesado, frutas y

vegetales enlatados, carne y aves de corral procesadas, y madera procesada) se castiga con una protección relativamente mayor que la exportación de materias primas. Esta práctica reduce el potencial de exportación de productos de varios países, como, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México.

También será importante apoyar el establecimiento de pautas o criterios científicos uniformes para evitar el uso erróneo, o el abuso, de normas técnicas, así como la aplicación unilateral de regulaciones ambientales y sanitarias que limiten el acceso de las exportaciones agrícolas a los mercados de los países desarrollados. Este es un tema sobresaliente en la agenda de los exportadores de pescado, alimentos y productos forestales.

CONCLUSIONES

1. El nuevo marco institucional que rige la liberalización comercial global es una realidad inevitable en la que los agentes agrícolas de América Latina y el Caribe deben aprender a actuar. Estas nuevas "reglas de juego" están preparando el camino a la integración global y a una economía mundial en la que el comercio internacional desempeña un papel cada vez más importante. Y es que el comercio internacional funge como motor del crecimiento –principalmente a través de la expansión de las exportaciones– y como medio para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y aumentar los ingresos reales de los consumidores de todo el mundo.
2. La estrategia de negociación que los exportadores agrícolas de América Latina y el Caribe adopten en la próxima Ronda debe integrar las ventajas que surgen del nexo beneficioso que existe entre las tasas de protección más bajas para los productos agrícolas, los productos manufacturados y los servicios. Este tema se relaciona, entre otras cosas, con el "techo arancelario" y con el nivel de protección más alto que, en los países industrializados, se le asigna a la agricultura (en comparación con los productos manufacturados). También es preciso que las concesiones comerciales recíprocas de nuestra región se concentren en los servicios proporcionados por empresas foráneas, lo cual robustecerá la competitividad de las exportaciones agrícolas; por ejemplo, al

otorgarle una menor protección a las empresas navieras y a otros servicios de transporte internos, se disminuye el costo de la producción agrícola.

3. Del punto anterior puede deducirse que para el Grupo Cairns resultaría más beneficioso tratar de incluir a la agricultura en la negociación de otros temas (por ejemplo, el de los servicios), en vez de hacer un planteamiento separado y pormenorizado de la reducción de la tasa de protección a los productos agrícolas. Debido al diferencial en la tasa arancelaria que prevalece en el G-7 (desfavorable a los productos agrícolas), una mayor uniformidad en cuanto a tasas arancelarias siempre resultaría ventajosa para la agricultura. Todo apunta a que esta nueva Ronda se concentrará en los temas de agricultura y servicios.
4. Lo mismo podría afirmarse de los países en desarrollo, con respecto a la reducción de la diferencia tan alta que, en cuanto a protección, existe entre diferentes categorías de productos. Las tasas, excesivamente altas, de aranceles máximos, la pronunciada dispersión arancelaria y las regulaciones excesivas, aplicadas a los servicios y a los productos manufacturados, constituyen obstáculos importantes para que los países exportadores adquieran (mediante el comercio, como en Asia Oriental, o mediante la inversión extranjera directa) la tecnología o los insumos complementarios necesarios para mejorar la competitividad. Además, una protección más baja podría ayudar a los exportadores a adquirir los conocimientos requeridos para cumplir con algunas de las reglas ambientales y sanitarias que prevalecen en los países desarrollados.
5. Como se mencionó anteriormente, varios de los acuerdos generales de la OMC y aquellos que se aplican específicamente a la agricultura (por ejemplo, sobre las exenciones) proporcionan una serie de instrumentos para que los exportadores agrícolas de América Latina y el Caribe se protejan de los trastornos vinculados con la liberalización comercial. Si estos instrumentos se utilizan cuidadosa y selectivamente, pueden proporcionarle una "red de seguridad" (*safety net*) a la región y a la agricultura, mientras realizan su tránsito hacia un régimen comercial más abierto.

6. Durante las negociaciones que se efectúan en el seno de la OMC, es necesario minimizar el problema que podría constituir la diversidad de intereses de los diferentes grupos de países de América Latina y el Caribe. Más allá de los temas manejables presentados por los cuatro países menos desarrollados y más pequeños, existen otras cuestiones más delicadas. Estas se refieren a: la posición más vulnerable de los nueve importadores netos de alimentos (entre ellos, República Dominicana, México y Venezuela); la situación de México como miembro del TLCN; el posible conflicto de intereses que puede enfrentar Canadá como socio comercial del TLCN y miembro del Cairns; la fricción que podría surgir de la amplia dispersión de aranceles máximos aplicada a la agricultura por algunos países de América Latina y el Caribe que también son miembros del Cairns. Este último tema está relacionado con las concesiones relativamente altas que se les exigiría a los miembros del Cairns. Actualmente algunos de ellos aplican tasas arancelarias y aranceles máximos muy altos (Colombia), mientras otros (Argentina y Chile) tienen aranceles máximos mucho más bajos.
7. Para que la agricultura de América Latina y el Caribe logre maximizar los beneficios y minimizar los costos asociados a las negociaciones comerciales multilaterales, **es condición necesaria que los ministerios de agricultura se involucren en dichas negociaciones o al menos que se pueda actuar en coordinación con ellos.** Sin la opinión de los agentes directamente involucrados en actividades económicas rurales, existe una alta probabilidad de que las consecuencias de los acuerdos alcanzados en la OMC sean negativas o se encuentren muy por debajo del nivel aceptable para la agricultura.
8. Una breve reseña final de las tendencias históricas asociadas al comportamiento de la agricultura, desde finales de los años 80, puede ayudarnos a detectar rasgos vinculados al impacto de la liberalización, en América Latina y el Caribe. Es importante tener en cuenta que se necesitaría un estudio empírico muy extenso y detallado, más allá del ámbito de este informe, para separar el impacto de la liberalización comercial, del de otros tipos de reformas estructurales y cambios de estrategia adoptados en cada país (por ejemplo, en la educación, la tecnología, los sistemas legales, la política de tasas de cambio, las políticas monetarias, fiscales y crediticias, y las fluctuaciones en los térmi-

nos de intercambio). Todos esos cambios pueden modificar: la composición o el comportamiento del crecimiento del PIB y sus componentes, los patrones de consumo, la demanda total y la eficiencia para asignar recursos de otros agentes económicos no involucrados directamente en la agricultura. Asimismo, el desempeño individual de un país puede diferir de las tendencias que se observan en el ámbito regional, debido al grado de liberalización comercial o a la calidad de sus políticas económicas en general. Consecuentemente, esto también puede tener un impacto sobre el PIB agrícola.

Del cuadro 5 se deduce que, aparentemente, la liberalización ha sido beneficiosa para el desempeño global de la agricultura. El comportamiento de la productividad y del índice de producción de alimentos es impresionante en muchos países, particularmente en aquellos que se han beneficiado, como Chile y Uruguay, de períodos prolongados de niveles de protección muy bajos y de la implementación ininterrumpida de reformas basadas en el mecanismo del mercado. Sin embargo, sería imprudente identificar este desempeño de la agricultura, en general positivo, con una mejora cualitativa en la calidad de la vida o en la distribución de ingresos en las zonas rurales, como resultado de la liberalización comercial. Durante los años 90 los niveles de pobreza se mantuvieron elevados en América Latina y el Caribe, y un tercio de la población rural todavía permanece a niveles de subsistencia.

Es muy importante señalar que el incremento en la presión competitiva, así como otros efectos generados por la liberalización del comercio internacional y la inversión extranjera, han creado, simultáneamente, una serie de dislocaciones y fricciones de orden no-económico. La primera dislocación se manifiesta al reducirse el "grado de libertad" que tienen las autoridades para fijar metas de política interna, pues dichas metas pueden entrar en conflicto con las "reglas del juego" que supone la participación en los acuerdos de comercio internacional. Segundo, cuando la apertura al comercio y a la inversión global genera un deterioro transitorio (por ejemplo, en las zonas rurales) en la estructura de distribución del ingreso. La imposibilidad de implementar medidas para aliviar ese problema puede causar fricciones políticas y debilitar el grado de gobernabilidad. Tercero, cuando el cumplimiento de los compromisos vinculados con las negociaciones interfiere con el mantenimiento de la calidad ambiental de las zo-

CUADRO 5. Indicadores de crecimiento y rendimiento agrícolas en América Latina y el Caribe.

	PIB REAL		AGRICULTURA										
	Tasa de crecimiento media anual (%)		Crecimiento real anual medio con valor agregado %		Participación en PIB (%)		Productividad Agrícola (1987,US\$)		Índice Prod. alimenticia (1989-91=100)				
	1970-80	1980-90	1970-80	1980-90	1970	1980	1979-81	1994-96	1979-81	1992-94	1979-81	1994-96	
América Latina y el Caribe	5.4	1.8	3.4	3.4	12.0	10.0	10.4	1.586	2.292	90	116	80	115
Argentina	2.5	-0.3	4.5	2.5	0.9	1.1	6.0	6.248	7.028	51	62	92	126
Brasil	6.1	2.8	3.1	4.2	2.8	4.0	10.0	1.217	2.384	93	119	70	117
Chile	1.8	4.1	7.2	3.1	5.6	5.6	7.2	1.729	3.042	79	150	72	125
Colombia	5.4	3.7	4.5	4.5	2.9	1.2	25.0	1.579	2.172	123	165	76	109
Costa Rica	5.7	3.0	3.7	2.5	3.1	3.0	22.8	2.544	3.790	280	373	73	123
República Dominicana	6.5	3.0	5.0	3.1	0.4	4.0	23.2	1.325	1.587	251	262	85	104
El Salvador	4.2	0.2	5.8	3.4	-1.1	1.2	22.9	1.417	1.300	783	674	91	107
Jamaica	-1.4	2.0	0.8	0.3	0.6	6.7	7.2	1.711	1.045	433	591	86	116
México	6.3	1.1	1.8	3.2	0.8	1.2	11.8	1.372	1.518	109	123	85	117
Panamá	4.4	0.5	4.8	1.8	2.5	2.2	14.2	1.954	2.320	208	246	86	102
Perú	3.5	-0.3	6.0	0.0	2.7	5.6	19.1	-	-	-	-	78	123
Trinidad y Tobago	5.9	-2.5	1.5	-1.4	-5.8	1.7	53	4.822	3.586	-	-	102	105
Uruguay	3.1	0.4	3.7	0.8	0.1	4.4	15.8	5.379	6.535	65	80	87	123

nas rurales. Cuarto, estos problemas se magnifican ante: (i) la ausencia de una estrategia coherente y consensuada, en el ámbito regional, que acoja los requerimientos institucionales necesarios para lograr la inserción de la agricultura en la institucionalidad de la economía global. Esto facilitaría la creación de vehículos, institucionales y organizacionales, que minimicen las dislocaciones y maximicen los beneficios de dicha inserción; y, (ii) **la marcada ausencia de los ministerios de agricultura**, y de otros agentes rurales, en la formulación de estrategias de negociación en los acuerdos de comercio internacional.

iv. Acuerdos comerciales regionales y agricultura

Otra variación sobre el tema de la liberalización comercial es la proliferación de los acuerdos comerciales regionales. Los ejemplos más conocidos de acuerdos preferenciales de comercio (APC) en las Américas, acompañados de sus fechas oficiales de inauguración, son los siguientes:

- Mercado Común Centroamericano (1960);
- Pacto Andino (1969);
- Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR, 1991);
- Area Norteamericana de Libre Comercio (TLCN, 1994);
- Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA, 1998).

Desde 1992, el GATT ha recibido notificación de 31 diferentes acuerdos comerciales regionales en todo el mundo. Todos, salvo tres de los 134 miembros de la OMC, participan en al menos uno de estos acuerdos. Estos bloques de comercio también generan beneficios vinculados con la liberalización comercial; pero el número de participantes es limitado y en ciertas estructuras, como las de las uniones aduaneras, todos los miembros les aplican aranceles discriminatorios comunes a los no miembros.

Sobre los acuerdos regionales se discutirán sólo dos temas. Consideraremos primero las implicaciones de tales acuerdos en las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC: ¿existe evidencia de que los acuerdos regionales obstruyen las negociaciones comerciales multilaterales y, por tanto, tienen consecuencias negativas para el desarrollo de la liberalización comercial de la agricultura? En segundo lugar, tomando el ejemplo del MERCOSUR, analizaremos algunos de los resultados de bienestar eco-

nómico y de eficiencia productiva que se derivan de los patrones de comercio intrarregional surgidos de tales arreglos y exploraremos sus consecuencias para el comercio de productos agrícolas.

ALGUNAS IMPLICACIONES DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES EN LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES

La primera objeción general a los APC regionales es que, con frecuencia, un país miembro se encuentra bajo intensa presión, por parte de otros miembros, para que no rompa filas comprometiéndose con una iniciativa de liberalización comercial multilateral. Un ejemplo relevante lo proporciona la Unión Europea en el reciente caso de las medidas discriminatorias aplicadas a las importaciones de banano de América Latina y el Caribe (medidas que favorecerían a las ex-colonias europeas del Caribe y África). La disputa fue sometida a la consideración de la OMC y, después de largas deliberaciones y de un prolongado proceso de negociación, el caso se resolvió en contra de la Unión Europea. La resolución de este caso puede tener consecuencias comerciales positivas para los exportadores de América Central, Colombia y Ecuador.

También es importante resaltar que el 45% de las importaciones de la Unión Europea se originan en países que no reciben ninguna clase de tratamiento preferencial (en los Estados Unidos esa categoría representa sólo el 17.4%). En el caso de los países que pertenecen a un APC, los intereses geopolíticos frecuentemente emergen como una motivación para apoyar u obstruir una medida de liberalización comercial multilateral específica. La probabilidad de que los intereses comerciales regionales de los países desarrollados puedan ser fuente de obstrucciones para la liberalización de las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe se ve fortalecida por la conspicua y delicada naturaleza del comercio internacional de productos agrícolas.

En segundo lugar, los esfuerzos multilaterales por eliminar la discriminación comercial incorporada en un APC se vuelven más difíciles cuando la cuestión en juego no es una medida fronteriza (por ejemplo, los aranceles a la importación), sino una medida no fronteriza (por ejemplo, las re-

glas sanitarias y ambientales, o los subsidios). La razón es que tales medidas restringen la libertad de maniobra de las políticas económicas nacionales. Por ejemplo, para la OMC es difícil negociar la uniformidad de una norma sanitaria, de manera que ésta no sea utilizada liberalmente para obstruir el acceso de los exportadores agrícolas al mercado. Pero estas negociaciones podrían complicarse aún más si la norma difiere en forma significativa de una regla acordada por todos los miembros de un bloque de comercio regional. Este punto es de particular relevancia en el caso de la Unión Europea.

En la actual Ronda de la OMC, la presencia de un gran número de APC podría complicar las negociaciones, principalmente por la forma ineficaz con que el GATT y la OMC han tratado las revisiones y los seguimientos de los acuerdos comerciales regionales, Sampson (1996: 88–92). Se supone que estas revisiones determinan el grado de conformidad de todas las medidas contenidas en los APC regionales con las disciplinas y los compromisos de la OMC. Pero desde 1986 y hasta mediados de 1997, no se llevó a cabo ninguna revisión. Aunque recientemente la OMC le ha dado ímpetu al proceso de revisión, es poco probable que todos los informes sobre todas las revisiones relevantes estén disponibles antes de que comience la nueva Ronda. Dicha situación podría originar demoras en las negociaciones, particularmente en las que tienen que ver con temas delicados, como las exportaciones agrícolas.

PATRONES COMERCIALES Y EFICIENCIA EN EL MERCOSUR

Como resultado de las políticas comerciales preferenciales aplicadas por los miembros de un APC, y del establecimiento de aranceles discriminatorios comunes a quienes no son miembros, el comercio interno (en términos de valor) entre los miembros del MERCOSUR¹⁴ —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— se elevó considerablemente. Al comparar el total registrado en el período 1984–86 con el total registrado en 1994, se observa que dicho comercio se incrementó 4,3 veces¹⁵. Durante ese período,

14 Si desea más información y una interpretación acerca de diversos aspectos del MERCOSUR, ver Ferrer (1997).

15 Bolivia y Chile se unieron como miembros asociados del MERCOSUR en 1996.

la distribución del destino del comercio se modificó sustancialmente, en detrimento de los socios comerciales tradicionales. Por ejemplo, las porciones del total del comercio, añadiendo las de la Unión Europea y Estados Unidos, cayeron del 52% en 1984 al 45% en 1994. A la inversa, la cuota de comercio entre miembros se elevó, de un 6.7% a un 19.5% del total, durante el mismo período. Este cambio en la dirección del comercio se volvió más pronunciado en 1991 cuando las negociaciones culminaron con la firma del tratado y los miembros comenzaron a aplicar preferencias comerciales discriminatorias. Es importante subrayar que las tasas arancelarias discriminatorias prevalecientes en el MERCOSUR contra los no miembros alcanzan niveles entre cuatro y seis veces más altos que aquellas aplicadas por otros APC, como el de la Unión Europea y el TLCN.

El cambio en el patrón de comercio también se manifiesta en las modificaciones que ha sufrido la composición del comercio intra-MERCOSUR en lo concerniente a productos. La suma de la participación porcentual de los alimentos y de los productos agrícolas en el total del comercio interno del MERCOSUR cayó, de un 35.7% (1984-1986) a un 27.2% en 1994. Durante ese mismo período la participación de productos manufacturados se elevó de un 52.5% a un 63%. Más preocupante es el hecho de que, con excepción de algunos productos alimenticios que hacen un uso intensivo de la mano de obra (por ejemplo, harina y arroz autointegrado), el mayor aumento en el comercio interno, en 30 categorías de productos manufacturados, se registró en productos clasificados como intensivos en el uso del factor capital. Esta última es una categoría de productos en la que los miembros no tienen una ventaja comparativa (por ejemplo, vehículos automotores), Yeats (1998:1-27).

CONCLUSIONES

De este análisis pueden extraerse dos conclusiones generales. En primer lugar, debido a que sin tasas discriminatorias de protección la mayoría de estos productos no habrían podido competir ni dentro del bloque comercial ni en los mercados externos, el MERCOSUR se está volviendo menos competitivo internacionalmente. En otras palabras, el comercio interno está aumentando a medida que los productores y los consumidores de los países miembros compran productos a costos y precios más elevados (y, muy probablemente, de menor calidad) que aquellos que prevalecen en otros mercados.

La segunda conclusión es que, como el acuerdo actual favorece los productos manufacturados, el comercio interno de productos agrícolas no procesados ha declinado significativamente. Considerando que el acceso al mercado de los productos agrícolas de los países desarrollados es bastante restringido, la ausencia de una estrategia comercial (es decir, de incentivos) para las exportaciones agrícolas de la región, que se refleja en las tendencias del comercio intrarregional, obliga a los productores a limitar su oferta a los mercados nacionales. Tales tendencias contribuyen, además, a desalentar el ahorro en las zonas rurales, ya que las exportaciones podrían representar una fuente de ahorro para los productores. Y, por otra parte, no favorecen las inversiones, en tecnología y otras herramientas, para incrementar la productividad de la agricultura, pues tales esfuerzos sólo tienen sentido en la medida en que los productos se vean expuestos a competir en mercados extranjeros.

Sin lugar a dudas, y como parte de un esfuerzo coherente por redefinir el papel de la agricultura de América Latina y el Caribe, es preciso avanzar mucho más en el área de los acuerdos comerciales, multilaterales y regionales. Se necesitan con urgencia reformas institucionales e incentivos apropiados que aceleren la inserción de la agricultura en el nuevo marco institucional de la economía global. La participación activa en los mercados internacionales es un vehículo apropiado para reforzar las oportunidades de "aprender haciendo" y elevar el nivel de competitividad, en un marco institucional en rápida evolución y definido por los acuerdos comerciales multilaterales. **No insertarse en este proceso significa no sólo perder valiosas oportunidades sino también agrandar la brecha tecnológica y competitiva que actualmente separa la producción agrícola de los países desarrollados de la de los países de América Latina y el Caribe.**

Considerando la participación relativamente elevada de la agricultura en el PIB de América Latina y el Caribe (comparada con otras regiones) y el angustiante nivel de pobreza que prevalece en las áreas rurales, es sorprendente descubrir que las actividades rurales no fueran señaladas como prioridad en la lista de cuestiones clave discutidas en la primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994) y que tampoco ocuparan un lugar destacado en la celebrada en Chile en 1998.

v. *La integración de los mercados de capital: un elemento clave de la globalización*

Otro criterio para evaluar las actuales tendencias de interdependencia global es el grado de integración de los mercados de capital en todo el mundo. El beneficio de una mayor movilidad de capitales globales proviene de las oportunidades disponibles para asegurar una remuneración más elevada para el ahorro global, vinculada a la diversificación de cartera, así como a las inversiones que proporcionan mayores rendimientos, ajustados por el riesgo. Por otra parte, es una oportunidad para mover capitales desde países industrializados, con abundante capital y de lento crecimiento, hacia países emergentes, con poco capital y rápido crecimiento. El mayor riesgo implícito en estas inversiones, así como la escasez de ahorro interno de los países emergentes, justifican los mayores rendimientos ofrecidos a quienes invierten en estos mercados (esto incluye tanto las inversiones en acciones, como los instrumentos de renta fija; por ejemplo, los bonos).

LA CRISIS ASIÁTICA COMO PRUEBA DE FUEGO PARA LA INTEGRACIÓN EN LOS MERCADOS DE CAPITALES GLOBALES

Uno de los eventos más recientes y significativos, relacionados con la marcha de la economía global, fue el estallido de la crisis financiera del Asia Oriental durante la segunda mitad de 1997. La profunda recesión y las dislocaciones financieras estructurales sufridas en ese momento por Japón, exacerbaron la magnitud de dicha crisis. En particular, la debilidad extrema del sistema bancario japonés generó un fuerte pesimismo acerca de la capacidad de la región para contener el potencial "contagio" de la crisis en el resto de los mercados emergentes y en la economía mundial.

Los países asiáticos involucrados en la crisis (Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia) registraron una entrada neta de capital privado extranjero de US\$ 93 700 millones en 1996. Pero para 1997 sufrieron una salida neta de US\$12 400 millones. La diferencia neta, producto de la reversión de estos flujos financieros (por un total de US\$106 100 millones) representó el 10.4% del PIB total de estos países.

Como resultado de esta crisis, durante 1998 el 33% de la economía mundial se vio sumergida en una profunda recesión, marcada por devaluaciones competitivas, así como por una seria crisis de liquidez. Al mismo tiempo, la devaluación del rublo ruso (agosto de 1998) y las cuantiosas pérdidas sufridas por algunas instituciones financieras internacionales, vinculadas con la crisis financiera y el incumplimiento del pago de la deuda pública, alimentaron una corrección mundial sustancial en los mercados financieros y una marcada escasez de liquidez durante los últimos cuatro meses de 1998.

No cabe duda de que la gran interdependencia prevaleciente en la economía global ha creado vehículos financieros y comerciales eficientes, los cuales aceleran el ritmo de transmisión de los "virus" financieros por medio de los mercados articulados; pero también proporciona un elemento de durabilidad y una fuente de incentivos para promover la cooperación entre quienes deben tomar decisiones, ya sea en el ámbito privado, público o multilateral. Aun en momentos críticos, tales como las recientes crisis simultáneas de Asia y Rusia, se logró implementar las medidas apropiadas, y esto fue el producto de una estrecha coordinación de políticas entre los gobiernos y las organizaciones multilaterales. A pesar de las críticas generalizadas y de los malos presagios, la vigorosa capacidad de cooperación de diferentes entidades con intereses comunes quedó demostrada.

Con el fin de reducir la duración de la crisis, se suministraron "paquetes" de financiamiento externo, mientras que la mayoría de los países involucrados comenzó a implementar medidas de austeridad y reformas estructurales, apoyadas por programas del FMI y del Banco Mundial. Como resultado de ello, la mayoría de estos países ha experimentado un descenso en las tasas de inflación, una caída sostenida de las tasas de interés real y una recuperación de la actividad económica. El flujo neto de capital financiero privado, proveniente del extranjero, ha regresado, aunque en montos más bajos que los registrados previamente. También se ha revertido el éxodo de capital privado a corto plazo (es decir, la fuga de capital). Además, estos países han reconstituido su inventario de reservas internacionales. Luego de una depreciación sustancial experimentada en sus tasas de cambio, estos países registraron una importante apreciación de la tasa de cambio nominal.

La contención exitosa de esta crisis, así como la de la que se desarrolló después de la devaluación del real brasileño en enero de 1999, representa, a fin de cuentas, un capítulo positivo en la historia de la economía global; pero al mismo tiempo transmite un mensaje importante, según el cual la integración de los mercados financieros internacionales, y particularmente la aspiración de los países en desarrollo de permanecer abiertos a la inversión de cartera, como una fuente externa de financiamiento, viene acompañada de una gran vulnerabilidad y de una potencial inestabilidad. Este es un asunto de gran importancia, aun para aquellos países que mantienen políticas macroeconómicas prudentes. Los mercados emergentes probablemente continuarán siendo bastantes vulnerables al contagio — o a la percepción subjetiva de contagio, por parte de los agentes que participan en los mercados financieros — en el momento en que estalle una crisis financiera de cierta envergadura.

LOS ORÍGENES DE LA CRISIS

Es importante recordar que la mayoría de las causas de la crisis asiática estaban profundamente arraigadas en errores de política económica — cometidos durante los años 90 por la mayoría de los países asiáticos involucrados en la crisis— y no necesariamente obedecían a su inserción en los mercados de capitales internacionales¹⁶. Con todo, la importancia relativa de los factores que desataron la crisis varía según el país involucrado.

Algunos de los principales factores que originaron esta crisis fueron los siguientes:

- Algunos países mantenían un déficit significativo e insostenible en sus cuentas corrientes.
- Estos países habían experimentado una marcada pérdida de competitividad en sus exportaciones. Primero, como la mayoría de estas monedas asiáticas estaban vinculadas (en diferente grado) al

16 El lector encontrará un análisis detallado sobre la crisis en el Este de Asia, en Goldstein (1998); Krugman (1998).

dólar estadounidense, el rápido ritmo de fortalecimiento del dólar, comparado con el de las principales monedas europeas y el yen japonés, dio como resultado una apreciación del tipo de cambio real (es decir, una sobrevaluación de la moneda). Segundo, a pesar de ser relativamente bajas, las tasas de inflación de estos países eran más elevadas que las de sus principales socios comerciales industrializados. Esto constituía una fuente de reducción de competitividad de las exportaciones.

- La composición de los flujos de financiamiento externo cambió, de manera radical. Pasó, en un corto lapso de tiempo, de la inversión extranjera directa, históricamente predominante, a depender de la inversión de cartera, la cual es más volátil.
- La inversión extranjera de cartera tuvo frecuentemente como intermediarios a diversas instituciones financieras nacionales. Los extranjeros creían, erróneamente, que esas instituciones permanecerían respaldadas (creando esta actitud, una situación de *riesgo moral o moral hazard*) por los gobiernos, con los cuales mantenían un estrecho vínculo.

Otros factores que alimentaron la crisis fueron el “capitalismo compinche” (*crony capitalism*) y la corrupción, en un sistema financiero estructuralmente débil, aunados a una supervisión y regulación bancaria inadecuadas. Esta situación patrocinó inversiones financiadas en moneda extranjera, en las que el mismo activo (por ejemplo, bienes raíces) se utilizaba como garantía en más de una inversión. Tampoco se puede negar la “sobreinversión” en activos financieros asiáticos, efectuada por extranjeros. En realidad, la mayoría de los inversionistas fueron incapaces de discriminar entre diferentes grados de riesgo y mostraron un bajo nivel de racionalidad cuando huyeron rápidamente de los mercados asiáticos.

IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA

Pese a que la agricultura está menos integrada a la economía global que el sector financiero nacional, también se encuentra sujeta a algunas de las consecuencias negativas de una crisis financiera global. Dicha situación ocurre cuando la economía nacional se “contagia” de los “shocks” externos. Primero, el temor al riesgo de un contagio origina presiones espe-

culativas en contra de la moneda nacional, a medida que los inversionistas de cartera se desprenden de los instrumentos financieros en moneda nacional. Cuando el banco central intenta defender la moneda, sube las tasas de interés. Dependiendo de la duración de la crisis, un aumento en el costo del capital puede perjudicar a la agricultura, la cual, de por sí, sufre de una deficiente capacidad crediticia (estructural) y de un limitado acceso al crédito bancario.

En segundo lugar, cuanto más se prolongue la crisis más severos serán los recortes en el presupuesto del sector público, más se prolongará la falta de liquidez (en el país y en el extranjero) y más elevada será la depreciación del tipo de cambio. A medida que la actividad económica global y regional se desacelere, la agricultura padecerá de volúmenes y precios de exportación más bajos. Existe también el riesgo de que, en el fragor de la crisis, otras naciones adopten medidas proteccionistas; por ejemplo, como resultado de la crisis de Asia Oriental en 1998, en el G-7 hubo un aumento significativo de iniciativas *anti-dumping* y de medidas comerciales restrictivas. Es más, a pesar del impacto positivo en la competitividad de las exportaciones, una moneda nacional más débil aumenta el costo de los insumos importados. El impacto neto en la competitividad de las exportaciones dependerá del grado de contenido de importación en el valor agregado de las exportaciones agrícolas.

Tercero, desde las perspectivas económica, política y social, la capacidad de los países involucrados para recuperarse de una crisis financiera es importante para evaluar las consecuencias de la crisis en la agricultura. Algunos países se han estabilizado con relativa rapidez; por ejemplo, Corea del Sur y Tailandia. Otros se han recuperado más lentamente y esa recuperación ha ido acompañada de una creciente fricción política (como Malasia). Existen también aquellos que aún no han progresado en los frentes económico o político (como por ejemplo, Indonesia).

Un rasgo importante de los casos exitosos es la habilidad de los tomadores de decisiones, en el ámbito político y corporativo, para crear o fortalecer instituciones que faciliten la resolución de conflictos y que contribuyan a amortiguar las consecuencias menos deseables de la crisis. Un ejemplo es *Thais Helping Thais* ("tailandeses ayudando a tailandeses"). Esta iniciativa promovió la apertura de cuentas (en bancos comerciales) para faci-

litar la transferencia de fondos, de los propios ciudadanos a sus compatriotas más afectados por la crisis. Otro es el programa surcoreano que surgió de la cooperación entre el sector privado, el gobierno y los sindicatos, para financiar y organizar la capacitación de desempleados. Otro rasgo común del éxito ha sido la preservación de la legitimidad y la credibilidad de éstas y otras iniciativas, las cuales han recibido el apoyo de gobiernos democráticos, elegidos, en este caso, en Corea del Sur y Tailandia en los albores de la crisis. Estos gobiernos crearon mecanismos de consulta y participación para generar consenso sobre algunas de las “redes de seguridad” (*safety nets*) necesarias. Las reformas al poder judicial, el régimen regulador del sistema financiero y las reglas que limitan los vínculos entre los grupos económicos privados y las entidades gubernamentales también comenzaron a fortalecer el marco institucional de estas dos economías.

Por último, este enfoque contribuyó a acelerar la estabilización económica de estos países e inhibió una fuerte reacción social negativa que habría puesto en peligro la sostenibilidad de una serie de medidas de austeridad, severas pero necesarias. Estos casos exitosos resaltan la apremiante necesidad de modificar o crear instituciones eficientes y confiables que amortigüen el impacto de los “shocks” externos, como también de establecer instancias para la resolución de conflictos. Las instituciones con credibilidad constituyen un mecanismo para brindar apoyo durante los períodos de transición, como el que actualmente atraviesa la economía global y al que la agricultura de América Latina y el Caribe está tratando de adaptarse.

b. Tecnología, conocimiento e información: elementos clave de la competitividad

Entre las tendencias que más influyen en la transformación estructural de la economía global se encuentran las innovaciones tecnológicas, las cuales juegan un papel determinante para lograr que ciertas actividades –y países– alcancen y mantengan una tasa de crecimiento económico elevada y no inflacionaria.

Hasta la rápida difusión de la revolución industrial en el Siglo XIX, las principales actividades económicas eran de origen rural y se basaban en el uso intensivo de la tierra y la mano de obra. La industrialización hizo que

el uso intensivo de maquinaria y la formación de fuentes más amplias de recursos financieros (por ejemplo, los bancos) pasaran a ocupar el primer plano en la actividad económica de los países que se industrializaban rápidamente. En ese contexto histórico, el capital físico y el financiero se convirtieron en los factores de producción más productivos y mejor remunerados. Desde entonces, el desarrollo y el uso del acervo del conocimiento para inventar nuevas máquinas y nuevos procesos de producción destinados a mejorar la asignación de recursos, se convirtieron en prioridades para los gobiernos y las empresas. Durante el siglo XX, proliferaron los centros de investigación para generar invenciones y aplicarlas a las actividades productivas.

La segunda mitad del siglo XX fue testigo de un marcado aumento en la cantidad de recursos destinados a la investigación y al desarrollo tecnológico (*research & development*), así como del rápido progreso y la veloz difusión de la tecnología de la información. Este proceso ha dado como resultado una caída sostenida de los costos de producción en la economía global (principalmente, en los países industrializados) y una participación cada vez mayor de la productividad como fuente de crecimiento del PIB (ver el capítulo 1, secciones b y c). Por consiguiente, hemos llegado a una etapa de la historia económica en que —gracias a las mejoras tecnológicas— el incremento observado en la capacidad del capital y el trabajo para acelerar el ritmo de crecimiento económico, se ha convertido en un factor mucho más relevante que el mero incremento de la cantidad de capital y trabajo que se le pueda asignar a un determinado proceso de producción¹⁷.

En vista de los cambios que experimenta la importancia relativa de los diferentes factores de producción, como fuentes de crecimiento, hay una condición que no puede faltar si se quiere facilitar la integración y la difusión de las innovaciones tecnológicas en la producción. Tal condición se refiere a cómo diseñar estrategias para mejorar la educación de la mano de obra y la capacidad gerencial de las empresas, y su objetivo debe ser facilitar la adquisición de los conocimientos y las destrezas necesarias para emplear la tecnología de la información en el proceso de producción.

17 La importancia de la tecnología y del conocimiento, desde una perspectiva histórica y con relación a la actual economía global fue analizada en detalle en Landes (1998:276–291); Drucker (1993:181–210).

Otra condición necesaria se relaciona con la capacidad de la sociedad para establecer, y sostener, un entorno institucional adecuado que incentive y aliente a quienes deben tomar decisiones, a aceptar los riesgos que entraña la determinación de innovar.

El conocimiento y las habilidades que proveen la educación y el entrenamiento contribuyen a utilizar la información más eficientemente y también a emplear la nueva tecnología para aumentar la productividad y mejorar la competitividad. Este proceso no sólo eleva la capacidad de una actividad (o de un país) para competir ventajosamente en los mercados internacionales, sino que provoca incrementos en los ingresos, en los ahorros y en la capacidad de la sociedad para reinvertir en el proceso educativo; es decir en actividades que retroalimenten esta dinámica y contribuyan a la obtención de un nivel tecnológico cada vez mayor.

Es verosímil que este proceso se vea acompañado de un efecto multiplicador originado en los incentivos que se ofrezcan a quienes, al observar decisiones económicas exitosas, imiten ese proceder y resuelvan integrar esas nuevas tecnologías en sus unidades de producción. En esta sección trataremos de demostrar que, más allá de la importancia y validez que estas consideraciones tienen con respecto a América Latina y el Caribe, son particularmente importantes para la agricultura. Aquí, el objetivo es analizar el proceso de adquisición de información y tecnología, y su aplicación a la agricultura, como también detectar el efecto que ellas podrían tener para aumentar el nivel de competitividad.

i. El impacto de la tecnología en la agricultura y el crecimiento económico

Hace apenas diez años algunos economistas que investigaban el proceso del crecimiento, modificaron radicalmente el tratamiento que se le daba a la función desempeñada por la tecnología en la generación de crecimiento económico. De ser vista como un elemento aleatorio, externo al proceso de crecimiento (es decir, exógeno), la tecnología pasó a formar parte integral (endógena) del proceso de incremento del PIB. Este nuevo enfoque visualiza a la tecnología como un elemento clave (con vida propia) dentro del proceso de crecimiento económico y resalta su capacidad

para elevar la productividad total de los factores de producción, Romer (1990:S71–S102).

En los años 90 la participación de la productividad como fuente de crecimiento económico subió de manera significativa en los países del G-7. En la actualidad se mantiene dentro de un rango que oscila entre el 50% y el 60% del crecimiento total del PIB, OCDE (1997:61–66 y 106–112). Entre los miembros de este grupo, el avance en las tecnologías de producción agrícola de base científica ha facilitado el desarrollo de fertilizantes y variedades híbridas de alto rendimiento, lo cual, a su vez, contribuyó a que entre 1960 y 1990 la productividad de la mano de obra agrícola alcanzara un crecimiento promedio de 4.8%. Con esto se superaba ampliamente el promedio registrado, durante el mismo período, en la manufactura, Hayami (1997:79–84).

A medida que se obtiene evidencia científica de que las innovaciones tecnológicas son una fuente de crecimiento económico relativamente más importantes que la simple cantidad de capital y mano de obra que se asignen a la producción, el énfasis cambia y opta por destinar más recursos a la investigación y al desarrollo tecnológico. En el contexto actual — de vínculos cada vez más estrechos entre los mercados— la inversión en tecnología es fundamental para alcanzar un mayor nivel de competitividad. En todo el mundo, los procesos de producción evolucionan y pasan de procesos que se basan en el uso de más recursos a otros en los que la información y el conocimiento se utilizan en forma intensiva para mejorar la calidad del producto y aumentar la cantidad producida.

Por lo tanto, la posibilidad de acceder al conocimiento, a la tecnología y a la información, tiene un impacto decisivo en la capacidad de los agentes económicos de la agricultura (o de cualquier otra actividad) para aumentar su nivel de ingresos y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales. Las innovaciones, definidas como la capacidad de un agente económico para producir más eficientemente con los recursos disponibles, o la integración de nueva tecnología en una unidad de producción, son hoy la

principal fuente de crecimiento económico sostenido y de mejoramiento del bienestar económico¹⁸.

A grandes rasgos, se puede decir que hay dos vehículos para generar ideas y hacer descubrimientos y ambos pueden ser aplicados a los procesos de producción para mejorar la productividad. Uno se origina en las inversiones que realizan las empresas, o los centros académicos, en investigación y desarrollo; se trata de un proceso costoso y que consume mucho tiempo. En estos casos (por ejemplo, en la biotecnología o en la tecnología informática), una vez realizado el descubrimiento, y luego de ser sometido a pruebas y de ser autorizado por la agencia reguladora correspondiente, éste se convierte en una fórmula, la cual suele ser fácil de copiar y a un costo muy bajo. Sin embargo, en el caso de las patentes, el hecho de que la fórmula no esté disponible (o las regalías exigidas resulten prohibitivas) representa un incentivo para que otras firmas hagan inversiones adicionales en áreas conexas, motivadas por los beneficios monopólicos, temporales, que les otorga dicha patente.

No obstante, en la realidad un agricultor que adquiera semillas derivadas de la ingeniería genética se asegurará, simultáneamente, de la cosecha y de las semillas que le dejará el cultivo. Dichas semillas tienen las mismas características que las que adquiriera de la empresa que realizó el descubrimiento y se pueden utilizar (o vender) en la próxima siembra. Teniendo en cuenta las grandes dificultades que en estos casos suponen las reclamaciones legales, es poco probable que las empresas que intenten evitar el uso secundario de dichas semillas (modificadas genéticamente) logren detener ese proceso.

En ciertas actividades que emplean la tecnología en forma intensiva, los altos rendimientos están vinculados al proceso de investigación y desarrollo tecnológico, al cual se le destinan más recursos que al proceso de

18 El esfuerzo pionero de investigación que resalta la importancia de la innovación como un motor de desarrollo económico a largo plazo, está encapsulado en la siguiente cita (1934) del famoso economista austriaco ya fallecido, J. A. Schumpeter (1961:68), "el desarrollo consiste principalmente en emplear los recursos existentes de manera diferente, en hacer cosas novedosas con ellos, independientemente del hecho que dichos recursos aumenten o no."

manufactura o de copia de la innovación. Por ejemplo, una empresa de tecnología informática está a menudo dispuesta a gastar millones de dólares en el descubrimiento o mejoramiento de un programa de procesamiento de información; en cambio, el proceso de reproducción (para la venta final) se reduce a una actividad repetitiva y de bajo costo. Esta última actividad se limita a una pequeña cantidad de empleados que hacen copias en disquetes y las empacan para enviarlas a los distribuidores.

Otra vía para generar innovaciones la constituyen la experimentación y el descubrimiento (el antiguo y efectivo método de “prueba y error”), las cuales se pueden aplicar a tareas de producción simples o complejas. Ya hace mucho tiempo que, en lugar de adherirse a rígidos estudios tayloristas de “tiempo y movimiento” para incrementar la eficiencia, muchas empresas japonesas han mejorado sustancialmente su competitividad alentando a sus empleados a experimentar en el trabajo con un proceso de producción dado. Estas iniciativas les han permitido a las empresas dar una serie de pequeños pasos acumulativos para aumentar la productividad (por ejemplo, en las líneas de montaje de automóviles y artículos electrónicos para el hogar). Con el tiempo, tales procedimientos innovadores se han convertido en una importante fuente de reducción de costos.

La introducción de iniciativas de experimentación y flexibilidad, como elementos integrales de las funciones del empleado, ha llevado a que el tiempo (y otros insumos) que se les dedica a la experimentación de nuevas formas de combinar los recursos aumenta en relación con el tiempo que se le destina a la realización repetitiva de una determinada tarea de fabricación. Este enfoque les da al empleado y a la empresa la oportunidad de “aprender haciendo” (*learning-by-doing*), al tiempo que el aumento en la productividad—y los beneficios que de ello se derivan—se integran al proceso de producción. Es importante destacar que los recursos utilizados en la experimentación (es decir, los costos de oportunidad de la experimentación) deben ser considerados como una forma de investigación y desarrollo que debe remunerarse.

ii. Biotecnología y agricultura de base científica

El rápido desarrollo de la agricultura de base científica (*science-based agriculture*) ha facilitado la modificación del componente biológico de la

producción agrícola y ha permitido que la producción rural esquivase las restricciones (por ejemplo, fertilidad natural del suelo y limitaciones ambientales al rendimiento de las semillas) ligadas a la agricultura tradicional, la cual, se basa en el incremento de la cantidad de recursos. También ha reducido las restricciones alimentarias al crecimiento demográfico. La adaptación y difusión de diferentes variedades de trigo y arroz de mayor rendimiento han revolucionado la agricultura desde el lanzamiento de la Revolución Verde en Asia tropical, a mediados de los años 60. En los últimos años, la ingeniería genética ha logrado importantes avances mediante la incorporación de genes resistentes a plagas e insectos, en diversas variedades de granos, frutas y vegetales.

El rápido avance de la biotecnología en el desarrollo de cultivos de alto rendimiento también ha reducido la probabilidad de que la presión demográfica obligue al uso de tierras de baja calidad agrícola, cuyos rendimientos son decrecientes. En esos suelos de baja productividad, la producción requiere cantidades, cada vez mayores, de irrigación y fertilizantes, lo que hace que muy pronto aumente el costo marginal de incrementar la producción. Los rendimientos superiores, asociados a inversiones en ingeniería agrogenética, han atraído a varias empresas privadas a esta actividad.

Algunos de los participantes más importantes y sus actividades principales son:

- Astra-Zeneca, del Reino Unido (tomates densos);
- Aventis, de Francia (productos para la protección de los cultivos);
- Dow-Chemical, de Estados Unidos (granos resistentes a plagas e insectos);
- DuPont, de Estados Unidos (soja);
- Monsanto, de Estados Unidos (variedad de semillas de alto rendimiento y resistentes a las plagas);
- Novartis, de Suiza (variedades de cultivos resistentes a plagas y malezas).

Se calcula que en EE. UU los cultivos creados por ingeniería genética representan una parte considerable de los cultivos totales: 35% de todo el maíz producido; 55% de toda la soja; 48.8% de todo el algodón. Al mismo tiempo, hay una cierta cantidad de plantas creadas por ingeniería que

se están cultivando en forma experimental o que aún no han alcanzado un nivel de producción significativo. Entre ellas se encuentran: manzanas, remolachas, pepinos, melones, patatas, fresas, caña de azúcar, tomates y nueces, Rifkin (1998:103–115).

El interés de las empresas por la biotecnología también es visible en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, Alfonso Romo Garza, ingeniero agrónomo, presidente y principal accionista del grupo de empresas Pulsar Internacional con sede en Monterrey (México) y con un capital de US\$3 000 millones, ha hecho una inversión importante en esta área. A través de su filial de productos alimenticios y agrícolas, La Moderna, ha adquirido una cantidad significativa de empresas en todo el mundo y ahora posee uno de los mayores bancos de semillas, especializado en variedades capaces de adaptarse a muy diversas condiciones climáticas. La Moderna se concentra en semillas híbridas de frutas y vegetales que producen cultivos de alto rendimiento y resistentes a plagas¹⁹. Es poco probable que esta experiencia se hubiera realizado en México si no hubiera sido por las reformas institucionales que han tenido lugar en el área de la regulación de la agricultura y que han modificado las reglas del juego para hacerlas más amistosas a la inversión privada.

El punto clave en este tema es que en América Latina y el Caribe muchos agricultores de bajos ingresos no tienen acceso a estas costosas innovaciones tecnológicas. Por ello, corren el peligro de no participar de sus beneficios, a menos que se coordinen esfuerzos para implementar políticas adecuadas (por ejemplo, créditos y subsidios temporales). Para facilitar la difusión de las variedades de frutas, granos y vegetales de alto rendimiento en la región, los agentes que trabajan en la agricultura, públicos y privados, deben llegar a un consenso sobre los asuntos prioritarios y aunar recursos para crear o fortalecer laboratorios o unidades de producción en este campo. Como parte de este proceso, deben replantearse las actividades que realizan los servicios de extensión.

También deben redefinirse las políticas para, así, atraer inversionistas extranjeros y motivarlos a establecer laboratorios o a participar conjunta-

19 Business Week, Nueva York, 26 de octubre de 1998.

mente con empresas nacionales en la adaptación de ciertas variedades a un clima particular. Además, durante la próxima Ronda de la OMC, las concesiones comerciales multilaterales por negociarse pueden condicionarse a la provisión de asistencia técnica en biotecnología, para que los países de bajos ingresos logren un mayor nivel de competitividad —en ciertas variedades de alto rendimiento— en los mercados internacionales.

Es importante tener en cuenta, sin embargo, que este proceso no podrá impulsarse a menos que las instituciones adecuadas estén presentes; es decir, a menos que existan las reglas del juego apropiadas. Estas últimas son necesarias para reducir los riesgos y para aumentar las recompensas que podrían emanar de aquellas decisiones empresariales novedosas y basadas en la noción de que hay que “operar de manera diferente”; pero sobre todo, estas reglas son necesarias para poder adoptar nuevas tecnologías y estimular la cooperación entre los agentes involucrados en la agricultura (ver capítulo 3).

iii. Algunas condiciones necesarias para desarrollar una agricultura tecnológica

El grado de especialización y de conocimiento que requiere la selección, el uso y la adaptación de variedades de alto rendimiento, producidas a través de la ingeniería genética, requiere también un nivel mínimo de habilidades y destrezas en aquellos encargados de tomar decisiones en las zonas rurales. Las decisiones sobre la adopción de estas tecnologías deben tomarse en el contexto de una estrategia agrícola coherente, en la que habrá que considerar los siguientes factores:

- Las limitaciones financieras del sector público y de los agricultores (o sea, la capacidad crediticia y de pago);
- el nivel de educación y de capacitación de los agricultores;
- la distribución de la oferta de servicios de extensión entre fuentes públicas y privadas;
- la estructura institucional requerida (o sea, las reglas del juego), así como su grado de credibilidad para generar incentivos a los pro-

veedores privados y a los usuarios rurales, con el fin de facilitar la disponibilidad y la adopción de nuevas tecnologías.

Este último punto incluye también la capacidad de las instituciones para asegurar la sostenibilidad de los incentivos y los requerimientos financieros necesarios para mantener el uso de esa tecnología en el tiempo. La capacidad de acceder a la información pertinente y de utilizarla es otra consideración importante relacionada con la evaluación del impacto ambiental de algunos de estos nuevos cultivos de alto rendimiento.

EDUCACIÓN Y DESTREZAS

Para tomar decisiones eficientes respecto a la adopción de nuevas tecnologías es preciso contar con un mínimo de destrezas y que estas sean de calidad. Tal condición se deriva no sólo de las tendencias prevaletientes en la economía global, sino de la complejidad propia de la nueva tecnología. En un contexto de producción basado en el conocimiento, la presencia o ausencia de una dotación adecuada de recursos humanos, tanto en la sociedad en general como en las zonas rurales en particular, puede facilitar o entorpecer el acceso a nuevas formas de producción y competencia en los mercados globales. Se puede afirmar, con total seguridad, que los conocimientos que la educación primaria confiere constituyen una condición mínima para elevar la calidad del capital humano rural a niveles compatibles con la adopción de la nueva tecnología agrícola.

Lamentablemente, las investigaciones realizadas para determinar la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe ofrecen resultados desalentadores. Dichos estudios muestran que la cantidad y la calidad de la educación primaria pública están muy por debajo de las necesidades requeridas para sostener los objetivos de desarrollo²⁰. Por otra parte, al quedar rezagada con relación a la educación primaria privada, la enseñanza pública perpetúa las injustas y sesgadas estructuras de distribución de ingresos en estos países. Los problemas estructurales que afectan a la educación primaria pública, particularmente en las zonas rurales, tienen

20 Para informarse acerca de la crítica situación que atraviesa la educación primaria pública en varios países de América Central y el Caribe, ver Sanguinetta (1992).

que ser abordados al mismo tiempo que aquellos relacionados con la adopción de tecnología en la agricultura. Los siguientes son algunos de los componentes clave de estos problemas:

- El grueso de la asignación presupuestaria para educación pública se dedica a salarios, y muy poco se asigna a materiales educativos y a mantenimiento.
- Los salarios de los maestros son bajos y entre 1980 y 1990 sufrieron una reducción de 65.0% en términos reales (es decir, luego del ajuste por inflación). Las bajas remuneraciones alimentan la falta de incentivos para brindar una instrucción de calidad y desalientan la entrada de nuevos profesionales de calidad al campo de la enseñanza.
- En la mayoría de los países prevalece la tendencia a reducir los gastos en educación, como proporción del PIB.
- El nivel de provisión de recursos es incompatible con el objetivo consensual de dar una cobertura primaria universal y un nivel mínimo de calidad.
- Se carece de iniciativas para determinar la idoneidad del contenido y de la cobertura de los programas.
- Los sistemas de gestión educativa son incapaces de hacer un uso eficiente de los recursos disponibles.

Sin el esfuerzo combinado de todos los agentes involucrados (es decir, funcionarios públicos, maestros, la población rural y las organizaciones multilaterales), no se logrará elevar la educación primaria a niveles mínimos de cobertura y calidad. Mientras no se haga este esfuerzo, será muy difícil lograr la utilización de nuevas tecnologías para aumentar el nivel de competitividad e ingresos de las zonas rurales de la región.

Esto se debe al hecho de que sin un mínimo de educación, el acceso a los servicios de extensión y a las herramientas para incrementar la productividad se ve bastante limitado. Entre esas herramientas podemos men-

cionar el uso de nuevos insumos, así como la información relativa a los cambios en las preferencias de los consumidores, en el tipo de demanda, las tendencias de los precios y cambios en las leyes y los impuestos. Los estudiosos del crecimiento económico han documentado ampliamente la relación entre un mejor nivel de educación y un mayor nivel de productividad, tanto en la agricultura como en otras áreas de la actividad económica, Schultz (1998:329-338).

También merece destacarse que, contrariamente al consenso original, los historiadores económicos comienzan a descubrir la importancia de la educación como elemento clave en la determinación del desempeño histórico de la agricultura. Por ejemplo, se ha comprobado que la elevada productividad agrícola y el crecimiento de la producción experimentados en el sur de Suecia durante la segunda mitad del siglo XIX, estuvieron estrechamente vinculados a un mejoramiento sustancial en el nivel de alfabetismo funcional (o sea, leer y escribir) de los agricultores durante la primera mitad de ese siglo. Hacia 1850 la información escrita cobró gran importancia para asegurar los derechos de propiedad individual de la tierra; además, la expansión de la comercialización y la necesidad de acceder a distintas fuentes de financiamiento exigían una comprensión cabal de los contratos de transacción de cultivos y de los contratos de crédito. La adquisición del alfabetismo funcional se convirtió, entonces, en una manera de reducir los costos y los riesgos involucrados en los contratos. Contribuyó, asimismo, a reducir los costos de transacción. En su contexto histórico, la educación se convirtió en una especie de "tecnología operativa" que le permitió al agricultor acceder a nuevos insumos (por ejemplo, préstamos) y a nuevas instituciones (por ejemplo, a los derechos de propiedad sobre la tierra). También facilitó el acceso a los nuevos insumos mecánicos disponibles a partir de la Revolución Industrial y al incremento en la productividad generado por esas tecnologías, Nilsson, Pettersson y Svensson (1999:79).

Los resultados preliminares de una serie de investigaciones sobre la calidad de las universidades y las escuelas técnicas de América Latina y el Caribe señalan serias deficiencias en los esfuerzos por proveer una adecuada educación especializada; es decir, que se adapte a las necesidades sociales y económicas de la región. En muchos países existe una peligrosa tendencia a reducir, artificialmente, las normas de calidad, con el fin de aumen-

tar la oferta de graduados. La posibilidad de detectar esa falta de calidad se ve afectada por la ausencia o la baja calidad de los programas de evaluación. La ausencia de consenso sobre la responsabilidad de las organizaciones de enseñanza superior se traduce, entonces, en una brecha importante entre las destrezas requeridas y las ofrecidas.

Una destacada excepción a esta situación de mala asignación de recursos en la educación superior la constituye El Salvador. La implementación de un sólido programa de evaluación resultó en el cierre de doce instituciones (universidades y escuelas técnicas) que no lograron alcanzar los niveles mínimos de calidad y cobertura, Tyler y Bernasconi (1999).

LA NUEVA TECNOLOGÍA Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE EXTENSIÓN

En América Latina y el Caribe uno de los elementos clave del proceso de introducción, adaptación y difusión de nuevas tecnologías en la agricultura, lo han sido los servicios de extensión. Orientados inicialmente a los productos de exportación de materias primas, estos servicios evolucionaron hasta convertirse en una fuente diversificada de asistencia a los agricultores. Gracias a ellos los agricultores obtenían conocimientos aplicables a los distintos aspectos del proceso de toma de decisiones relacionado con su actividad. Cabe destacar, por ejemplo, el papel desempeñado por los servicios de extensión en los años 60, durante la Revolución Verde, en la adopción y difusión de nuevas variedades de arroz y trigo.

En los años 90, y como resultado de varias evaluaciones bilaterales y multilaterales, los servicios de extensión fueron intensamente criticados. Se criticó, por ejemplo, el uso frecuente de tecnologías irrelevantes y la falta de interés por la participación de los agricultores en el proceso de definición de problemas. Estos servicios también acusaron limitaciones presupuestarias vinculadas a la reducción del tamaño del sector público y a los drásticos recortes presupuestarios que emanaban de políticas ortodoxas de estabilización y reforma estructural. Por otra parte, los agricultores se han beneficiado con la tendencia, cada vez mayor, a que el sector privado

ofrezca estos servicios, tradicionalmente suministrados por el sector público²¹.

Además, la aguda especialización que prevalece hoy en las operaciones técnicas de las granjas, la diversidad de los canales de comercialización, el uso creciente de tecnología sofisticada de información y los nuevos requerimientos asociados con los cambios en las preferencias de los consumidores en el extranjero (que influye sobre el control de calidad y el envasado), están contribuyendo a que se reconsideren los esquemas de la extensión rural.

Dentro de este contexto de revisión del modelo tradicional de los servicios de extensión, las instituciones multilaterales, los donantes y los beneficiarios están considerando nuevas vías para desarrollar servicios de extensión eficientes, responsables y de mayor relevancia. Teniendo en cuenta la perspectiva global de este informe, el objetivo aquí es analizar brevemente la capacidad general de los diversos grupos de proveedores de extensión agrícola y la relevancia de este tema en el proceso de poner la nueva tecnología a disposición de los agricultores de América Latina y el Caribe.

De acuerdo con un consenso emergente, estos modelos deberán adaptarse mejor a la velocidad actual de los cambios tecnológicos y a los mayores niveles de competitividad requeridos para participar en la economía global. De este proceso se deriva la necesidad de proveer una estructura institucional general —o macro— adecuada (es decir, reglas contractuales), dentro de la cual pueda especificarse un nuevo ámbito institucional específico —o micro— (control de calidad de los proveedores privados, reglas de co-financiación con agricultores). Los elementos macro serán discutidos en otra sección general; ahora nos concentraremos en unos pocos elementos específicos relacionados con el carácter institucional de los servicios de extensión (en el sentido en que ha sido planteado por Douglass North).

1) La pluralidad de los agentes y la diversidad de funciones: Hoy en día existe consenso sobre la necesidad de redefinir el ámbito institucional de los servicios de extensión, de manera que promuevan eficazmente la

21 Si desea consultar una reseña sobre la evolución y tendencias de los servicios de extensión, ver Antholt (1998:354–369).

adopción y difusión de las tecnologías agrícolas que contribuyen a aumentar la productividad. Al respecto, un elemento clave es el grado de eficiencia de los servicios de extensión aportados por sus diferentes proveedores (públicos y privados). Estos proveedores son:

- a) Los proveedores públicos o tradicionales, como los ministerios de agricultura, ciertas autoridades estatales y locales, y algunas organizaciones multilaterales internacionales y regionales;
- b) Los proveedores privados sin fines de lucro; es decir, organizaciones que deben reinvertir sus ganancias para financiar proyectos futuros. Entre ellas se cuentan asociaciones profesionales o gremiales, cámaras de comercio, ONG, fundaciones y universidades;
- c) Las organizaciones privadas con fines de lucro, que generan beneficios para sus propietarios, como las cooperativas, las empresas de agromercadeo y procesamiento, los institutos dedicados a un cultivo (como el café o el trigo), las corporaciones dirigidas por agricultores, los consultores privados y los medios de prensa especializados.

Estas entidades proveen, en un sentido amplio de la palabra, dos categorías de servicios. Primero, los servicios privados. Son aquellos cuya adquisición excluye que sean utilizados por otros. Un ejemplo es un contrato firmado por un agricultor con una empresa, en el que el agricultor acepta pagar por la tecnología y la información necesarias para mejorar el envasado, el etiquetado y la comercialización de sus productos en el extranjero.

En segundo lugar se colocan los servicios puramente públicos. Son servicios de información y tecnología que se proveen, en principio, a todos los miembros de una sociedad o región sin que nadie pueda ser excluido. Obviamente, una empresa de extensión, privada y comercial no tendrá incentivos para proveer servicios públicos. Al mismo tiempo, los agricultores no pagarían por un servicio que se encuentra a disposición de todos los usuarios, como sería la información que sobre técnicas de control de plagas y conservación de suelo ofrecen los medios estatales o comunales de radio y televisión.

Un caso especial es el de los bienes y servicios que generan externalidades (efectos externos). Se incluyen aquí aquellos casos en los que la información o la tecnología adquirida contiene un componente adicional de información o conocimientos que beneficia al comprador, o a otros, sin que hayan pagado por estos beneficios. Un ejemplo es el “reciclado” de semillas de alto rendimiento después de la cosecha.

Se produce, entonces, una externalidad cuando alguien que utiliza o produce un servicio o un producto genera un beneficio que queda a disposición de otros y por el cual no puede asegurarse pago alguno. Así, un agricultor que adquiere tecnología costosa para cultivar y fertilizar su cultivo, puede estar reduciendo la probabilidad de contaminar un río cercano o las tierras aledañas. Otro que vacuna su ganado y utiliza para ello lo más avanzado en drogas veterinarias, está reduciendo el riesgo de transmitir enfermedades a otras granjas. En otros casos, el usuario o productor genera, más bien, una externalidad negativa, como sería el uso inadecuado de pesticidas, donde no sólo se contaminan las aguas y el suelo sino que no se indemniza a quienes incurren en costos para corregir el problema.

Cuando el mecanismo del mercado no puede responder adecuadamente a estos efectos colaterales del uso de insumos se requiere de cierto grado de intervención gubernamental. El criterio de intervención sería el siguiente: cuando el mercado fracasa en su intento por “internalizar” estos efectos externos, dichos efectos se producirán en cantidades “demasiado pequeñas” o “demasiado grandes”, en relación con la cantidad que podría haberse producido si el mercado hubiera funcionado debidamente.

En el caso hipotético de que tales efectos externos se “internalizaran”, el productor que beneficia a los demás agricultores o habitantes de la zona, sería recompensado por ello. Por su parte, los productores que contaminan un río tendrían que asumir, como un costo de operaciones, la compensación de personas afectadas y corregir el daño. Sin una intervención pública (en forma de subsidios, regulaciones, impuestos, transmisión de conocimiento e información) la generación de tales externalidades estará por encima —en el caso de los resultados negativos— o por debajo —en el caso de los beneficios colectivos— de lo que es socialmente deseable²².

22 Puede hallar un completo estudio sobre las fuentes, privadas y públicas, de servicios de extensión en Umali-Deining (1997:203-224).

2) Una visión fragmentada frente a una visión integrada de las instituciones de extensión y de la tecnología en las zonas rurales: Cuando se analiza el papel prominente de las instituciones de extensión en la canalización de la información y el conocimiento necesarios para que la tecnología sea adoptada y difundida en las zonas rurales, se ve la necesidad de hacer hincapié en tres temas:

- La idoneidad de los servicios prestados.
- La gestión de los efectos externos (las externalidades) que se derivan del uso de nuevas tecnologías.
- El grado de compatibilidad entre la decisión de utilizar nuevas tecnologías y otros objetivos importantes de las políticas locales o nacionales, tales como el fomento de la equidad y la protección ambiental.

Sin un enfoque estratégico, renovado y coherente, con respecto a las actividades agrícolas, resultará extremadamente difícil crear un entorno adecuado que promueva decisiones y resultados deseables y políticamente aceptables. Por ejemplo, la decisión de adoptar una cosecha de alto rendimiento o un fertilizante químico que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente debe ser tomada entre todos los agentes involucrados: agricultores, autoridades públicas y otros agentes afectados por la decisión. En no pocas ocasiones el empleo de tecnologías "intensivas en capital" aumenta la productividad y la competitividad de una determinada actividad pero incrementa el desempleo rural. En casos como esos, todos los agentes deben discutir la viabilidad de utilizar otro tipo de tecnología, brindar capacitación u ofrecer "redes de seguridad" para los afectados. Esto permitiría que los miembros de las comunidades rurales que hayan sufrido una pérdida significativa en su bienestar económico amortigüen el impacto de dichos cambios. Cuando este tipo de decisión es tomada por un número reducido de agentes, pueden surgir reacciones muy negativas, que podrían agravar la situación existente y hacer más difícil la toma de decisiones para adoptar nuevas tecnologías.

3) La extensión: sus funciones y la interacción eficaz entre los diferentes proveedores: Como ya hemos visto, los servicios de extensión están evolucionando; se están volviendo más pluralistas. Las necesidades de los agricultores también están cambiando con gran celeridad. Al mismo tiempo,

po, la disponibilidad de servicios gubernamentales está disminuyendo, a medida que los proveedores se vuelven más especializados y más dependientes de las nuevas tecnologías. Por último, el costo de los servicios está aumentando, y el financiamiento disponible es oneroso y escaso.

Teniendo esto en cuenta, trataremos de bosquejar un marco de relaciones entre los diferentes servicios y las características de los diferentes tipos de proveedores. El objetivo es señalar algunos elementos para redefinir la esfera de acción de los servicios de extensión; se harán algunas observaciones acerca de la interacción que se da entre los proveedores²³, y, por último, explicaremos las condiciones necesarias para que dichos servicios se puedan convertir en un vehículo eficaz de adopción y difusión de tecnología en la agricultura.

En primer lugar, las empresas privadas que proveen estos servicios (y que actualmente, proliferan) y la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro deberían estar mejor dotadas de las calificaciones y los recursos necesarios para hacer posible la difusión de aspectos como:

- El manejo apropiado de la tecnología de información.
- Capacitación en técnicas de gestión y mercadeo.
- La introducción de variedades de frutas, ganado y vegetales derivados de la ingeniería genética.
- El uso de herramientas sanitarias y fitosanitarias especializadas.
- Nuevos fertilizantes químicos y la manera más eficiente de utilizarlos.
- Tecnología e información especializada en rotulado y envasado.
- Información sobre los canales de comercialización y mercadeo que le permitan al agricultor competir en mercados internacionales más sofisticados.

Muchos de los elementos de esta área funcional están relacionados con la necesidad de desarrollar un mínimo de destrezas e impedir, con ello,

23 Si desea conocer un análisis más completo que relacione la extensión agrícola con las instituciones y con la tecnología de la información, ver de las Casas (1998:59-70).

que el acceso a los mercados de exportaciones agrícolas se vea obstaculizado por la imposición de normas técnicas, de calidad o ambientales, por parte de las naciones industrializadas (ver sección a iii de este capítulo).

En este contexto, las organizaciones privadas sin fines de lucro podrían resultar de gran utilidad, brindando asistencia en aquellos casos en los que es necesario crear un tamaño de mercado mínimo que motive a las empresas comerciales privadas a ofrecer sus servicios en una zona rural remota. La formación de asociaciones de agricultores también podría convertirse en un vehículo para lograr la participación de los productores en la definición de problemas y en la elaboración de soluciones, según el principio de “involucrar al cliente en el proceso”. La asistencia en la provisión de financiamiento o cofinanciamiento para adquirir tecnología de alto costo es otro caso en el que las organizaciones sin fines de lucro pueden desempeñar un papel importante.

Los proveedores públicos (autoridades nacionales, estatales o locales de extensión), por su parte, podrían desempeñar un papel fundamental en aquellas situaciones en las que prevalezca la información asimétrica; es decir, cuando no todos los agentes involucrados en una decisión reciben la misma cantidad de información, o bien, reciben información de calidad muy distinta. En vista de que para evaluar la idoneidad y la calidad de una semilla de alto rendimiento, o de un programa de software, se requiere un cierto conocimiento especializado, el agricultor promedio se encuentra en desventaja cuando se enfrenta a empresas comerciales privadas que le ofrecen sus servicios.

Aquí, el papel de la entidad pública debe ser el de proveer un conjunto adecuado de regulaciones sobre control de calidad; así como brindar fuentes de información confiables que protejan a los agricultores y que, con un mínimo de datos, les ayuden a tomar decisiones bien fundamentadas. En el caso de un reclamo legal por presunto incumplimiento de contrato, el marco institucional exige, además de la existencia de leyes adecuadas y confiables, personal legal imparcial y técnicamente calificado, que garantice la calidad del proceso y proteja los derechos del agricultor y del proveedor privado.

Además, para minimizar los costos de transacción es preciso contar con instituciones y reglas que aumenten la confiabilidad y garanticen el cumplimiento de los contratos. La ausencia de dichas instituciones (es decir, la ausencia de reglas) crea incentivos para que las empresas comerciales privadas agreguen una "prima de riesgo" en un contrato que involucra a una zona rural, aumentando con ello el costo de transacción para los agricultores. **Consecuentemente, la ausencia de instituciones adecuadas desalienta la adopción de tecnología por parte de los agricultores.**

Por último, si debido a consideraciones de costo sólo los agricultores con un alto nivel de ingresos (o las granjas de cierta dimensión) son capaces de adquirir nueva tecnología para aumentar su productividad, la diferencia de ingresos en las zonas rurales se exacerbará aún más. Además, de manera indirecta se estará promoviendo la concentración del mercado, ya que las granjas de menor tamaño continuarán siendo no competitivas y se las excluirá de la posibilidad de acceder a los mercados internacionales.

Las entidades públicas también deben intervenir para mitigar los efectos perjudiciales de un mercado local demasiado pequeño, pues esto podría convertirse en un freno para la provisión rentable del servicio de parte de un proveedor nacional privado. Simultáneamente, una corporación extranjera, al evaluar la viabilidad de invertir en otro país para proveer un servicio, o para adaptarlo a las condiciones climáticas locales, podría desalentarse por el bajo nivel de demanda. En estos casos, el gobierno puede intervenir a través de subsidios o incentivos fiscales. Las autoridades también deben intervenir en aquellos casos en los que el uso de un cultivo particular, producido por ingeniería genética o algún otro tipo de tecnología, pueda tener repercusiones, positivas o negativas, sobre el ambiente.

Otra tarea de los gobiernos es actuar ante la presencia de externalidades, como las mencionadas anteriormente. Es probable que en esos casos relacionados con la protección ambiental, las autoridades locales o provinciales —siempre y cuando estén calificadas desde el punto de vista técnico— puedan intervenir de manera más expedita y con mayor eficacia que los gobiernos centrales. Incluir la preservación de la calidad ambiental entre las prioridades políticas aporta un elemento clave de sustentabilidad, necesario tanto para el desarrollo agrícola como para mantener la calidad de vida en las zonas rurales. Pero esta distribución de funciones, entre las

distintas autoridades públicas, presupone un contexto de descentralización, no solamente en los casos de contaminación ambiental, sino también en otros temas relacionados con los servicios de extensión. Y no hay que perder de vista la importancia de la participación de los agricultores en la definición de problemas y en la discusión de soluciones, al igual que en todo lo relacionado con la provisión de servicios adecuados.

El Estado también debe intervenir, investigando o bien difundiendo información sobre las consecuencias de adaptar cultivos producidos a través de la ingeniería genética. Las ventajas evidentes de las nuevas variedades de cultivos —de alto rendimiento y resistentes a enfermedades— no deben desviar la atención del riesgo potencial que significa abandonar gran parte de las variedades tradicionales: esto provoca la reducción de la diversidad genética.

Aunque la afirmación es discutible, la tendencia a concentrar la producción agrícola en un número menor de variedades podría, a largo plazo, aumentar la vulnerabilidad de los cultivos. Por ejemplo, los ingenieros genéticos suelen introducir un número limitado de características —de resistencia reforzada— en ciertas variedades de cultivos resistentes a enfermedades. Esto representa, un agudo contraste con la mayor diversidad genética de la naturaleza, la cual desarrolla resistencia genética a ataques ambientales a largo plazo. El basarse en apenas uno o dos genes modificados científicamente hace que surjan dudas sobre la capacidad de estas variedades para resistir la presencia de elementos que podrían evolucionar por selección natural; es decir, se cuestiona su aptitud para mantener un “arsenal genético” capaz de enfrentar nuevos elementos ambientales que pongan en peligro su supervivencia a largo plazo, Rifkin (1998:107–115).

El uso de la biotecnología en América Latina y el Caribe es particularmente relevante para evaluar las condiciones de los mercados agrícolas en el futuro. Las proyecciones de la demanda del mercado —a mediano y largo plazo— y la estrategia que empleen los productores se verán afectadas por la vulnerabilidad que pueda surgir de la actual reducción en el número de variedades. Al mismo tiempo, la demanda futura podría verse afectada si se descubre que algunos de los cultivos alterados genéticamente presentan un peligro para la salud de los humanos (o de otras especies pertenecientes a la cadena alimentaria humana), o bien, si tienen repercusio-

nes ambientales negativas. Este tema debe formar parte de la agenda de los servicios de extensión agrícola de los países de la región.

En aquellos casos en que los agricultores no puedan pagar los servicios de extensión (por encontrarse en niveles de subsistencia), como ocurrió en Chile, donde la mayoría de estos servicios se privatizaron a finales de los años 70, las autoridades deben brindar asistencia con base en criterios de equidad y redistribución. De este modo, instrumentos como los subsidios podrían combinarse con un sistema de comprobantes canjeables (*vouchers*) para servicios específicos, permitiendo así que los agricultores de bajos ingresos puedan coparticipar, pagando el equivalente de una fracción del valor total de algunos servicios.

Finalmente, no se puede subestimar la importancia de mantener un nivel mínimo de calidad en la educación pública de las zonas rurales. Este es un tema en el que el sector público puede hacer una contribución sustancial. Al mejorar la calidad del capital humano en las áreas rurales, los gobiernos estarían proporcionando un factor clave para la adopción y difusión de nuevas tecnologías que, en última instancia, mejorarían la productividad. La descentralización de las decisiones concernientes a la cobertura de la educación y a sus programas, que deben ser adaptados a las necesidades de las zonas rurales, tiene que convertirse en una prioridad íntimamente relacionada con aquellos servicios de extensión encargados de la provisión y difusión de innovaciones tecnológicas.

El tema del establecimiento de un marco coherente que facilite la colaboración entre las fuentes de servicios de extensión, públicas y privadas, no entra dentro del ámbito de este informe. Sin embargo, existen ejemplos concretos de colaboración en los que el uso de subcontratistas, combinado con un sistema de comprobantes canjeables, ha producido resultados positivos, Umali-Deininger (1997:217–220). Las limitaciones en el presupuesto público, el reducido tamaño de los mercados rurales, el largo período de gestación de las inversiones que se realizan en investigación y desarrollo, o el de las tecnologías que hacen un uso intensivo de la investigación, son razones de peso para promover el esfuerzo mancomunado entre los agentes, públicos y privados, de extensión agrícola. El alto grado de pericia requerido actualmente para que la producción rural penetre y se mantenga competitiva en los mercados internacionales es otro argumento para

promover la especialización y la división de funciones entre diferentes categorías de agentes.

Es importante repetir que la mayoría de las decisiones necesarias para articular las soluciones que acabamos de analizar corren el riesgo de ser parciales y por lo tanto insuficientes. Sin un enfoque integral de todos estos problemas, la experiencia histórica de los países de la región muestra que los agentes que interactúan en las zonas rurales con las instituciones de extensión no siempre reciben la información y el apoyo que requieren para tomar decisiones eficientes, IICA (1998:145–285).

3. LA COMPETITIVIDAD: UNA REALIDAD QUE SE NUTRE DE MUCHAS FUENTES Y UN INSTRUMENTO CLAVE EN LA ECONOMIA GLOBAL

Los vínculos globales, cada vez más estrechos, entre los distintos mercados internos hacen impostergable el desarrollo de la competitividad. La competitividad se define como el conjunto de condiciones que determina la capacidad de un producto o servicio (incluso de un sector) para penetrar y competir en un mercado específico —principalmente extranjero— y expandir su participación, con base en precio, calidad, y servicios que acompañan el uso del producto o servicio después de la venta. Si bien se le considera una condición necesaria para la competitividad, sería erróneo creer que la sola adquisición de algún tipo de tecnología que aumente la productividad es condición suficiente para alcanzar y mantener un nivel más alto de competitividad.

La competitividad es el complejo producto de numerosas decisiones, conductas y condiciones técnicas, microeconómicas y macroeconómicas que conducen a una posición de fuerza, sostenible en un mercado. **No se trata de un concepto absoluto sino relativo.** Permanece como una característica de un bien o servicio, en la medida en que los demás competidores no puedan ofrecer un mejor desempeño, en términos de precio y calidad. En este capítulo, nuestro objetivo es ofrecer un marco general que permita identificar los elementos que determinan la competitividad, las de-

cisiones necesarias para su desarrollo y su relevancia para las actividades agrícolas.

Una característica muy importante de la competitividad es que no se puede adquirir en poco tiempo (por ejemplo adquiriendo una destreza gerencial o una nueva tecnología que aumente la productividad). La adquisición de factores de producción o de insumos nuevos y más eficientes puede, sin duda aumentar la capacidad de una empresa para lograr mejores resultados que sus competidores; sin embargo, si se quiere competir de manera sostenible, un mínimo de condiciones debe estar presente. No se pueden descuidar, por ejemplo, los factores macro, tales como el entorno político y económico. Dichos factores deben brindar los incentivos necesarios para recompensar, y a la vez mitigar, los riesgos que acompañan la decisión de incrementar la competitividad. También se debe señalar el grado de competencia abierta que existe en un determinado sector y las características de la "cultura de toma de decisiones" de las empresas o los sectores. Es importante determinar si ese entorno favorece la asignación de tiempo y esfuerzos a la adquisición de conocimientos e información. Sin estas condiciones, resultará extremadamente difícil aumentar la productividad y alcanzar niveles más altos de competitividad.

a. La decisión de desarrollar la competitividad

De lo anterior podemos inferir que hacerse más competitivo es el resultado de un proceso prolongado, de una secuencia de decisiones. Dichas decisiones se tomarán si existe una probabilidad aceptable de obtener rendimientos mayores que los actuales y si existe la percepción de que los riesgos vinculados a dichas decisiones son manejables.

Al analizar la competitividad en la agricultura, utilizamos el concepto de riesgo, definido como aquella situación a la que se enfrenta un agricultor informado y con conocimientos, y en la que el éxito deseado, que resultaría de su decisión, es un evento aleatorio dentro de un conjunto de resultados posibles. Al tomar determinadas decisiones, el agricultor debe ser capaz de evaluar con claridad los riesgos posibles; incluso debe tomar en cuenta la posibilidad de protegerse de los eventuales resultados negativos de sus decisiones (por ejemplo, adquiriendo un seguro para cubrir el ries-

go de la pérdida de cosechas). El agricultor también debe cerciorarse de que cuenta con el apoyo de instituciones confiables, tales como un sistema legal y judicial equitativo, o servicios de extensión calificados, que le ofrezcan información pertinente. Estas instituciones deben brindar protección contra posibles prácticas fraudulentas por parte de los proveedores privados y contra otros riesgos.

Cuando un agricultor no posee un mínimo de información y de conocimientos para tomar una decisión bien razonada, o carece de un entorno institucional confiable, se crea una situación en la que prevalece la incertidumbre. En este contexto, el agricultor no puede evaluar, cuantitativa o cualitativamente, el riesgo de los diferentes resultados que se pueden derivar de su decisión, o bien, es incapaz de adquirir protección para cubrir los riesgos que acompañan su decisión de volverse más competitivo.

Sin la presencia simultánea de todas estas condiciones mínimas, el nivel de incertidumbre será tal que el agricultor preferirá abstenerse de tomar decisiones. En este caso, el sector público puede, y debe, desempeñar un papel clave para eliminar la incertidumbre y ofrecer la información y las instituciones que reduzcan los riesgos vinculados a la decisión a niveles manejables.

b. Elementos del contexto global vinculados a la competitividad

Los esfuerzos oficiales, sociales, sectoriales y corporativos por aumentar la competitividad están inseparablemente interrelacionados entre sí y vinculados con otros objetivos de la sociedad, como son: la reducción del nivel de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso (la equidad), la preservación de la calidad ambiental (la sustentabilidad), y la preservación del equilibrio y la estabilidad en los vínculos existentes entre la eficiencia del proceso de decisión política y la ejecución de las reformas estructurales necesarias para motivar el desarrollo de la competitividad. El proceso político debe ser capaz de protegerse a sí mismo de las dislocaciones provocadas por los cambios estructurales, para evitar, con ello, que las fricciones sociales y económicas derivadas de los cambios estructurales de-

biliten la gobernabilidad de todo el sistema. En el siguiente capítulo trataremos más detalladamente estos temas.

Para articular un nivel mínimo de compatibilidad y coherencia entre estos objetivos se necesita un consenso sobre la estrategia agrícola a seguir. Los pasos que deben darse para fomentar ese consenso *están fuera del ámbito* de este informe; sin embargo, debe advertirse que aunque ese consenso sea un objetivo de largo plazo, la ausencia de un mínimo de coherencia entre los objetivos mencionados y su aceptación, *levantará obstáculos para desarrollar una "cultura de competitividad" en la agricultura.*

c. Factores que determinan el nivel de competitividad

La capacidad que tenga una granja, sector o país para elevar, y mantener, su nivel de competitividad está determinado por muchos factores relacionados entre sí. La importancia relativa de cada factor depende de la naturaleza de cada actividad, de la calidad o eficacia del factor y su disponibilidad, del conocimiento y la información de que disponen los tomadores de decisión, y de la voluntad y habilidad de los competidores para acceder, a lo largo del tiempo, a esos factores. El siguiente es un panorama general de los factores clave que influyen en el grado de competitividad, así como de algunos de sus componentes²⁴.

i. Las políticas gubernamentales y la estabilidad macroeconómica

El sector público tiene un impacto crucial en las decisiones relacionadas con la competitividad, en especial si mantiene un contexto macroeconómico que conduzca a la reducción de riesgos e incertidumbre vinculados con la decisión de aumentar la competitividad. Un ambiente de esa naturaleza se logra tomando decisiones apropiadas sobre gastos, impuestos, regulaciones, el nivel de déficit o superávit público, las calificaciones de los empleados públicos, el grado de independencia de las autoridades

24. Puede encontrar un análisis completo global sobre la capacidad competitiva de 59 países en Schwab, Porter y Sachs (1999).

monetarias, la formación de expectativas sobre liquidez y tasas de interés, la estabilidad del tipo de cambio, y la disponibilidad de divisas.

Los criterios utilizados en la asignación del gasto público (asignación en la que compiten diferentes objetivos) determinan los incentivos disponibles en las zonas rurales; es decir, las inversiones que se realicen en infraestructura, las mejoras en la calidad y en la cobertura de la educación, y la provisión de conocimiento e información a través de los servicios de extensión agrícola, para citar, solamente, algunos ejemplos.

En este tema cuatro elementos suelen conspirar contra el incremento de la competitividad agrícola de América Latina y el Caribe. En primer lugar, es frecuente la ausencia de una estrategia pública coherente sobre agricultura. **Esta ausencia disminuye la relevancia de esta actividad dentro de la economía nacional.** Además, los grupos de presión urbanos están más cerca de los centros legislativos y ejecutivos del poder político, por lo que a menudo se benefician más de sus decisiones que las lejanas organizaciones rurales. Por otra parte, como las actividades rurales resultan más difíciles de gravar —y los ingresos fiscales que generan suelen ser inferiores a los de otras actividades— el sector tiene a menudo poca influencia en la toma de decisiones sobre el gasto público. Finalmente, los esfuerzos que se realizan en la región por reducir el tamaño del sector público —un elemento importante del nuevo paradigma de desarrollo económico regional basado en mecanismos de mercado— ha reducido los ingresos y la capacidad del Estado para responder a las múltiples necesidades rurales.

Las cargas impositivas excesivas y la abundancia de regulaciones onerosas constituyen una costosa desventaja para las empresas nacionales y reducen los incentivos para invertir en mejorar la competitividad (ver capítulo 2, sección b ii). Al mismo tiempo, una política monetaria errática o acompañada de tasas de interés real muy altas —vinculadas con altos déficits del sector público— aumentan el costo de financiar la adquisición de insumos para elevar la competitividad. Lo mismo ocurre cuando las políticas monetarias o fiscales mantienen elevadas tasas de inflación y un tipo de cambio sobrevaluado. Estos desequilibrios aumentan la probabilidad de una devaluación, lo que, a su vez, aumenta el costo de los insumos importados. Otro caso es el de un agudo deterioro de las cuentas externas, lo

que frecuentemente origina un tipo de cambio artificial (es decir, sobrevaluado), y crea expectativas de devaluación o de controles cambiarios.

ii. La apertura al comercio internacional y a las inversiones extranjeras

El grado de inserción de una economía en los mercados internacionales, a través de la apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera, determina la capacidad de desarrollar el nivel de eficiencia productiva requerido para reducir costos y competir en el extranjero. Un menor grado de proteccionismo obliga a las unidades o sectores de producción a descubrir vías para poder competir con los importadores o los exportadores extranjeros. Para que estas empresas o sectores sobrevivan, se necesitan mecanismos adecuados de transferencia de tecnología, tasas de cambio competitivas, la ausencia de impuestos a las exportaciones y aranceles bajos para los insumos importados. Los inversionistas extranjeros no deben ser obligados –por ley– a producir con un componente excesivo de insumos nacionales. También es necesaria la participación activa de los ministerios de agricultura, en particular, en negociaciones multilaterales y regionales sobre acuerdos de comercio internacional.

Todos estos elementos determinan la capacidad, de una empresa o sector de aumentar la producción más allá de los límites impuestos por el mercado interno y de estar en condiciones de vender en los mercados internacionales. La reducción progresiva y sustancial del proteccionismo es una condición necesaria para mantener la competitividad de las exportaciones. Tal es el caso de varios países de América Latina y el Caribe, donde el componente de insumos importados en el costo total de productos de exportación se mantiene muy alto. Por ejemplo, en México, este componente alcanzó el 39.0% del costo total en 1998.

iii. El sector financiero: estructura y calidad

El nivel de eficiencia y el grado de competencia abierta que prevalezca en los mercados donde interactúan los intermediarios financieros son factores clave que influyen en la competitividad. Debe tomarse en cuenta, por ejemplo, la falta de competencia en la oferta de servicios bancarios.

También hay que considerar el grado de concentración en los mercados donde se transan bonos y acciones por medio de diferentes entidades financieras. Otro elemento es el grado de eficiencia de los intermediarios financieros para captar ahorros y canalizar recursos hacia empresas de inversión productiva. Y, además, deben tomarse en cuenta los indicadores que muestren el desempeño y la solvencia de las entidades financieras más importantes.

La medida en que el ahorro interno pueda satisfacer las necesidades financieras totales de la economía, incluyendo las demandas presupuestarias del Estado, es otro componente fundamental. También lo son los indicadores que representan "mecanismos de seguridad" (*safety valves*). Uno de ellos es el nivel de reservas internacionales, como fracción de los pagos de deuda externa de corto plazo (con un vencimiento menor de 12 meses). Otros componentes miden la capacidad del país para responder a las obligaciones de deuda externa, capacidad que se mide como la relación entre el pago de interés y de principal —pagaderos durante el año en curso y los dos próximos años— y los ingresos obtenidos por concepto de exportaciones de bienes y servicios (coeficiente del servicio de la deuda o *debt-service ratio*); o bien mediante la evaluación crediticia del país —y de sus principales instituciones financieras públicas y privadas— por parte de agencias internacionales de calificación crediticia, como Moody's o Standard & Pears.

iv. El uso de la tecnología

La difusión de nuevas tecnologías de producción e información, en particular dentro del sector de bienes transables, constituye otro criterio para medir cuán proclive es el entorno, y cuáles son las tendencias que favorecen el mejoramiento de la competitividad. Aquí es preciso tomar en cuenta algunos elementos como: la capacidad de la economía nacional (y sus sectores) para absorber las innovaciones tecnológicas que aumentan la productividad; el nivel y la calidad de la investigación y el desarrollo; la capacidad para adaptar la nueva tecnología a las condiciones internas, climáticas o del mercado; la frecuencia en el uso de computadoras en diferentes sectores; la relación entre los gastos asignados a una nueva tecnología de producción y de información, con respecto a los costos totales de las empresas y los sectores importantes. También influye la frecuencia de la

experimentación con los recursos disponibles, con el fin de encontrar nuevas "recetas" en la combinación de los factores de producción disponibles. En este sentido, es clave el grado de participación de los empleados en la experimentación (ver la sección b del capítulo 2). Se puede recopilar información sobre estos dos últimos aspectos, a través de encuestas a altos ejecutivos y gerentes de una muestra representativa de empresas, urbanas y rurales.

Como ya vimos, los servicios de extensión agrícola cumplen un papel fundamental en el desarrollo de un entorno rural en el que la adquisición de conocimientos, y la disponibilidad de buena información y financiamiento son elementos indispensables en el proceso de toma de decisiones para mejorar la competitividad. En ese ámbito, la necesidad de crear un enfoque renovado y coherente de las actividades agrícolas se ve reforzada una vez más.

v. Infraestructura: calidad y diversidad

La oferta, el mantenimiento y el desarrollo de una red de infraestructura eficiente es otro factor importante para el desarrollo de la competitividad. **La capacidad de las empresas y los sectores para utilizar telecomunicaciones apropiadas es vital, si se pretende utilizar la información como un insumo más, ya sea en el mercado interno o en los mercados internacionales.** Esto es de particular importancia cuando la corporación está tratando con proveedores y clientes: se necesita información sobre precios, mercados, competidores, nueva tecnología y los cambios en las preferencias de los consumidores; además, la calidad y la cobertura de los puertos, ferrocarriles, caminos, el transporte aéreo, la capacidad de drenaje y de generación de energía son muy importantes. Esta es una lista parcial de ejemplos relevantes en la medida en que afectan los costos de las empresas.

En cuanto a infraestructura son varios los factores que conspiran en contra de la creación de un entorno favorable al aumento de la competitividad en la agricultura. Ya hicimos alusión a las restricciones presupuestarias estatales que frenan el desarrollo de una red de infraestructura orientada al aumento de la competitividad agrícola. Lo mismo se puede decir sobre la limitada capacidad de las zonas rurales para generar ingresos fiscales. También la ausencia de descentralización, fiscal y de otro tipo, así co-

mo la limitada capacidad crediticia, reducen la capacidad de los agentes económicos y políticos rurales para obtener financiamiento e invertir en infraestructura. Otro aspecto importante es el tamaño, generalmente pequeño, de los mercados rurales. Esto desalienta a los proveedores privados de infraestructura. Finalmente, las negociaciones comerciales multilaterales o las negociaciones con empresas transnacionales interesadas en invertir en el país, bien podrían incorporar el tema de la infraestructura (por ejemplo procurando financiamiento bilateral a tasas de interés inferiores a las del mercado).

vi. La capacidad gerencial y de generación de innovaciones

La capacidad de mejorar la asignación de recursos y de innovar, en un sector o en una empresa, es uno de los factores más importantes en la determinación y sostenibilidad de la competitividad. Por ello, es importante evaluar la calidad de las habilidades gerenciales. Debe analizarse la frecuencia con que se recurre a fuentes internas o externas para actualizar o mejorar las habilidades de los empleados y el *know-how* de los gerentes. Al mismo tiempo, deben existir mecanismos para mantenerse al día sobre los avances tecnológicos, o de gestión, que se producen en el extranjero. Una biblioteca adecuada, o la recepción de publicaciones nacionales y extranjeras relacionadas con las actividades de producción de la empresa o el sector son también elementos importantes para desarrollar una capacidad gerencial innovadora. Un flujo permanente de información sobre los mercados internacionales es importante, como lo es también la asistencia a foros o asociaciones de productores, para promover la discusión y divulgación de información y conocimientos relevantes.

Otros elementos importantes que deben ser considerados son los siguientes. Los gerentes deben tener conocimientos del idioma de los países a los que exportan o en los que se origina el material técnico o científico relacionado con sus actividades de producción. Debe tomarse en cuenta el grado de remuneración de los gerentes en sectores y empresas clave, particularmente en actividades orientadas a la exportación, así como la frecuencia con la que cambian de empleo. Aquí influyen tanto el grado de motivación imperante en la empresa, como la frecuencia con la que se actualizan los controles financieros internos y la calidad de los sistemas de

control financiero. Es preciso, además, considerar la eficiencia del sistema de control de calidad, y observar la forma en la que la gerencia promueve, u obstaculiza, un clima de experimentación con nuevas formas de producción.

En este terreno es notable la brecha entre la calidad de la gestión rural y la urbana; es decir, entre estos dos ámbitos existe una gran diferencia en cuanto al control de calidad y los esfuerzos que se hacen para penetrar mercados extranjeros. **La escasez de recursos, la ausencia de una estrategia coherente respecto a la agricultura, la baja inversión en educación y la falta de tecnología de información son algunas de las razones que determinan la existencia de esta "brecha de competitividad"**. La conciencia sobre la existencia de competidores es más aguda en el ámbito urbano, dada la proximidad de los adversarios comerciales, la dimensión del mercado y la mejor calidad de infraestructura de información de que se dispone. Pero esta situación debe ser una fuente de motivación para hacer que todos los agentes involucrados en la vida económica rural hagan un esfuerzo por diseñar nuevas formas de fomentar las habilidades gerenciales necesarias para hacer de la agricultura un sector más competitivo, tanto en la economía nacional como en la global. Sin este enfoque, la ausencia de habilidades gerenciales adecuadas seguirá siendo un serio factor limitante y continuará afectando la capacidad de las zonas rurales para generar empleo e ingresos, así como para reducir su nivel de pobreza.

En el tema específico de las innovaciones generadas a través de la experimentación de los empleados en las distintas unidades de la cadena de producción, es importante considerar la cultura corporativa. La capacidad de una corporación (o de cualquier organización) de generar incentivos y promover empleados con tendencia a la experimentación requiere un grado mínimo de apertura (o de democratización) del proceso de toma de decisiones al interior de la corporación. Sin este elemento, existe una alta probabilidad de que las ideas innovadoras sobre la asignación de recursos no lleguen a ver la luz, o se "asfixien" en un marasmo burocrático alimentado por fuertes motivaciones a mantener el status quo.

vii. Los mercados laborales y el capital humano

La cantidad y la calidad de la dotación de recursos humanos de una sociedad en un momento dado, así como el nivel de recursos destinados al

mejoramiento de la calidad del capital humano, son factores que ejercen gran influencia en la competitividad. El acceso a una educación o a una capacitación de calidad para todos los miembros de la sociedad es, también, una herramienta poderosa para reducir las estructuras de distribución desigual del ingreso que prevalecen en América Latina y el Caribe. Contar con ciudadanos educados y con acceso a una variada fuente de información es, también, una condición imprescindible para mantener un sistema político abierto, competitivo y democrático.

El funcionamiento eficiente de los mercados laborales es otro elemento clave que contribuye al desarrollo de la competitividad. Debe tomarse en cuenta el grado de competencia y de eficiencia del mercado laboral en los distintos sectores de la economía, el nivel de educación básica y de habilidades técnicas y la presencia o ausencia de distorsiones fiscales en el uso de la mano de obra. También se deben incluir las regulaciones que dificultan o facilitan la contratación o el despido de los empleados, en comparación con las de otros países, y los costos laborales relacionados con esas decisiones. No se puede ignorar tampoco la adecuación y la distribución del costo de la seguridad social entre el gobierno, los empleados y la corporación, ni la calidad y la confiabilidad del sistema de pensiones. Son muy importantes las normas que pueden reducir o aumentar la movilidad del factor trabajo. Finalmente, las normas y regulaciones, defendidas por el marco legal, influyen en el costo de contratar –un costo de transacción importante– mano de obra en zonas urbanas y rurales.

Tampoco en este caso el “marcador histórico” (*scorecard*) se inclina a favor del mercado laboral rural. La presencia o ausencia de algunos de los elementos clave, que influyen en el nivel de competitividad, hace que en los mercados laborales rurales se mantenga un bajo nivel de eficiencia. Un ejemplo de esto lo constituye la falta de información sobre alternativas (desde la perspectiva de cultivos o regiones) o sobre oportunidades de empleo. La baja capacitación es otro factor que reduce la productividad, limita la movilidad laboral y perpetúa los bajos ingresos.

Existen otros factores importantes que limitan la eficiencia de los mercados laborales: la estacionalidad del cultivo, que crea el problema del empleo temporal; la escasez de oportunidades para mejorar la educación y la capacitación; los reducidos medios financieros para costear la adqui-

sión de conocimiento y nuevas destrezas. Estos son los “cuellos de botella” más importantes que se vinculan con el bajo nivel de ingreso de las zonas rurales. La gran diferencia de salarios, con respecto a las zonas urbanas, sigue siendo un incentivo poderoso para emigrar de las zonas rurales a los centros urbanos, nacionales o extranjeros. Esto queda bien ilustrado con el ejemplo de las áreas rurales de México, en su zona fronteriza con Estados Unidos. Tales anomalías –hoy presentes en los mercados laborales rurales– originan, frecuentemente, el incremento de la producción de cultivos ilegales lucrativos, como la coca y la marihuana.

viii. Las instituciones y las organizaciones

El manejo de los incentivos, el riesgo, la incertidumbre y el contexto legal, social y político constituyen el marco institucional que fija las “reglas del juego” y en el mejor de los casos puede ofrecer rutas confiables, creíbles y estables (es decir, no sujetas a los ciclos electorales) para la promoción de decisiones generadoras de competitividad. La estabilidad del régimen de derechos de propiedad, por ejemplo, es un elemento clave en la decisión de asignar recursos. En este sentido, y con la excepción de un reducido número de países en América Latina y el Caribe, la ausencia o el mal estado del registro de la propiedad rural (catastro) es un obstáculo importante para atraer inversiones nacionales y extranjeras directas.

El fundamento legal que define la confiabilidad de los contratos y el grado de imparcialidad de los servicios judiciales en la resolución de disputas es otro terreno donde las zonas rurales están en desventaja. El nivel de información y de conciencia sobre los temas contractuales y legales es menor que en las zonas urbanas. Pero además, en términos generales, la calidad de los abogados, los tribunales y la limitada infraestructura con que se cuenta para impartir justicia es algo que deja mucho que desear en las zonas rurales. El resultante incremento del riesgo y de la incertidumbre no representan incentivos deseables para promover la toma de decisiones conducentes al aumento de la competitividad. Esta situación también contribuye a aumentar los costos de transacción en las zonas rurales, y ese incremento en los costos de transacción, en forma de primas de riesgo, crea distorsiones.

ix. Conclusiones

En este bosquejo de los factores clave que modifican el contexto económico e institucional de la agricultura mundial –en lo referente al desarrollo de la competitividad– conviene hacer una observación final. La magnitud de los obstáculos que enfrentan las actividades rurales para promover la adopción de tecnologías más productivas, la gestión más eficiente de la información y el mejoramiento de la competitividad, refuerza la necesidad de adoptar una visión renovada y coherente sobre la agricultura. Esta visión de la agricultura, basada en el consenso, proveerá una plataforma eficaz para favorecer una mejor asignación de recursos y una mejor defensa del equilibrio entre los objetivos de competitividad, equidad y sustentabilidad ambiental. Tampoco se deben descuidar los regímenes políticos estables, democráticos y legítimos que conducen al mantenimiento de la gobernabilidad.)

El manejo de los trastornos que surgen en los períodos de transición –como el que atraviesan actualmente América Latina y el Caribe– es de una importancia capital. Sin una percepción de legitimidad, una distribución social y políticamente aceptable de los costos asociados a las reformas estructurales y la existencia de mecanismos de amortiguación de los costos sociales para los miembros más vulnerables de la sociedad (redes de seguridad), la continuidad de las reformas estructurales e institucionales que se efectúen en la agricultura, se verá en peligro. Como consecuencia, se pondrían en peligro, también, los esfuerzos para desarrollar una “cultura” de promoción de la competitividad. Más aún, sin una estrategia cuidadosamente coordinada, el beneficio potencial de las oportunidades creadas por las negociaciones comerciales multilaterales y por el mayor acceso a los mercados internacionales se puede transformar en una fuente de fricción social y en un desperdicio de oportunidades.

4. PROMESAS Y OMISIONES DE LAS REFORMAS BASADAS EN MECANISMOS DE MERCADO: LAS REFORMAS INSTITUCIONALES PARA SOLIDIFICAR LA SOSTENIBILIDAD ECONOMICA DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA DE LAS AMERICAS

Hasta este punto hemos analizado la evolución de la economía mundial y el papel desempeñado por la agricultura. Más exactamente, el papel que le han permitido desempeñar las políticas de desarrollo económico implementadas en la región. También hemos explorado las nuevas “reglas de juego” impuestas por la forma en que ha evolucionado la economía mundial, la nueva institucionalidad dentro de la que se enmarca y la influencia que esto ha tenido –y tendrá– en la agricultura de la región.

Dentro de ese marco de tendencias globales y factores dinámicos y cambiantes que afectan la capacidad de la agricultura para incorporarse plenamente a la economía global, procedemos a abordar, en este capítulo, los cambios que emanan del nuevo modelo de desarrollo que se está implementando en América Latina y el Caribe, con sus logros y desatinos. También analizaremos los resultados obtenidos de dicha implementación y las variables que influyen en su desempeño. Los beneficios y dislocaciones que acompañan las modificaciones radicales de las nuevas políticas económicas, así como las reformas estructurales, también forman parte de este análisis. Temas como estos se asocian, frecuentemente, con los condicionamientos impuestos por los programas de financiamiento del FMI y del Banco Mundial. Discutiremos, también, la importancia de los beneficios y de las dislocaciones causados por estos programas en las actividades económicas rurales. Analizaremos los indicadores utilizados para evaluar los programas de estabilización y de reformas estructurales, en la medida en que dichos indicadores sean relevantes para la agricultura.

En segundo lugar, evaluaremos el nuevo modelo de desarrollo económico basado en mecanismos de mercado y, esencialmente, las razones específicas que explican sus logros y fallas. Esto se hará a partir de la detección de la presencia o ausencia de factores institucionales clave. Esos “filtros institucionales” nos brindarán importantes lecciones que pueden con-

tribuir a la elaboración de una visión renovada de la agricultura en América Latina y el Caribe. Algunas instituciones estrechamente vinculadas con la economía —desde los regímenes de derechos de propiedad hasta el marco legal de los contratos— servirán como parámetros para analizar la viabilidad y la sostenibilidad de este nuevo modelo. Luego, nos aventuraremos en el terreno de las modificaciones que este modelo requiere para responder mejor a las necesidades rurales, garantizar una sólida contribución de la agricultura al desarrollo de la región y mantener la sostenibilidad de sus efectos positivos.

Finalmente, utilizando los resultados del análisis anterior —y aquellos vinculados al uso del “filtro institucional” — concluiremos nuestro argumento en favor de un papel renovado de la agricultura. Presentaremos posibles escenarios económicos para la agricultura y las zonas rurales, a la luz de las tendencias actuales de la economía global y de las perspectivas de éxito o fracaso del nuevo paradigma económico. También aportaremos elementos que ayuden a precisar el panorama económico general de la agricultura, en función de la ausencia o presencia de cambios institucionales radicales, en la región y en su agricultura.

a. Virtudes y pecados de las reformas económicas en América Latina y el Caribe

El objetivo de esta sección es analizar los orígenes y el contexto en el que se implementaron las políticas de estabilización económica creadas por el nuevo modelo económico. Seguidamente, abordaremos el análisis crítico de las principales características de los componentes de distintas versiones de los modelos de estabilización y reforma estructural basados en mecanismos de mercado. Por último, analizaremos algunos beneficios y desventajas que se derivan de estos programas, en países de América Latina y el Caribe. Además, se analizarán las consecuencias específicas que estas políticas tienen en las áreas rurales, y las lecciones que se pueden obtener de ellas.

i. Calidad del entorno macroeconómico que precedió la implementación de los programas de estabilización

Los supuestos, orientaciones y alcances del nuevo paradigma de desarrollo económico de los países y mercados emergentes de todo el mundo – y específicamente de América Latina y el Caribe– han sufrido grandes modificaciones desde mediados del decenio de los años 80. La implementación ininterrumpida –desde 1950 hasta 1970– de un modelo de desarrollo económico centrado en la industrialización y basado en la sustitución de importaciones (con un evidente abandono de la agricultura como polo clave de desarrollo) produjo tasas de crecimiento sostenidas y nada despreciables, durante un largo período (ver el capítulo 1, sección a). Sin embargo, este modelo fue estructurado con una perspectiva estrictamente orientada hacia el mercado interno, en el cual imperaban un alto grado de proteccionismo e intervención estatal. Su objetivo, era cimentar la base para que el modelo generara una alta tasa de crecimiento en la inversión, el ahorro interno y el PIB real.

La industrialización sustitutiva de importaciones dependió, en gran medida, de la acumulación de factores (capital y mano de obra) y descuidó la productividad total de los factores, como una fuente de crecimiento sostenido del PIB real. En ese sentido, el modelo estableció un patrón de crecimiento extensivo. Obviamente, las distorsiones —en los precios y en los incentivos— que acompañaron semejante enfoque de desarrollo económico, “tan cerrado como sea posible”, no lograron producir innovaciones que aumentaran, ni la productividad ni las inversiones privadas, necesarias para crear fuentes de continuo crecimiento económico y de desarrollo de competitividad.

Un importante sesgo del modelo basado en la intervención continua del Estado fue el de generar un número relativamente grande de inversiones intensivas en el uso del capital. Esta tendencia obedece a dos causas. Un componente fue el papel clave que jugó la inversión pública al utilizar una gran cantidad de recursos y concentrarlos en proyectos intensivos en el uso del capital (por ejemplo, en energía e infraestructura). Al mismo tiempo, los gobiernos desalentaron el uso de la mano de obra e incentiva-

ron el uso de equipo y maquinaria, nacional o importada, por parte de los inversionistas privados. Este otro componente –que favoreció el crecimiento económico intensivo en capital– fue el resultado del tipo de incentivos que brindaba el Estado, tales como: una gran dispersión de la estructura arancelaria; los subsidios; un mecanismo discriminatorio de tasas de cambio múltiples; créditos subsidiados; un sistema distorsionado de tasas impositivas y créditos fiscales.

Otra característica importante de este modelo es que las distorsiones que generó, alimentaron altas tasas de inflación y episodios recurrentes de crisis en la balanza de pagos (ver capítulo 1, secciones c y d). La inflación se nutrió de los altos déficits del sector público. A menudo, los esquemas de indización de precios y salarios hicieron que algunos países cortejaran la “hiperinflación”. Con el bajo nivel de independencia de los bancos centrales, que caracterizó a este período, una política monetaria acomodaticia contribuyó a alimentar la inflación. Cada vez que esos períodos de inflación elevada coincidían con una crisis en la balanza de pagos y una escasez de financiamiento externo, las devaluaciones –frecuentes y desestabilizadoras– les daban un ímpetu adicional a la presión inflacionaria y a los desequilibrios macroeconómicos. **Todos estos agudos desequilibrios macroeconómicos se exacerbaron por la exclusión de la apertura al comercio internacional como elemento de crecimiento económico.**

La respuesta acomodaticia a las dos crisis petroleras de los años 70, la sustancial acumulación de deuda externa y el uso frecuente de las reservas internacionales agravaron los desequilibrios macroeconómicos existentes en América Latina y el Caribe. En ese contexto crítico, los condicionamientos de los programas de financiamiento del FMI y el Banco Mundial hicieron que la región comenzara a moverse hacia una estabilización ortodoxa y hacia la implementación de reformas estructurales basadas en mecanismos de mercado, Cardoso y Fishlow (1989); Peláez (1986).

Las repercusiones sociales negativas de estas políticas y el desequilibrio que al poco tiempo generaron, se reflejó en frecuentes y drásticas caídas del ingreso real disponible. Esos efectos negativos estuvieron acompañados de una distribución desigual del costo económico generado por la inestabilidad económica y financiera. También dieron pie a niveles de pobreza cada vez mayores, afectando a grupos sociales que no podían defen-

derse del impacto negativo de dichas políticas. Por ejemplo, la sustitución de divisas, es decir, la dolarización que se produjo en economías que padecían una alta tasa de inflación e incertidumbre, redujo, drásticamente, el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos, los cuales no tenían acceso a las divisas que se obtenían *en el mercado negro*. En las áreas rurales –a menos que produjeran cultivos ilegales (por ejemplo, coca) – los agentes económicos padecían frecuentes episodios de escasez de divisas. **El estímulo tras estos cultivos ilegales está relacionado, también, con la inestabilidad macroeconómica y con la fuerte caída del ingreso real en zonas rurales.**

Durante los años 70, las ramificaciones políticas del impacto desestabilizador de esas políticas económicas se tradujeron, en muchos países, en episodios de inestabilidad social. Esto dio como resultado la llegada de regímenes políticos radicales y la aparición de grupos armados, de izquierda y de derecha. Algunos de estos casos fueron: el período Allende-Pinochet en Chile, el de Echeverría, en México y la llegada al poder de Velasco Alvarado, en Perú. Otro asunto importante fue el nexo entre la caída del ingreso real en las zonas rurales, la inestabilidad macroeconómica, la proliferación de cultivos ilegales, y la interferencia de poderosos productores de estos cultivos en la vida política.

El descuido de la agricultura, unido a la pesada carga impositiva sobre el valor agregado agrícola y a la insuficiente inversión en áreas rurales, inevitablemente situó a las actividades rurales en la retaguardia del desarrollo económico de América Latina y el Caribe. Además, este modelo incentivó la emigración campesina a las ciudades, mantuvo un bajo nivel de educación y preservó una pobre capacidad gerencial en las áreas rurales. Por lo tanto, no resulta extraño descubrir que el 33.0% de la población rural de la región continúa en una situación de pobreza extrema, López, Echeverri y García (1999).

La ausencia de “redes de seguridad”, y de un enfoque renovado y coherente de las actividades rurales, podría exacerbar los trastornos causados por la actual transición económica que vive la agricultura de América Latina y el Caribe. La violencia de estas dislocaciones responde a la historia de una inserción desarticulada y fragmentada de la región y de su agricultura en una economía global dinámica, y a las repercusiones que ha pro-

ducido la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico. Esta desafortunada historia –preñada de errores de política económica y de ausencia de una institucionalidad adecuada– pesa grandemente en la determinación del rezago de nuestra agricultura. **Sin embargo, esos errores son una fuente valiosa de lecciones y deben ser integrados en esa nueva visión de agricultura que propugnamos.**

ii. Hacia un nuevo paradigma de desarrollo económico: una orientación radicalmente diferente de la política económica y la aparición de reformas estructurales ortodoxas

La ubicua presencia en la región de un gran número de desequilibrios macroeconómicos agudos, y la pronunciada reducción de la capacidad para pagar la deuda externa (desde comienzos de los años 80) se tradujo en una brusca caída del crecimiento real del PIB y en un incremento del nivel de pobreza. La necesidad apremiante de reducir a proporciones manejables el pesado fardo que representaba el pago de la deuda externa era una condición previa para restaurar la estabilidad macroeconómica y reactivar la tasa de crecimiento real del PIB. Pero estos ejercicios complejos de reestructuración y “reprogramación” de deuda externa pública requerían del sello de aprobación del FMI y del Banco Mundial. El primero aportó, además, el financiamiento necesario para reconstituir, en muchos países, el nivel de reservas internacionales y la confianza.

Los condicionamientos de política económica –ligados a los programas del FMI y a los Préstamos para Ajuste Estructural del Banco Mundial (y, más adelante, a los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – introdujeron duras medidas de austeridad en muchos países de la región. Esos programas fiscales, monetarios y estructurales, marcados por la ortodoxia, sentaron la base sobre la cual se edificó el nuevo paradigma de desarrollo económico; pero también introdujeron confusión y fricciones dentro de la estructura social y política. Las seis metas de estos programas eran: restaurar el equilibrio macroeconómico, reducir el tamaño y el papel económico del Estado, transferir recursos al sector privado, reducir o eliminar las regulaciones distorsionantes, reducir el grado de protección contra la competencia extranjera y mejorar la calidad de la asignación de recursos.

La necesidad de restaurar la estabilidad macroeconómica surgió de otras dos consideraciones. En primer lugar, se había generado un alto grado de incertidumbre, debido a la elevada inflación, la pérdida (ajustada por inflación) del valor de los activos, la volatilidad del tipo de cambio, la reducción de las reservas internacionales y el temor a controles cambiarios. En este contexto inestable, era difícil determinar riesgos y protegerse de ellos. La credibilidad de los precios, como mecanismo de información de los mercados, cayó dramáticamente, y con ella la calidad de las decisiones sobre asignación de recursos.

En segundo lugar, en estas circunstancias volátiles los consumidores frecuentemente acaparaban moneda extranjera y ciertos productos, lo que aumentaba los precios y fomentaba el desarrollo de mercados negros. Las empresas no tenían incentivos para tomar decisiones que incrementaran la producción o la productividad. De hecho, dedicaban una porción desmesuradamente alta de su tiempo y recursos al manejo de activos financieros volátiles, a la obtención de divisas extranjeras para cubrir sus necesidades básicas de importación, y a la búsqueda de estrategias para proteger sus estructuras de producción del deterioro causado por las altas tasas reales de interés y la espiral inflacionaria.

Al analizar el fundamento, la estructura, la implementación y los resultados de los programas de estabilización y reforma estructural, debemos tener en mente tres importantes consideraciones de índole no económica. Primero, las decisiones de cambiar el alcance, las metas y la forma en que se utilizaban los instrumentos de política económica se tomaron bajo presiones exógenas. Es decir, se generaron como respuesta a las dramáticas condiciones negativas económicas existentes. Segundo, en la mayoría de los países de la región estos cambios fueron interpretados por grandes sectores de la población como una imposición de los bancos acreedores internacionales y de las agencias multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial. Las medidas de austeridad que estaban vinculadas a la necesidad de reestructurar la deuda externa, no fueron producto del consenso del electorado (eligiendo a quienes defendían tales cambios de política). En tercer lugar, la reducción de las funciones económicas del Estado, los niveles menores de protección y la transferencia de recursos del sector público al privado, reordenaron la distribución del poder económico y político, provo-

cando, con ello, fricciones y dudas acerca de la gobernabilidad y la legitimidad del cambio de orientación de la política económica.

Comenzaremos con un análisis de los programas de estabilización inspirados por el FMI y cuya meta de corto plazo es restaurar el equilibrio y la estabilidad de una serie de variables macroeconómicas clave. Otras variaciones sobre el enfoque del FMI, que surgieron en América Latina y el Caribe, también serán tratadas. Los países seleccionados en esta muestra son Chile (1975), Bolivia (1985), México (1987), Perú (1990) y Argentina (1991). También examinaremos la idoneidad de las reformas estructurales patrocinadas por el Banco Mundial y su meta de cimentar la sostenibilidad de los programas de estabilización. Recordemos que tales programas están orientados a modificar el entorno económico, a mediano y largo plazo.

VARIACIONES SOBRE EL TEMA DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMA ESTRUCTURAL: ASPECTOS DE "ARQUITECTURA Y CARPINTERÍA"

A pesar de que los programas implementados en América Latina y el Caribe durante los últimos 25 años contienen metas comunes y presentan similitudes en el uso de ciertos instrumentos de política económica, también muestran ciertas características que los distinguen entre sí. Esta sección analiza sus rasgos más sobresalientes. Algunos de esos rasgos caen dentro de la categoría de "elementos arquitectónicos", tales como la elección de "anclas" de política económica (*polycy anchors*), por ejemplo las monetarias, las fiscales o las relacionadas con el tipo de cambio; el grado de coherencia de esas políticas con respecto a los objetivos de reforma estructural y la capacidad, nivel de compromiso y apoyo político del gobierno que implementa el paquete de políticas. Las reformas estructurales también caen dentro de esta categoría arquitectónica.

Otros rasgos pertenecen a la categoría de "elementos de carpintería"; por ejemplo, el nivel de las tasas reales de interés (es decir, si son superiores, inferiores o iguales a la tasa de inflación), el manejo de la deuda externa y su vínculo con las políticas fiscales y monetarias, la dependencia de fuentes internas o externas para el financiamiento del déficit del sector público, el contenido de las importaciones como insumo de las exportaciones, y el nivel y estabilidad del tipo de cambio real (es decir, si se man-

tiene sobrevaluado o no). Obviamente, hay más flexibilidad en el manejo de los elementos de “carpintería” –tácticos por naturaleza– que en los “arquitectónicos”, de naturaleza más bien estratégica.

1) Los programas ortodoxos o basados en políticas monetarias y fiscales inspiradas por el FMI: el caso de Chile. Los programas ortodoxos se basan en el uso de un ingrediente clave: una política monetaria severa. Están estructurados alrededor de una tasa preestablecida de expansión de la oferta monetaria o de la base monetaria, y a menudo se ven acompañados por altas tasas reales de interés y una moderada depreciación real del tipo de cambio. Su objetivo es mantener un rendimiento más alto en los instrumentos financieros denominados en moneda nacional (principalmente certificados de depósito y bonos), con respecto a aquellos denominados en moneda extranjera.

Para poder mantener la coherencia y facilitar el funcionamiento del programa monetario, se ejecuta una reducción vigorosa y sostenida del déficit del sector público. El gobierno hace esfuerzos para reducir los gastos (mediante la eliminación de subsidios y de ciertos organismos y programas públicos) y agrandar la base impositiva para incrementar la recaudación. El grado de credibilidad de las políticas se basa en el compromiso del Poder Ejecutivo para presentar presupuestos realistas y utilizar su fuerza política en el Congreso para aprobar medidas presupuestarias. El nivel de independencia de las autoridades monetarias en el manejo de la oferta monetaria, las tasas de interés y el tipo de cambio, es un factor clave para determinar y mantener la credibilidad. Dado el historial de inadecuadas políticas económicas aplicadas, todos los agentes económicos deben convenirse de que el Banco Central no “imprimirá dinero” para financiar, de manera inflacionaria, el déficit del sector público.

La prudente expansión monetaria y las altas tasas de interés se tradujeron en una rápida desaceleración del crecimiento real del PIB y en un incremento del desempleo. La duración de la recesión y las perspectivas de una recuperación de la producción dependían de la eficiencia en la implementación de las medidas para reducir la inflación; así como de la credibilidad y la tendencia a la baja de las tasas reales de interés luego de un violento incremento inicial. La remonetización de la economía y un descenso en la volatilidad del tipo de cambio fueron otros elementos cruciales que

influyeron en el restablecimiento de las expectativas optimistas, como condición para la recuperación de la actividad económica. De esta forma, se sentaron las bases para que los inversionistas comenzaran a adquirir, y a asignar, recursos para incrementar la productividad y la tasa de crecimiento de la producción.

Los países que implementaron tales programas ortodoxos, con el apoyo financiero del FMI, fueron Chile (1975), Bolivia (1985) y Perú (1990). Analizaremos el caso de Chile, como el representante pionero de la estabilización ortodoxa. Históricamente, además, fue el primer país de la región en construir una base para la elaboración del nuevo modelo de desarrollo económico, lo cual estableció un precedente importante.

Tras un período de turbulencia política y en un contexto de desequilibrios macroeconómicos agudos, el gobierno que llegó al poder en Chile en setiembre de 1973 comenzó a implementar (en 1974) un ambicioso plan de estabilización. En 1973, el déficit del sector público alcanzó un 23.0% del PIB, mientras que la inflación mensual anualizada alcanzó el 100.0%. La fase inicial de liberalización de precios, la devaluación de una moneda muy sobrevaluada y la reducción del gasto público, fueron seguidas por una subida abrupta en los precios y una contracción significativa de la demanda agregada. En 1975, cuando el precio promedio del cobre —el principal producto de exportación— cayó un 55.0%, las autoridades decidieron introducir un plan de estabilización más severo y de mayor alcance, y acelerar la implementación de las reformas estructurales e institucionales.

Una reforma estructural importante fue la liberalización progresiva del régimen de comercio internacional. Para poder permitir que los diferentes sectores se ajustaran a una competencia extranjera más intensa, se coordinó la eliminación de las cuotas de importación y una reducción progresiva del impuesto a la importación, con la depreciación gradual del tipo de cambio. Esta política permitió alcanzar tres objetivos:

- Abrir la economía y garantizar una mayor competencia.
- Limitar los efectos indeseables que a corto plazo hubiera tenido el menor grado de proteccionismo sobre la producción y el empleo.

- Mantener la competitividad de las exportaciones, sin llegar a niveles de depreciación real del peso que hubiesen reactivado las presiones inflacionarias, mediante el aumento de precios de los insumos importados.

Este proceso precedió a un gran número de privatizaciones y fue seguido por la liberalización financiera.

La restauración de la estabilidad y el crecimiento económico ocurridos durante la segunda mitad de los años 70, fue interrumpida por una desviación con respecto al modelo original. Tal desviación se basó en el uso de la sobrevaluación del peso para reducir el impacto de la inflación y el fuerte incremento del endeudamiento externo. El entorno internacional también se estaba deteriorando. Las tasas de interés internacionales subieron significativamente, la actividad económica global se debilitó y el precio del cobre cayó sustancialmente. En junio de 1982 se anunció una aguda devaluación, ese año el PIB real bajó 14.3% y la tasa de desempleo subió al 15.0%²⁵. Un nuevo capítulo en la estabilización de Chile comenzó en 1983, acompañado por una crisis en el sector bancario, la necesidad de establecer un programa de conversión y reestructuración de la deuda externa (para reducir su carga) y la creación de un sistema de indización.

Pese a las severas consecuencias de esta devaluación –sobre los precios y la producción– sufridas entre 1982 y 1983, las reformas implementadas en la década anterior brindaron un nivel de resistencia a dichos embates con el que no se contaba en 1973. Una reforma prominente que facilitó una vigorosa recuperación en 1984, fue la del mercado laboral, introducida en el período 1979-1980. Esa reforma incrementó la flexibilidad del mercado y redujo los costos de contratación (un costo de transacción importante). Durante el período de 1984-1987 la economía creció a una tasa promedio anual de 5.1% debido, mayormente, a una expansión significativa de los servicios y la manufactura, a un robusto crecimiento promedio anual de 6.7% en la agricultura y a un incremento sustancial de las ex-

25 Un estudio histórico sobre la experiencia chilena en reformas económicas se encuentra en Lindenberg y Ramírez (1991:145-165); Fontaine (1993:229-279).

portaciones rurales. El desempleo abierto cayó del 15.0% en 1982 al 6.8% en 1990.

Gracias a las lecciones derivadas de los éxitos y fracasos previos, las políticas económicas fueron calibradas durante el período 1983-1990 y se hicieron más eficientes. Basadas en el establecimiento de un régimen privado de pensiones (el cual está siendo estudiado como una alternativa para reestructurar el debilitado sistema de seguridad social de EE. UU), el ahorro interno comenzó a crecer. El programa de privatización fue robustecido y legitimado por el uso de un esquema de bonos para empleados públicos, a quienes se les facilitó la compra de acciones de las empresas que se privatizaban. Se establecieron marcos regulatorios modernos para las empresas de servicios públicos, los bancos y otros sectores, con el fin de aumentar la eficiencia y la transparencia, y dejar poco espacio para la corrupción.

Un factor crucial para determinar la eficiencia de la estabilización y de las reformas estructurales es el tiempo necesario para que se manifieste una recuperación sostenida del crecimiento económico. Otro elemento importante es la calidad del crecimiento económico. Esta se detecta a través del peso de la productividad total de los factores en la expansión de la actividad económica. En Chile, el crecimiento de la productividad fue un elemento clave para determinar la sostenibilidad del crecimiento económico. El crecimiento se reanudó en 1976 y continuó, ininterrumpidamente, hasta 1981, a un promedio anual de 7.3%. Esta recuperación fue facilitada por el alto desempleo y la capacidad productiva ociosa que prevalecían al comenzar el período de estabilización. Después de la recesión de 1982-83 —y ayudado por las reformas estructurales— el crecimiento real promedio anual del PIB alcanzó los 7.2% durante el período 1984-1990.

Desde el punto de vista de las fuentes de crecimiento, la productividad total de los factores sólo representó 0.2 puntos porcentuales del promedio anual del crecimiento (3.4%) durante el período anterior a las reformas (1951-1973). En cambio, su contribución llegó a un punto porcentual del promedio anual de crecimiento (3.9%) registrado durante el período posterior a las reformas (1974-1992), lo cual representó una mejora significativa. Cuando exploramos el lado de la demanda del PIB, encontramos que las exportaciones duplicaron su contribución al crecimiento debido, prin-

cialmente, a la rápida expansión de las exportaciones agrícolas ocurrida entre 1974 y 1992 y que fue seguida por la inversión como motor de crecimiento. Dos variables vinculadas a las reformas estructurales, el grado de apertura del régimen de comercio internacional y la tasa de crecimiento de la utilización de capital (relacionada con la reforma del sistema financiero), también fueron factores importantes para el crecimiento económico, Solimano (1996:185–186).

La Agricultura. Más allá de la correlación positiva entre el crecimiento económico sostenido en Chile y las políticas que mantenían la estabilidad macroeconómica –y fijaban reglas de interacción económica basadas en señales de mercado– su impacto en la agricultura resultó beneficioso. Durante el primer período de reforma (1974–81), el PIB agrícola creció a una impresionante tasa promedio de 8.8%. Luego de la recesión, el crecimiento registró un 8.0% (1984–94). En términos de productividad, el valor agregado promedio (por hectárea) se incrementó en 90,0% (si comparamos los promedios registrados durante los períodos de 1979–81 y 1992–94) (ver cuadro 5). Resultados similares se detectan en las comparaciones del desempeño del índice de producción de alimentos de la FAO²⁶.

Este fenómeno tuvo lugar mientras el ineficiente sector manufacturero –intensivo en capital y establecido durante la época de la sustitución de importaciones– comenzaba a reducirse. La liberalización general tuvo un resultado neto positivo en todas las actividades económicas. También se deben mencionar las reformas a los mercados laborales y al sistema impositivo, y la provisión de incentivos “no distorsionantes” para invertir en tecnología e incrementar la productividad. Las reformas legales para simplificar e incrementar la eficiencia de las regulaciones económicas también beneficiaron a las actividades rurales.

Algunas reformas institucionales fueron diseñadas específicamente para la agricultura. Por ejemplo, el establecimiento de derechos de propiedad de tierras y las mejoras en el registro de la propiedad. Considerando que el 27% de la tierra cultivable había sido expropiada durante el gobier-

26. La mayor parte de los datos contenidos en esta sección se obtuvo de la Base de Datos del Banco Central de Chile.

no anterior, estas reformas constituyen un buen ejemplo de cómo las instituciones eficientes pueden contribuir a generar incentivos para la producción y la generación de empleo. Las autoridades también alentaron la actividad forestal otorgando subsidios tales como los derechos de propiedad y la oferta de crédito. Dicha actividad se benefició de la existencia de una cantidad adecuada de ingenieros forestales calificados, lo que nos recuerda la necesidad de darle importancia al capital humano; condición necesaria para absorber nuevas tecnologías e incrementar el nivel de productividad y de competitividad (ver capítulo 2, sección b-iii).

Las actividades forestales –casi inexistentes en los años 60– crecieron sostenidamente y en 1997 representaban el 3.5% del PIB agrícola y el 0.7% de las exportaciones de mercancías. Además, como base primaria, se vincularon con el rápido desarrollo de otras actividades con un mayor grado de procesamiento; por ejemplo, en 1997 los productos de madera, los muebles y las actividades de pulpa y papel representaron el 7.8% y el 12.7%, respectivamente, de la producción manufacturera. Detrás de la minería y la agroindustria, la exportación de productos forestales primarios y manufacturados se ubicó en el tercer lugar de las exportaciones totales de mercancías y registró una tasa promedio de crecimiento anual de 11.6%, durante el período de 1994 a 1998. Además, como resultado de una co-conversión público-privada en laboratorios de experimentación y una planta temporalmente subsidiada, la producción de salmón cultivado (y luego de trucha) creció dramáticamente, si bien en 1978 ni siquiera existía. Debido a la investigación climática y a la aplicación de la inteligencia de mercado sobre la demanda potencial, en 1998 Chile se convirtió en el productor y exportador líder de salmón en el mundo. Ese año, la porción de pescado y mariscos –como parte del total de exportaciones de bienes– subió al 10.3%.

Pese a los resultados impresionantes de la adopción de un modelo de desarrollo basado en mecanismos de mercado, Chile permanece vulnerable a las frecuentes fluctuaciones del precio del cobre. En 1997 el cobre todavía representaba el 41.0% de las exportaciones de bienes. Históricamente, también hay evidencia estadística de una correlación muy estrecha entre la volatilidad del precio del cobre y la del tipo de cambio. Como lo demuestra la reciente experiencia de la crisis asiática, la concentración de las exportaciones en materias primas, intensifica la vulnerabilidad al con-

tagio financiero. Esto también se verificó en los casos de Ecuador, Perú y Venezuela.

Se podría argumentar que todavía no existen regulaciones ambientales eficientes en Chile —algunas de ellas se introdujeron tardíamente—. También existen deficiencias en la infraestructura de vecindarios de bajo nivel de ingresos y en varias áreas urbanas de rápido crecimiento. Además, a pesar de ser un país que asignó muchos recursos a la generación de una rápida expansión de la agricultura comercial (principalmente de exportación), aún resta trabajos por hacer para mejorar las condiciones y perspectivas de las actividades rurales agrícolas y no agrícolas.

2) Programas heterodoxos o de “anclas múltiples”: el caso de México. Estos programas utilizan el valor futuro —anunciado con anticipación— de una o varias variables clave o “anclas”. Uno de sus objetivos es evitar un deterioro de las expectativas de inflación (anclando los precios relativos), así como las presiones especulativas sobre la moneda. Otra meta es evitar, o atenuar, una posible recesión prolongada, por lo que se recurre a la implementación de políticas monetarias y fiscales moderadamente estrictas. Entre 1988 y 1993, México recurrió, intermitentemente, a “pactos socioeconómicos”, los cuales se basaban en el anuncio previo de aumentos en los precios de los servicios públicos, los salarios del sector público, y el tipo de cambio del peso frente al dólar (es decir, su depreciación). Debe señalarse que la experiencia histórica nos enseña que es difícil mantener la credibilidad de estos programas de anclas múltiples.

Como lo muestra el ejemplo de México, durante ese período de ajuste (1988-1993) la recuperación de la actividad económica agregada y el alza en el desempleo tardaron más en materializarse que con los programas monetarios ortodoxos; como el de Chile. Es importante señalar —como lo muestra el caso de México— que la capacidad de estos programas para contener la inflación es muy limitada y la recuperación de la producción no se sostiene fácilmente. Al mismo tiempo, las reformas estructurales se implementan muy lentamente, en función de la exigüidad de otros resultados macroeconómicos de estos programas de ajustes caracterizados por su “gradualidad”.

A menudo estos programas también reflejan las condiciones del consenso y compromiso político existentes con respecto a la aplicación de medidas mucho más severas. Su naturaleza "gradual" suele reflejar las restricciones políticas impuestas; por ejemplo, por la proximidad de elecciones generales o por acuerdos con sectores sociales influyentes.

3) Programas de estabilización centrados en el tipo de cambio: el caso de Argentina. En este modelo, una devaluación pronunciada precede a una disminución "manejada" (*crawling peg*) del ritmo de depreciación de la moneda o, como en el caso de Argentina desde 1991, por una fijación del tipo de cambio ("anclada") con respecto al dólar estadounidense. En este plan, la expansión o contracción de la oferta monetaria está atada a la acumulación o pérdida de reservas internacionales. Esta versión de la "caja de conversión" (*currency board*), también adoptada (con ciertas modificaciones) por Hong Kong, Estonia y Bulgaria, es introducida mediante una ley. Se trata de una rígida "camisa de fuerza" que elimina la incertidumbre que se derivaría de la capacidad discrecional de las autoridades monetarias para modificar la tasa de crecimiento de los agregados monetarios.

Frecuentemente, estos rigurosos programas de estabilización surgen en un entorno macroeconómico al borde de la hiperinflación (como en el caso de Argentina a comienzos de 1991 y de Bulgaria a fines de 1996). En Argentina, una vez implementados, el rápido descenso de las tasas de interés y de la inflación ("ancladas" por un tipo de cambio fijo) promovió una rápida recuperación del crecimiento del PIB. Esta recuperación fue alimentada por un incremento en los salarios reales, cuyo poder adquisitivo subía a medida que bajaba la inflación. Este proceso estimuló el consumo e hizo que las expectativas mejoraran. La tasa de cambio fija fue un incentivo adicional para atraer inversionistas extranjeros, directos y de cartera. Los ingresos netos, originados en la inversión extranjera, subieron vigorosamente entre 1991 y 1994.

El peligro de esta receta de estabilización reside en que si la inflación no baja rápidamente, se corre el riesgo de que el tipo de cambio se sobrevalúe progresivamente. Esto puede tener un impacto muy negativo en las empresas exportadoras y en las que compiten con las importaciones, ya que la sobrevaluación crea un "subsidio" para las importaciones y alimenta la pérdida de competitividad de las exportaciones. Al mismo tiempo, un

tipo de cambio altamente sobrevaluado, puede demorar la apertura del régimen de comercio internacional. El creciente deterioro de las cuentas externas aumenta la probabilidad de una desaceleración significativa de la actividad económica. Así sucedió en Argentina durante la crisis financiera asiática y la devaluación del real brasileño (el 37% de las exportaciones argentinas se adquieren en Brasil, su principal socio comercial). La crisis de liquidez que acaeció durante ese período –aunada al temor de contagio en los mercados de capitales internacionales– incrementó el costo del financiamiento externo. Programas como estos son altamente dependientes de los flujos externos de capital. Además, también se registró una seria caída en las entradas netas de capital, en la categoría de flujos que no generan deuda externa. El costo del financiamiento externo se incrementó, así como el peso del servicio de la deuda.

Sin embargo, a pesar de las presiones que se manifestaron durante la crisis mexicana (1995), la asiática (1998) y la del real brasileño, Argentina ha demostrado una capacidad de resistencia notable –y un compromiso firme– que ha preservado la integridad de su modelo de caja de conversión. El haber mantenido, durante esos períodos de crisis, una tasa de inflación muy baja y un déficit del sector público manejable tuvo un alto costo pues se deterioraron el ritmo de producción y la capacidad para generar empleo. Al posponer la reestructuración de los mercados laborales (reforma institucional clave), el alto costo de contratación ha restringido la capacidad del sector privado para absorber el desempleo durante los períodos de recuperación. Esto ha contribuido a mantener una tasa de desempleo extremadamente elevada (16.0%). Al mismo tiempo, la duración promedio del desempleo (el tiempo que una persona permanece desempleada) se incrementa rápidamente y su tendencia se dirige a los 12 meses de duración que actualmente sufre España.

EL DESEMPEÑO DE LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como un paciente en estado grave que necesita cirugía, la mayoría de los países de la región han tenido poca libertad para determinar el alcance y la extensión de los programas de estabilización y reforma estructural implementados durante los últimos 15 años. A pesar de esta limitación, los resultados positivos que se han derivado de esos programas están contribu-

yendo a crear un consenso regional acerca de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en mecanismos de mercado. Este modelo también representa una base sobre la que cual la región está construyendo estructuras que le permitan integrarse a la interdependiente y compleja economía global.

Si bien las estadísticas señalan una evolución favorable del crecimiento de la producción y la productividad, no podemos ignorar el hecho de que los indicadores ambientales y de distribución de ingresos muestran una tendencia negativa que deja mucho que desear. Además, el lento ritmo al que la agricultura se está integrando en la economía interna de algunos países —y en la economía global— requiere un esfuerzo mucho mayor para convertir lo que podría ser una amenaza en una oportunidad. Sólo así la región podrá cosechar los beneficios de su inserción en la economía global. A continuación hacemos una breve evaluación de los beneficios y deficiencias del nuevo modelo de desarrollo económico, tal y como se generan en los programas de estabilización y reforma estructural.

1) Los impactos iniciales: una merma en la producción y el empleo.

Los impactos negativos que sufre una economía cuando se implementan programas de estabilización y de reforma estructural, dependen, en términos generales, de dos elementos. Primero, el nivel y el ámbito de los desequilibrios y distorsiones originales, tales como: la inflación, la sobrevaloración del tipo de cambio, el peso de la deuda externa, el nivel de protección arancelaria y no-arancelaria, el nivel y la tendencia de la productividad del capital, el trabajo y la tierra, el nivel de reservas internacionales y la calidad de la cartera de préstamos del sistema bancario. Es decir, ¿cuán grave es el estado clínico del “paciente económico y social” como resultado de una larga historia de errores de política económica? El segundo punto es cuál debe ser el alcance —y cuán radical debe ser— del paquete de políticas; así como cuán diligentes e ingeniosas se muestran las autoridades para proveer mecanismos de amortiguación y redes de seguridad social. Dichos mecanismos son necesarios para evitar que el “paciente empeore” y favorecer una recuperación económica rápida y sostenible.

El primer elemento representa una restricción y un conjunto de señales que determina cuán severas deben ser las medidas por tomar. La idoneidad y la credibilidad de las medidas son ingredientes clave. Ya que el

FMI y el Banco Mundial están involucrados en el diseño y la aplicación de estos programas, es imperativo que el gobierno disponga de un equipo económico competente. Este, debe estar al tanto de las vulnerabilidades financieras, políticas y sociales que determinan la idoneidad de las medidas de estabilización y la secuencia de las reformas estructurales. El tema, tan discutido, de la inflexibilidad y la falta de idoneidad de los programas del FMI, emerge en el contexto de los dos elementos ya citados. Los errores en la "arquitectura y la carpintería" de estos programas se relacionan con un complejo conjunto de temas, como la flexibilidad del FMI para realizar ajustes en los criterios con que son evaluadas la ejecución y la gestión de las metas monetarias, fiscales y de balanza de pagos, las cuales se evalúan trimestralmente. También debe tomarse en cuenta la idoneidad de la dosis de cada uno de los ingredientes que componen el programa de estabilización.

El resultado de la evaluación de los programas ha sido muy bueno para Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador y Perú —en Argentina, el FMI mostró flexibilidad, al integrar una tasa de cambio fija al programa—. Fue aceptable para Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay; pero decepcionante en los casos de Brasil, Ecuador y Venezuela. Debemos tener en cuenta que a veces la probabilidad de éxito de un programa depende de la habilidad y de la buena voluntad de las autoridades del país para brindarle información, precisa y oportuna, al FMI. Una conclusión equilibrada señalaría la necesidad de que el FMI flexibilice y afine sus programas monetarios y, al mismo tiempo, evite la inclusión de ingredientes no idóneos en la receta de estabilización.

El FMI no debe ser concebido como un "gendarme macroeconómico" ni como un "prestamista de último recurso". Tampoco como una fuente de riesgo moral (*moral hazard*). Situaciones como éstas afloran cuando los países o inversionistas se convencen de que sus riesgos son menores de lo que aparentan ser, partiendo del supuesto de que siempre se materializará una "intervención de último minuto" por parte del FMI. Tal supuesto puede invitar a un cierto grado de laxitud de parte de los inversionistas extranjeros y nacionales, al igual que de parte de los agentes políticos.

En frecuentes ocasiones he tenido la oportunidad de analizar las consecuencias que tiene, para la capacidad crediticia y la calidad de riesgo de

muchos países de la región, la implementación de un programa de ajuste del FMI. Y, sin embargo, no recuerdo ninguna discusión –con los miembros de los equipos técnicos del FMI– acerca del impacto de tales programas en las zonas rurales (excepto en lo relacionado con actividades orientadas a la exportación). El FMI suponía que los programas de ajuste estructural, patrocinados por el Banco Mundial y el BID, se encargarían de esos aspectos. Una omisión tan importante como ésta debe ser corregida. No es sino hasta fechas recientes que el FMI le ha prestado mayor atención a las repercusiones de los programas en el precio de los alimentos; incluso ha llegado a aceptar exenciones en la aplicación del IVA a los alimentos, o ha estado de acuerdo con aplicarles impuestos más bajos (o una liberalización gradual de los precios) a los alimentos incluidos en la canasta básica.

2) Criterios generales para evaluar los programas de ajuste macroeconómico. A partir de los ejemplos de estabilización discutidos anteriormente podemos inferir algunas condiciones que deben estar presentes en cualquier esfuerzo de estabilización o reforma estructural. El factor esencial es la credibilidad –para que las señales emitidas por las autoridades no alimenten expectativas negativas entre los agentes económicos–, seguida de la amplitud y sostenibilidad del programa. Estos factores dependen de la aptitud del equipo económico nacional y de la habilidad del gobierno para asegurarse un mínimo de apoyo político para mantener la sostenibilidad. Otro factor clave es la idoneidad, factor que se refleja en la selección de los instrumentos de ajuste (por ejemplo, las políticas monetarias y fiscales) necesarios para la implementación del programa. Debe destacarse aquí el grado de severidad de las medidas en relación con la magnitud del desequilibrio original que se pretende eliminar. Por ejemplo, la distribución del grado de austeridad —dentro de la evaluación del cumplimiento trimestral de las metas de desempeño de un programa del FMI— debe tomar en consideración qué nivel de ajuste es factible y cuándo puede aplicarse.

Otro elemento fundamental es la secuencia adecuada de las reformas estructurales y el momento apropiado de ejecución. Por ejemplo, la tardanza en reformar los mercados laborales contribuye a mantener una alta tasa de desempleo en Argentina. También debe existir coherencia entre las medidas de estabilización y las de reforma estructural. Por ejemplo, en el contexto de un tipo de cambio no competitivo o sobrevaluado, la decisión de bajar las barreras de protección a las importaciones resultará en un rá-

pido deterioro de la balanza comercial, el cierre de empresas que compiten con las importaciones y una violenta reacción política contra todo el programa.

Por otra parte, el programa debe tener un financiamiento externo adecuado, proveniente de fuentes multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el BID, así como de fuentes bilaterales y privadas (por ejemplo, a través de una emisión de bonos). Las lagunas en el flujo de caja externa de la economía, usualmente se traducen en presiones especulativas contra la moneda, un breve episodio de inflación y un deterioro en el precio de los instrumentos de la deuda pública externa (como el de los bonos Brady). Esto se interpreta como una señal de aumento en el riesgo de esos instrumentos, incrementa el costo de emisión de nuevos bonos y, en casos extremos, puede plantear interrogantes sobre la solvencia del país.

El remedio "no debe empeorar al paciente". Dicho de otra forma, el grado de austeridad no debe crear un nivel de desempleo y pobreza que resulten social y políticamente inaceptables, pues esto podría crear una enorme presión por revertir ciertas medidas o debilitar el grado de gobernabilidad. Un ejemplo reciente es el de Ecuador: siguiendo una solicitud del FMI, el gobierno anterior intentó incrementar la tasa del impuesto al valor agregado y eliminar las exenciones, todo ello en medio de una recesión, de una falta de consenso político y de una inflación alta. Dicha situación contribuyó a demorar la firma de un acuerdo con el FMI y a crear expectativas negativas. La incertidumbre se exacerbó por la decisión de mantener un incumplimiento en el pago de la deuda externa. Por ello se considera que los programas del Fondo también deben incluir —y financiar— redes de seguridad no distorsionantes para amortiguar algunas de las repercusiones negativas del ajuste en el ingreso real y el empleo.

3) Criterios relacionados con el crecimiento económico, la inflación y la productividad. Aquí el éxito se mide en términos de la capacidad para restaurar la estabilidad macroeconómica, lo cual se refleja en una fuerte caída de la tasa de inflación, la ausencia de frecuentes presiones especulativas contra la moneda, y, la restauración de la entrada de capitales extranjeros. También es importante determinar si el nivel de reservas internacionales se incrementa. Al mismo tiempo, conviene observar si existe un entorno económico, político e institucional, que incentive a la inversión

privada (nacional y extranjera) a reactivar el crecimiento económico en un lapso de tiempo, social y políticamente, aceptable. Tal entorno debe ir acompañado de una reducción sustancial en el nivel de desempleo. Partiendo de los ejemplos de Argentina, Chile y México, analizados anteriormente, podemos establecer varios criterios de evaluación:

La tasa de inflación debe descender rápidamente y la recuperación económica no debe demorarse, como ilustran los casos de Argentina y Chile. Obviamente, el crecimiento económico no puede ser restaurado sino hasta que la inflación haya sido contenida; y esto no va a ocurrir a menos que la eficiencia del programa se mantenga. Entre 1988 y 1991 México sufrió de un grado insuficiente de austeridad, lo cual contribuyó a impedir la restauración de una tasa de crecimiento del PIB que fuese superior a la expansión de la oferta laboral; sin embargo, evitó la recesión pronunciada sufrida por Bolivia y Chile, países que implementaron programas de ajuste más severos. Por ser distantes —desde un punto de vista político y económico— las actividades económicas de las zonas rurales son proclives a sufrir, más severamente, las consecuencias de la demora en reducir la inflación y reactivar la recuperación de la demanda. Esto implica, en términos generales, que un programa de estabilización “gradual” augura, durante un largo período de tiempo, consecuencias muy negativas para la agricultura

La posibilidad de mantener —a mediano y largo plazo— tasas de inflación bajas y un crecimiento elevado y sostenido del PIB, está estrechamente correlacionada con la implementación de reformas estructurales que fomenten la productividad, tales como: la liberalización del régimen de comercio internacional, la reducción y simplificación de las regulaciones, la reforma de los mercados laborales y la reforma del sector financiero.

Los estudios sobre historia económica muestran que el peso del incremento en la productividad total de los factores de producción —comparado con el impacto de los incrementos en capital y trabajo— juega un papel crucial como fuente de crecimiento económico. Además, es un elemento clave de sostenibilidad y de “profundización” del proceso de crecimiento del PIB; proceso que tiene una importancia decisiva para el desarrollo del nivel de competitividad y sin el cual no es posible beneficiarse de la participación en los mercados internacionales. En este sentido, la experiencia de Chile es diferente a la de México. Puesto que el incremento de la produc-

tividad es el producto de un largo proceso de decisiones –relacionado con la adopción de nueva tecnología (ver capítulo 2, sección b) y con formas más eficientes de asignar recursos (ver el argumento de Schumpeter en la cita 18) –, los resultados de la implementación de un nuevo modelo no se obtendrán sino hasta que hayan transcurrido plazos muy largos (aproximadamente entre siete y diez años), BID (1997:31–82).

4) La pobreza, la composición sectorial del crecimiento económico y el nuevo paradigma de desarrollo económico. El funcionamiento de los mercados no posee un mecanismo interno –como parte de su estructura– para modificar o redistribuir el ingreso. Tampoco puede aliviar, espontáneamente, los efectos negativos provocados por la estabilización o las reformas estructurales, en el empleo y en el nivel de ingreso. Para poder alcanzar esos objetivos se necesita una política de redistribución de ingresos basada en un consenso político –que se manifieste electoralmente– y que provea redes o “amortiguadores” de seguridad social. Ambos elementos deben ser parte integral de un conjunto coherente de medidas. El descenso de la inflación y la recuperación rápida y sostenida de la actividad económica pueden acortar la duración de las dislocaciones vinculadas a la estabilización; pero no necesariamente aliviarán la pobreza. Las razones son las siguientes:

- Debido a la esencia misma de los programas de estabilización, la demanda se contrae, crece el desempleo, y la devaluación y la eliminación de los esquemas de control de precios conducen al deterioro del ingreso real. La “cirugía y la convalecencia” son inevitables.
- Las reformas estructurales están mejor equipadas para generar oportunidades que se traduzcan en un incremento, del empleo y la producción, vinculado a un aumento en la productividad. Pero esto sucede a mediano plazo. Ahora bien, la capacidad para obtener un empleo depende de las calificaciones y destrezas que se tengan, y, estas deben coincidir con los requerimientos del mercado laboral. La participación de la fuerza laboral en la recuperación de la actividad económica se ve limitada por la calidad de los recursos humanos presentes en los diferentes grupos sociales que participan en diferentes mercados laborales. También depende de

su capacidad de adaptación a los requerimientos de una inserción en la economía global. Considerando la pobre dotación educacional de las zonas rurales –y su limitada capacidad para mejorarlas– es comprensible que la vulnerabilidad de las áreas pobres rurales no haya disminuido durante la transición hacia un modelo de crecimiento basado en la dinámica de los mercados globales, López, Echeverri y García (1999:18–23).

La recuperación de la actividad económica y la influencia de las reformas estructurales orientadas a mejorar la eficiencia, incentivan la asignación de recursos hacia las actividades sectoriales más productivas y mejor remuneradas. Los vínculos dinámicos entre el empleo, los sectores y los elementos intra-sectoriales –que determinan la expansión de la producción– frecuentemente muestran que la composición sectorial del crecimiento económico tiene un impacto significativo en la pobreza.

Con respecto al sector rural, existe evidencia estadística de que, cuanto más alta sea la contribución del crecimiento de las actividades agropecuarias al crecimiento del PIB, mayor puede ser el descenso en el nivel de pobreza, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Es probable que una de las razones para tal reducción en la pobreza nacional sea el descenso que experimenta la migración de las áreas rurales a las urbanas. Por otro lado, cuando el crecimiento está concentrado en las áreas urbanas (por ejemplo, en la manufactura), no descienden ni el nivel de pobreza rural, ni el nacional. Otra interpretación de estos resultados es que las reformas estructurales aún no han sido lo suficientemente amplias y profundas. Esto impide que se canalicen los recursos hacia actividades que se beneficiarían al poder incrementar la dotación de factores de producción y lograr costos más bajos²⁷.

Las conclusiones generales –extraídas de los análisis estadísticos del BID– sobre la vinculación entre el grado de desigualdad y pobreza de América Latina y el Caribe, y la implementación de reformas basadas en mecanismos de mercado son las siguientes:

27. En la India se halló una fuerte evidencia de esta vinculación. Las evidencias no son tan fuertes en América Latina y el Caribe. Ver Raillon y Datt (1996:1-25) y BID (1997:16-19; 70-81).

Es necesario que la tasa anual de crecimiento real del PIB mantenga un rango mínimo de 3.0% a 4.0%, es decir, superior a la suma de la tasa de crecimiento de la oferta laboral y la de la productividad, para que se puedan producir reducciones en la desigualdad de ingresos y en la pobreza.

Entre 1990 y 1995 los índices de pobreza (de moderada a extrema) bajaron en aquellos países que implementaron un mínimo de reformas basadas en mecanismos de mercado (con la excepción de Honduras y México)²⁸.

Las tendencias en la desigualdad del ingreso, observadas durante ese mismo período, permiten llegar a conclusiones respaldadas por datos estadísticos. El crecimiento y las reformas de los años 90 no mejoraron la distribución de ingresos, pero ciertamente detuvieron el deterioro observado durante los años 80. Una posible razón para explicar dichas tendencias sería que los grupos de menores ingresos se vieron desproporcionadamente más afectados —debido a sus bajos niveles de destreza y educación— durante el período de ajuste. Al mismo tiempo, y por la misma razón, durante la recuperación de la economía y la implementación de reformas estructurales recibieron un beneficio inferior al de otros grupos. La ausencia de una institucionalidad adecuada puede haber contribuido también a esta tendencia.

El lector cauteloso debe tener en cuenta que estas observaciones fueron hechas durante un período limitado de cinco años, y que el impacto de las reformas estructurales e institucionales en el bienestar económico se hace sentir al cabo de períodos más largos. Tampoco se debe aceptar ciegamente la calidad de los resultados de estos estudios, que a menudo no detectan con precisión la situación prevaleciente en las zonas rurales. En lo que se refiere a la distribución del ingreso, la situación en las áreas rurales podría ser peor de lo que se puede inferir de los resultados de estos estudios. En la raíz de este problema se encuentra un considerable vacío educacional, de gestión y de infraestructura, así como la carencia de un

28 Los países son Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Panamá y Perú, ver BID (1997:18).

marco institucional apropiado; problema que debe ser corregido para facilitar el aumento de la eficiencia y del alcance de las reformas.

5) Las reformas basadas en mecanismos de mercado y en la estabilidad política. Durante el período inicial de ajuste (aproximadamente entre 1984 y 1995), muchos observadores anticiparon que los padecimientos sociales –causados por las reformas económicas– alimentarían la inestabilidad política y provocarían una seria crisis de gobernabilidad en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la evidencia histórica no ha confirmado tales profecías.

Pese a las dislocaciones políticas que se han manifestado –como resultado del dramático cambio de rumbo hacia un nuevo modelo de desarrollo económico– y los costos sociales provocados por las reformas económicas, el saldo político neto del impacto de dichas reformas ha sido, hasta el momento, positivo. Sin embargo, para mantener la sostenibilidad de las reformas y su compatibilidad con la estabilidad política es necesario que se les preste una mayor atención al equilibrio sectorial, a la idoneidad de la estructura de distribución de ingresos, y, a la incorporación de normas ambientales que garanticen la sustentabilidad de los recursos naturales y la calidad de vida en las áreas rurales. También se debe hacer un esfuerzo más vigoroso por reducir la pobreza, en particular la pobreza rural. **Para apoyar la gobernabilidad de las estructuras políticas de la región, todos estos elementos deben formar parte de un nuevo pensamiento estratégico, cuya meta debe ser el desarrollo sostenible de la agricultura.**

Es importante destacar que el surgimiento de grupos guerrilleros radicales en varios países de América Latina y el Caribe ha sido, y es actualmente, el resultado de condiciones, sociales y económicas, extremadamente graves en las zonas rurales. Por ello, es necesario incluir, en la lista de prioridades estratégicas, la provisión selectiva de redes de seguridad y servicios sociales que mitiguen el costo de la transición en esas zonas, y faciliten la participación de segmentos más amplios de la población en los beneficios de las reformas que se derivan del nuevo paradigma de desarrollo económico.

iii. Conclusiones

A partir de la revisión de las virtudes y omisiones de las reformas estructurales y de estabilización —identificadas como componentes clave del nuevo modelo económico que “ha ganado terreno consensual” en América Latina y el Caribe—, podrían formularse algunas conclusiones.

El grado de austeridad requerido para la estabilización depende, en gran medida, de la magnitud del desequilibrio original —producto de políticas erróneas aplicadas en el pasado—.

Las medidas de estabilización débiles, o excesivamente graduales, tienden a posponer la restauración de la estabilidad macroeconómica, así como la consecuente recuperación (por ejemplo, en el caso de México, comparado con los mejores resultados detectados en Argentina y Chile).

En algunos países, la falta de coherencia entre los programas de estabilización y la reforma estructural dieron como resultado una recuperación poco duradera de la actividad económica, una inflación pertinaz y no generaron un nivel de productividad que permitiera “re-lanzar” y sostener el crecimiento económico a mediano plazo (por ejemplo, Ecuador y Venezuela).

Los programas de estabilización del FMI necesitan, urgentemente, una mayor flexibilidad y un mayor nivel de adecuación a las condiciones, económicas y sociales, locales.

Es necesario prestarle atención al impacto que en el equilibrio sectorial causan las medidas de estabilización, lo mismo que a la composición sectorial del crecimiento económico. Dichos aspectos (exceptuando a Chile) están ausentes de los programas de ajuste implementados en los países de la región, y, sin embargo, resultan especialmente importantes para cuestiones tales como la estructura de la distribución de ingresos y la pobreza en las zonas rurales.

La falta de una secuencia adecuada en el lanzamiento de las reformas estructurales clave —por ejemplo, un marco regulatorio para el sector

bancario, reformas en la seguridad social para ayudar a incrementar el ahorro interno (exitosas en Bolivia, Chile y Perú) y reformas a los mercados laborales —generan una mayor vulnerabilidad ante la volatilidad de los flujos de capital de corto plazo o ante eventuales presiones de contagio financiero provenientes del extranjero. Esto es especialmente grave si las medidas que deben tomarse para atraer inversión extranjera de largo plazo se posponen. Además, la existencia de mercados laborales ineficientes se traduce en una baja capacidad de parte de las corporaciones privadas para generar empleos. Ese es el caso de Argentina.

Es necesario proveer redes de seguridad social “no distorsionantes” para, así, reducir los costos sociales de la estabilización, reforzar la transición hacia una economía de mercado y promover la integración en la economía global. Tales medidas también pueden evitar una crisis de gobernabilidad y reducir la probabilidad de que surja una fuerte oposición en contra de las reformas.

Existe evidencia estadística de que —a pesar de sus defectos— las reformas estructurales y de estabilización, bien aplicadas, reducen la inflación, generan una sólida recuperación económica y arrojan resultados que favorecen la productividad y el desarrollo de la competitividad. Tales factores contribuyen a sostener con vida el crecimiento del PIB. Algunos estudios (particularmente los del BID) también destacan que, aparentemente, estas reformas detienen la tendencia al deterioro en la distribución del ingreso.

Existen evidencias históricas que respaldan la necesidad de mantener el carácter fundamental y la calidad de las reformas basadas en mecanismos de mercado, a fin de que los mercados puedan ofrecerles señales no distorsionadas a los tomadores de decisión. Como hemos visto, las desviaciones de los criterios centrales del modelo original de ajuste y cambio estructural, provocaron, en Chile, costosas interrupciones en el crecimiento del empleo y en el crecimiento económico.

Excepto en aquellos casos en los que el ajuste y las reformas estructurales han resultado inadecuados o incompletos (por ejemplo, Brasil, Ecuador y Venezuela), no existen indicios de que las reformas hayan

alimentado la inestabilidad política, un alejamiento de las prácticas democráticas o la interrupción de sucesiones electorales legítimas.

El tema de la sostenibilidad de las reformas (en el largo plazo) y su compatibilidad con la estabilidad política está íntimamente vinculado con la creación de nuevas instituciones que les faciliten el acceso, a los beneficios de las reformas, a segmentos más amplios de la población. Asimismo, están relacionadas con la generación de incentivos que estimulen la ampliación de los mercados y reduzcan el costo de las transacciones y de la adquisición de nueva tecnología. Las instituciones son elementos clave para facilitar el desarrollo de un entorno que favorezca la toma de decisiones dirigidas a alcanzar un nivel de competitividad más alto.

Estas son condiciones necesarias y cruciales para facilitar la inserción de la región — especialmente de la agricultura— en la nueva economía global; economía que se basa en el conocimiento y la tecnología de la información, y que es impulsada por la competitividad. Las demoras o incoherencias en la creación de nuevos marcos institucionales adecuados han sido históricamente una amenaza constante para la sostenibilidad de las reformas económicas (por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Venezuela) y del crecimiento económico. Por ser fuente de incentivos y “ancla” de reformas anteriores, la falta de instituciones adecuadas continuará siendo una peligrosa laguna que debilitará los cimientos de los edificios económicos, políticos y sociales de la región. Tal es el tema de la sección siguiente.

b. La dosificación de ingredientes institucionales en las recetas de reforma económica

A continuación analizaremos el papel desempeñado por el componente institucional de las reformas basadas en mecanismos de mercado en América Latina y el Caribe. Se investigará sobre la inclusión o exclusión de las reformas institucionales como parte integral de las reglas de juego que definen el nuevo paradigma económico. En esta sección analizaremos qué tipo de instituciones se requieren, a fin de que el nuevo paradigma sea sostenible. Será una oportunidad para lanzar una mirada retrospectiva —y

prospectiva— sobre el camino seguido por las reformas económicas implementadas en la región, y el camino que aún resta por seguir. Examinaremos, también, algunos de los “vacíos” dejados por la ausencia de vínculos estructurales, es decir, arquitectónicos, en la política económica que ha adoptado la mayoría de los países de la región.

i. Instituciones y organizaciones: Definiciones y componentes

INSTITUCIONES

La primera tarea será tratar de aclarar el concepto de institución y diferenciarlo del de organización, puesto que en la literatura (económica y no económica) tienden a confundirse. Douglass C. North, premio Nobel de Economía en 1993, desarrolló una investigación pionera y exitosa que descubrió y acentuó la importancia de las instituciones como variables explicativas del proceso de crecimiento económico sostenido.

La definición de ‘instituciones’ elaborada por North es la siguiente:

Las instituciones son las ‘reglas de juego’ de una sociedad, o, más formalmente, las limitaciones concebidas por los seres humanos para dar forma a la interacción humana. En consecuencia, estructuran los incentivos del intercambio humano, sea éste de orden político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual, son la clave para entender los cambios históricos. [...] Las limitaciones institucionales incluyen tanto aquello que los individuos [o corporaciones] [...] tienen prohibido hacer como, a veces, en qué condiciones a algunos individuos [o corporaciones] [...] se les permite llevar a cabo ciertas actividades. [...] Son el marco dentro del cual tiene lugar la interacción humana. Son perfectamente análogas a las reglas de juego de un deporte competitivo de equipos. [...] Están constituidas tanto por reglas escritas como por los códigos de conducta no escritos, que subyacen y complementan las reglas formales, tales como la obligación de no lesionar intencionadamente a un jugador clave del equipo rival. [...] Una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costo-

so que resulta transgredirlas, así como la severidad del castigo corrector. [...] Las instituciones afectan el funcionamiento de la economía [...] [principalmente] por su efecto en los costos del intercambio [de las transacciones] y la producción. North (1990:3-4)

Como ejemplos de instituciones podemos citar las siguientes: las constituciones nacionales, las regulaciones bancarias, los marcos legales que rigen los contratos, los derechos sobre la propiedad y el sistema de registro de tierras, las regulaciones aplicadas a las organizaciones que proveen servicios de extensión agraria, las reglas que definen el grado de descentralización del sistema de impuestos o de una entidad decisoria, el régimen que regula el comercio internacional (o grado de apertura al comercio), las reglas de los mercados laborales, y, los incentivos en los que se basa la participación en las negociaciones multilaterales llevadas a cabo en el seno de la Organización Mundial del Comercio.

ORGANIZACIONES

Citemos de nuevo a North:

[...] son grupos de individuos unidos por un propósito común, que tratan de alcanzar ciertos objetivos. [...] El marco institucional influye, de manera determinante, en lo que se refiere a cuáles son las organizaciones que se crean _ y cómo éstas _ evolucionan. A su vez, las organizaciones influyen en cómo evoluciona el marco institucional. [...] Las organizaciones se crean con un propósito deliberado, consecuencia de un conjunto de oportunidades que se derivan de un conjunto de limitaciones existentes (tanto las institucionales como las tradicionales de la teoría económica) y, en el curso de sus esfuerzos por lograr sus objetivos, son fuentes clave de cambio institucional. North (1990:5)

Entre las organizaciones podemos citar a las empresas, los sindicatos, las granjas, las cooperativas, las escuelas, las universidades, los partidos políticos, las iglesias, las instituciones financieras bilaterales, y las multilaterales (por ejemplo, el FMI, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, la FAO o el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

COMPONENTES

La definición de institución contiene elementos muy relevantes en lo que se refiere a la interacción productiva de los agentes económicos; en particular a la interacción de aquellos que participan en la producción agrícola. Destacaremos algunos de ellos.

1) **Las reglas.** Las reglas son necesarias para orientar la acción recíproca de compradores y vendedores de bienes y servicios; es decir, tienen un contenido informativo. También limitan esta acción (le fijan restricciones) y la apoyan (crean incentivos). Las reglas; es decir, las instituciones, deben ser percibidas por los agentes económicos como creíbles y razonables, y deben aceptarse como emanadas de un consenso político y económico. Todo esto es necesario para que las instituciones (o reglas) puedan crear un contexto en el que los recursos sean asignados eficientemente, y la producción se genere e intercambie al costo y al precio más bajos.

Por ejemplo, un decreto que anuncie la imposición de controles al cambio de divisas, como alternativa a una devaluación, será una institución no consensuada, establecida de forma unilateral por el gobierno. Muy probablemente ese gesto será percibido como "no razonable" por los agentes que necesitan hacer pagos en moneda extranjera. Como lo demuestra la historia económica, el rechazo de algunas instituciones, por parte de los agentes económicos, produce, como en este caso, el surgimiento de un mercado paralelo ilegal o "mercado negro" (¡otra institución!) de la divisa. En este mercado, el precio de la moneda extranjera es mayor (incluye una prima) que el precio, o tipo de cambio, que prevalece en el mercado oficial. Este último se mantiene en forma artificial por medio de controles de cambio. El mercado paralelo no existiría sin la presencia de dos elementos en la regla recién impuesta. Uno, que la regla fue percibida como no razonable, o poco legítima. Segundo, que aquella regla no se hubiera generado a partir de un consenso entre los agentes económicos que necesitan las divisas. Por lo tanto, la regla es ineficiente y provoca distorsiones. El mayor precio de la divisa extranjera en el mercado paralelo se debe a que éste refleja la escasez de moneda extranjera más adecuadamente. También refleja los riesgos legales de llevar a cabo ese tipo de transacciones y el oneroso castigo implícito en caso de ser descubiertas.

2) Los incentivos y las limitaciones. Las instituciones proporcionan un marco de referencia en el que los incentivos y las limitaciones son un subproducto de sus elementos. Las reglas claras, confiables, que no causan distorsiones y que se pueden cumplir, contribuyen a estimular a los agentes económicos. La capacidad de una sociedad para asegurar la estabilidad y la sostenibilidad de dicho marco de referencia resultará en una reducción del riesgo –y del costo– vinculados a decisiones empresariales (por ejemplo, establecer un negocio arriesgado o adoptar nueva tecnología para aumentar la productividad). Este marco contribuye, también, a hacer más predecible y menos volátil el patrón de comportamiento de los agentes económicos. Si se diseña adecuadamente, este marco hace que el comportamiento de los agentes económicos se haga espontáneo; es decir se convierte prácticamente en un hábito.

Los incentivos generados por este marco institucional se reflejan en una reducción en los costos de producción y transacción. Por ejemplo, si un agente económico planea iniciar un negocio, y las reglas y regulaciones a las que se enfrenta carecen de claridad o confiabilidad, o si existe un conjunto de reglas subterráneas (las cuales de cierta forma, sustituyen a las formales), el negocio podría transformarse en una operación demasiado riesgosa o cargada de costos de producción exorbitantes. Esta situación prevalecía en muchos países de la región antes de la adopción del nuevo modelo económico²⁹. La corrupción también origina costos de producción altos. Por ejemplo, si existe un arancel de importación excesivamente alto, una empresa puede ser proclive a pagarle un soborno a un empleado público, a fin de poder importar un ítem sin pagar el alto costo del arancel. Cuanto mayor sea el nivel de protección –de regulaciones y de controles indiscriminados– mayor será la propensión de todo el sistema a participar en transacciones que incluyan un elemento de corrupción. Así pues, los sobornos representan las reglas subterráneas e informales del juego, y pueden terminar convirtiéndose en un hábito social.

En otros casos, un sistema inadecuado de registro de la propiedad inmueble o un sistema legal que no establezca claramente los derechos de

29 Puede hallar un análisis detallado de las distorsiones y de las respuestas generadas por una estructura institucional inadecuada en el Perú, anterior a la reforma, en Soto de (1989:231–232).

propiedad en las áreas rurales, por ejemplo, puede hacer que el costo de las transacciones de las propiedades rurales (es decir, la negociación y la ejecución de contratos) suba exageradamente y se convierta en un factor que disuada tales transacciones. En general, la carencia de instituciones adecuadas reduce la confiabilidad del contenido informativo de las reglas que se necesitan para ejecutar una transacción, pues la información requerida no estará disponible. Esta deficiencia aumenta el costo de las transacciones, o bien, crea incentivos para participar en prácticas corruptas, North (1990:27–29, 61–67). Otra manifestación de los sistemas económicos excesivamente regulados es la emergencia de una economía subterránea o informal (compuesta por vendedores callejeros, ambulantes, etc.), que permanece ajena a las autoridades tributarias y desarrolla sus propias reglas (instituciones).

3) La ejecución obligatoria de las reglas. La existencia de mecanismos legales y judiciales eficientes, confiables e imparciales, que hagan valer las reglas, es una condición necesaria para hacer viable –y sostenible– el comportamiento de las organizaciones y de los individuos (o agentes) que se rigen, en su comportamiento económico, político o social, de acuerdo con el marco institucional vigente. Si no existen canales judiciales apropiados para resolver los conflictos que puedan surgir entre los agentes y para hacer cumplir las reglas aceptadas (en la negociación y ejecución de contratos), se incrementan los riesgos y los costos de las diferentes transacciones económicas. Por lo tanto, si las reglas contractuales no son apropiadas se provoca una distorsión en los incentivos y restricciones que surgen de las instituciones vigentes. Una situación como esa generaría factores disuasivos para la ejecución de tales transacciones. Las distorsiones pueden ocurrir en numerosos tipos de transacciones, tales como: la creación de empresas, la producción, las exportaciones, las importaciones, la adquisición o adaptación de nueva tecnología, la compra de tierras, o la contratación de trabajadores. Por consiguiente, sin un mínimo de garantías para hacer cumplir las reglas, la pena por la infracción y la severidad del castigo –incorporadas en el sistema institucional– no podrán aplicarse a los infractores.

4) Estabilidad y cambio. La evolución de las organizaciones económicas, políticas y sociales es, con el paso del tiempo, motivo de cambio en el componente institucional. Ahora bien, si los cambios en el sistema ins-

titucional vigente son frecuentes o abruptos, o si una determinada organización con mucho poder puede cambiar, repetidamente, las reglas en beneficio propio, la idoneidad y la confiabilidad de las instituciones decaerá, con el consiguiente aumento en los riesgos y costos de transacción de diferentes formas de interacción económica. Sin embargo, los cambios institucionales graduales —siempre y cuando sean aceptados por los actores económicos y sociales y surjan de un consenso— son inevitables. A menudo, estos cambios son necesarios para adaptar determinados componentes institucionales —o la misma institución —a nuevas situaciones y mejorar con ello su eficiencia.

En el caso de la agricultura de América Latina y el Caribe, estos cambios graduales no deben estar aislados del resto de los cambios institucionales, so pena de no ser efectivos. Han de llevarse a cabo en el contexto de una estrategia coherente de creación y reacondicionamiento de las instituciones. Es de esa forma que deben llevarse a cabo, en la agricultura, aquellos cambios institucionales que le exige la presión generada por el surgimiento o la evolución de las instituciones de la economía global (por ejemplo, la presión por aumentar la competitividad agrícola originada en las negociaciones multilaterales de la OMC). Tales cambios deben estar vinculados con la necesidad de renovar otras instituciones; por ejemplo, la extensión agrícola (para la capacitación del agricultor); de lo contrario su eficiencia y sostenibilidad serán cuestionables. Un requisito importante de estos cambios, además de su legitimidad, es que no deben crear una situación —o una percepción— de inestabilidad o de falta de predecibilidad. Tampoco deben crear costos sociales excesivos que no se puedan “amortiguar” mediante la creación de instituciones no económicas. Esto es de particular relevancia para el grado de gobernabilidad.

Sobre este tema, North señala: “La estabilidad global de un marco institucional posibilita complejos intercambios a lo largo del tiempo y el espacio”, North (1990:83). De ahí que habría que tener cuidado con la repentina imposición de un impuesto elevado sobre el valor agregado, o bien, controlar el ritmo de apertura del régimen de comercio internacional. Si esta apertura se anuncia abruptamente —sin darles un tiempo razonable a los agentes para ajustarse a ella — o si se realiza un recorte drástico en los aranceles a la importación, los posibles resultados negativos de tal decisión (entre otros, el cierre de empresas y el aumento del desempleo) podrían po-

ner en peligro el apoyo necesario para realizar ésta y otras reformas estructurales.

ii. Inserción y reacondicionamiento de los elementos institucionales en las reformas económicas

Sobre la base de este acervo de definiciones, reflexiones y análisis general de los beneficios y limitaciones que generan las reformas basadas en el nuevo paradigma económico, pasamos ahora a examinar aquellos aspectos que se relacionan con el marco institucional y que son necesarios para mejorar las reformas existentes y para preparar el camino de la inserción de nuevas reformas. Los objetivos son: llenar el vacío dejado por reformas incompletas, introducir coherencia en las reformas económicas y no económicas, asegurar la sostenibilidad global de las reformas y evitar las distorsiones que puedan causar las limitaciones y los incentivos generados por las instituciones inadecuadas. A su vez, el objetivo de las instituciones debe ser: promover el crecimiento económico sostenible y establecer criterios mínimos para promover reformas institucionales adicionales, imprescindibles para la agricultura de la región. Para destacar la importancia de contar con normas institucionales adecuadas, que provean una base sólida para mejorar la eficiencia, la competitividad y el desarrollo sostenido de decisiones que generen un mayor nivel de ingreso en las áreas rurales, se analizarán tres casos: los costos de transacción, la ejecución de contratos y la descentralización.

LAS REFORMAS INCOMPLETAS Y LOS COMPONENTES INSTITUCIONALES: EL CASO DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

Un caso que se repite con frecuencia en el contexto de la introducción de reformas estructurales es el de las costosas distorsiones que surgen cuando una reforma necesaria es introducida en forma incompleta. Sin instituciones adecuadas, la reforma original podría generar, sin proponérselo, importantes distorsiones adicionales. Ese es el caso, por ejemplo, de la reforma tributaria introducida de forma parcial y poco sistemática en Brasil durante los años 80 y 90. El objetivo de esta reforma fiscal gradual —que surgió en el contexto de diversos programas de política económica acordados

con el Fondo Monetario Internacional— era ampliar la base impositiva y disminuir la evasión fiscal. El resultado de esta reforma gradual, llevada a cabo durante un largo período fue un aumento en los costos de transacción y la reducción de incentivos para aceptar contratos de largo plazo.

Una comparación entre el sector de confección de prendas de vestir brasileño y el chileno, llevada a cabo en 1992, es un ejemplo representativo de esta anomalía. Entre los elementos institucionales que más influyeron en la manera en que las empresas brasileñas conducían sus negocios, uno de los que más tiempo les demandaba era el tratar de cumplir con las complejas regulaciones y formas de ejecución y procedimientos necesarias para pagar 50 impuestos diferentes (municipales, estatales y federales, sin olvidar el IVA). Algunos de estos impuestos debían pagarse mensualmente. Las dificultades que de por sí supone el hacer un gran número de pagos, se exacerbaban con requerimientos poco coherentes y complejos sobre el mantenimiento de registros apropiados, el archivo de facturas de compra y venta, y el requisito del pago de los impuestos.

Como resultado de la carga impositiva y de las complejas regulaciones y normas, en Brasil, el costo de venta se duplicó en este sector. El tiempo que los empresarios o propietarios dedicaban a pagar impuestos y a cumplir con las normativas y el papeleo burocrático, representaba el 15.0% del tiempo dedicado a trabajar. Por su parte, los empleados a tiempo completo, en empresas de mediano y gran tamaño, tenían que dedicar, en promedio un 4.0% y un 7.0%, respectivamente, de su tiempo de trabajo a interactuar con el fisco y a procesar pagos de impuestos. En total, los empresarios y ejecutivos brasileños dedicaban un 15.0% de su tiempo de trabajo a resolver cuestiones relacionadas con el pago de impuestos, mientras que sus homólogos chilenos le dedicaban solamente un 10.0%, Stone, Levy y Paredes (1996:95–128).

En Chile, las remuneraciones de los empleados que se encargaban del pago de impuestos y regulaciones representaban el 63.0% de lo que recibían sus colegas en las empresas brasileñas. Al tiempo y al costo (el salario que remunera ese tiempo) que se les dedica a estos menesteres hay que añadirles el costo de oportunidad. Este último representa el valor del tiempo que pudo haber sido dedicado a actividades relacionadas con la producción, el mercadeo, la planificación estratégica, etc. Por esta razón, en

Brasil, el sector de la confección fue poco competitivo a comienzos de la década de los años 90. Las empresas se negaban a aceptar contratos a largo plazo para entregar mercancías, pues estos contratos requieren un horizonte temporal predecible.

Este es un ejemplo de cómo una sobrecarga de normativas y de gravámenes impositivos aumentan el costo administrativo de un negocio; es decir, el costo de las transacciones. En Brasil, esta situación fomentó un alto grado de incertidumbre sobre el rendimiento esperado de futuras inversiones, por lo que era difícil decidirse a aumentar la capacidad de producción. El exceso de regulaciones y de impuestos, o sea de instituciones inadecuadas, puede, además, generar incentivos para producir y vender en el mercado negro, evadiendo, así, la compleja madeja reguladora y fiscal.

LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS, LA INFORMACIÓN Y LA ACEPTACIÓN DE RIESGOS

En el contexto de un mercado de productos agrícolas, la relación entre compradores y vendedores incluye un componente de diferentes grados de riesgo. Por ejemplo, el productor de fruta en conserva tiene que asegurarse de que el agricultor le venderá a su empresa una cierta cantidad de fruta, con características específicas, a un precio determinado, y en un momento determinado. Algo similar ocurre cuando un agricultor acepta la promesa de una firma de cómputo de proporcionarle un programa de *software* con determinadas características para procesar cierta información sobre mercados. Un ejemplo más sería el del agricultor que contrata el transporte y la entrega de su producción a un área geográfica determinada. La compra de tierra o la adquisición de tecnología para mejorar la productividad son otros ejemplos de transacciones que se llevan a cabo, frecuentemente, en las zonas rurales

Las decisiones y los compromisos asumidos en esas transacciones se basan, con frecuencia, en un contrato. Una vez que se firma el contrato, las dos partes asumen que la transacción se completará conforme a las especificaciones contractuales. Ambas partes confían en que las leyes que regulan la ejecución de contratos, y el sistema judicial en el que éstas se enmarcan, son eficientes e imparciales. Y, finalmente, también confían en

que el costo de utilizar el sistema judicial, en caso de incumplimiento de contrato, será de proporciones razonables. En otras palabras, estas decisiones se toman dentro de un marco institucional (reglas de juego) o sea de acuerdo a una serie de normas concretas.

Existe una variedad de procesos discretos (o separados) que forman parte de la secuencia de producción de una empresa agrícola. Entre ellos podemos mencionar: la preparación del suelo, la decisión de cuándo sembrar, la elección y siembra de la semilla, la irrigación, la elección de las técnicas de control de malezas e insectos, la cosecha y el transporte. Algunos agricultores deciden integrar verticalmente, en una sola empresa, todos o casi todos estos procesos; pero hay otros que deciden contratar a un proveedor o contratista para que ejecute algunas de las tareas intermedias (es decir, recurren a la subcontratación). En otros casos, la subcontratación sirve para brindar asistencia cuando se quiere incorporar nueva tecnología en el proceso de producción.

Las razones que fundamentan esta decisión (optar por un proceso de producción verticalmente integrado, o limitar la actividad productiva a algunas etapas o procesos específicos) pueden estar relacionadas con las capacidades técnicas, gerenciales o financieras del agricultor. Pero, además de estas razones vinculadas a criterios de eficiencia o de especialización, hay casos en los que la ausencia de una institución confiable es la razón que justifica las decisiones del agricultor. La decisión de llevar a cabo una función específica del proceso de producción puede estar basada en los altos costos o los riesgos relacionados con la ausencia de reglas claras que gobiernen y orienten la ejecución de un contrato.

La ausencia de instituciones confiables se puede manifestar de diversas maneras. Un agricultor puede decidir no diversificar sus cosechas o renunciar a adquirir nueva tecnología debido a que carece de información sobre la confiabilidad de los proveedores de tecnología o de semillas de alto rendimiento. El riesgo que se percibe en ese tipo de decisiones puede deberse a la ausencia de un mecanismo legal que vele por la ejecución obligatoria de los contratos que rigen tales transacciones. Además, la escasez o ausencia de servicios de extensión agrícola (los cuales son instituciones) en un área rural en particular, puede dar origen a un alto grado de incertidumbre en el momento de tomar algunas decisiones (como la elec-

ción entre diversas variedades de cultivos). Los servicios de extensión agrícola, bien utilizados, pueden ser una valiosa fuente de información y capacitación para los agricultores, y pueden ayudarles a tomar decisiones bien fundamentadas.

Podrían darse, también, situaciones hipotéticas en las que la ausencia de fuentes fidedignas de información o de instituciones adecuadas, incentivara la creación de grandes unidades de producción agrícola verticalmente integradas, Goodhue (1999:616–620), o bien, una concentración extrema del mercado, lo cual, iría en detrimento de los agricultores pequeños que participan en el mismo mercado y, en general, de los consumidores de productos agrícolas. Así, una empresa nacional muy grande o una transnacional podrían llegar a un acuerdo con una autoridad central o regional para que se les conceda (de forma excepcional), exenciones, subsidios directos u otras ventajas, al margen del marco legal vigente. La empresa justificaría tal petición diciendo que debe compensar la falta de instituciones confiables. En este ejemplo, la empresa podría establecer un monopolio y acumular un poder considerable en la fijación de precios (e incluso en la compra de insumos y contratación de mano de obra). Situaciones como esta reflejan la impotencia de la estructura institucional para ofrecerles igualdad de oportunidades a todos los agricultores, pues, la “posibilidad de pagar” para obtener ventajas extralegales se convierte, al menos por un tiempo, en una institución “de facto”.

LA DESCENTRALIZACIÓN, LA RESPONSABILIDAD Y LA INNOVACIÓN COMO INGREDIENTES QUE PROMUEVEN EL BIENESTAR ECONÓMICO

En el espacio dedicado a las innovaciones que pueden incrementar la productividad y promover la competitividad —ambas requisitos clave para que la agricultura de América Latina y el Caribe pueda participar en la economía global— analizamos las condiciones necesarias que deben prevalecer en las empresa para que ellas mismas desarrollen la “cultura” — y los incentivos necesarios— para fomentar la experimentación (ver capítulo 2, sección b). Este tema no es terreno exclusivo de economistas. La sociología puede —y debe— hacer aportaciones de mucho valor, en lo que concierne al desarrollo de una cultura de experimentación e innovación en las

zonas rurales. A continuación vamos a abordar el análisis de las normas institucionales y de las condiciones macrosociales que fomentan la experimentación y la innovación, ambos elementos que contribuyen a incrementar el bienestar económico.

Como observamos anteriormente, para desarrollar un ambiente de experimentación se requiere un margen mínimo de apertura, flexibilidad y de "espacios gerenciales" que permita la toma democrática de decisiones dentro de una empresa. También es preciso que existan recompensas adecuadas, vinculadas con los resultados de dicha experimentación. Dichas condiciones pueden reforzar la capacidad de la empresa para tomar decisiones que sean percibidas como legítimas y responsables (en el sentido de *accountability*) ante sus empleados, los accionistas y la sociedad. Para que se respeten estas condiciones es necesario evitar la centralización excesiva del proceso de toma de decisiones. De otro modo, es probable que las iniciativas innovadoras se vean entorpecidas por trámites burocráticos largos y engorrosos (y a veces también riesgosos). ¿Será posible extrapolar estas condiciones institucionales microeconómicas a la esfera macroeconómica?

En el capítulo dedicado a las organizaciones y al aprendizaje, North revisa las características institucionales de la toma de decisiones y explica:

"La estructura institucional general desempeña un papel clave en el grado en que la sociedad y la economía alientan los ensayos, los experimentos, y las innovaciones, que podemos caracterizar como eficientes, en términos de adaptabilidad. [...] Así pues, la eficiencia en términos de adaptabilidad, ofrece los incentivos necesarios para favorecer el desarrollo de procesos descentralizados de toma de decisiones, que permite a las sociedades maximizar los esfuerzos necesarios para explorar nuevas modalidades de solucionar problemas. [...] diferentes normas institucionales producirán diferentes incentivos [...]". North (1990:81)

La eficiencia, en términos de adaptabilidad, se define como el conjunto de decisiones políticas y económicas tomadas en un entorno específico de normas institucionales. Su influencia es decisiva sobre la manera en que una economía evoluciona a mediano y largo plazo.

Uno de los elementos más importantes de este novedoso análisis institucional de la toma de decisiones en la esfera macroeconómica, es el énfasis que se le pone a la descentralización. La débil influencia económica, fiscal y política de los grupos económicos rurales (que ya hemos analizado) y la falta de atención (que se detecta en la historia económica) al papel que éstos han jugado en el modelo de desarrollo económico de industrialización basado en la sustitución de importaciones y dominado por el “dirigismo” estatal (ver capítulo 1), ofrecen una importante lección que lleva implícitos los siguientes mensajes:

Una estructura centralizada de toma de decisiones como la que prevaleció en el pasado no es apropiada para darle a la agricultura de América Latina y el Caribe la importancia que se merece y hacerla emerger como una prioridad política y económica.

Hay un número de elementos clave vinculados con el desarrollo de la competitividad que es necesario implantar en las áreas rurales con un mínimo de eficiencia. La descentralización del proceso de decisiones es una condición necesaria para asegurar la idoneidad de: la participación de los “clientes” (por ejemplo, los agricultores) en el proceso de definición de necesidades y de aporte de soluciones, el cumplimiento de los contratos con proveedores regionales de insumos o servicios (por ejemplo, en tecnología de la información o en servicios de extensión agrícola), y la promoción de la propensión a experimentar (por ejemplo, en aquellos casos en los que la filial de una empresa de gran dimensión, situada en un área rural, cuenta con la necesaria independencia gerencial para llevar a cabo experimentos que favorezcan la competitividad).

Frecuentemente, los costos de transacción son más bajos a nivel de gobierno regional o municipal que a nivel de gobierno central. También es más probable que en estos niveles de descentralización prevalezca un mejor cumplimiento de responsabilidades (*accountability*), pues aquí las decisiones sobre asignación de recursos públicos son más vulnerables a “recompensas y castigos electorales”. Las decisiones del electorado se ven, frecuentemente, influenciadas por la cantidad y la calidad de servicios públicos e instituciones que se ofrecen, Shah (1998).

La descentralización, a nivel microeconómico y macroeconómico, y en el ámbito de los sectores público y privado debe ser considerada como un elemento crucial para canalizar la demanda y la oferta de ideas innovadoras y de nueva información. La descentralización debe verse como una institución que crea incentivos en un “mercado de ideas”, que genera conocimientos productivos aplicados y que puede ser utilizada para mejorar la competitividad de las empresas agrícolas de la región en los mercados internos e internacionales. La fuerza de este argumento en favor de la descentralización es similar al esgrimido en favor del grado de libertad que debe prevalecer en la interacción entre compradores y vendedores en un mercado determinado, y, a la vez, está vinculado con presencia de limitaciones institucionales relacionadas con la eficiencia, en términos de “adaptabilidad”, elaboradas por North.

5. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

En el capítulo 1 se analizó la evolución histórica de la economía mundial, desde la “era dorada” que siguió a la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los años 90. También se analizaron las lecciones que se derivan de la calidad de las políticas y estrategias económicas implementadas en América Latina y el Caribe durante ese período, comparándolas con las de los países asiáticos. Enfatizamos, el impacto que esta evolución —y las políticas económicas implementadas en la región— tuvieron en su agricultura. A partir de la extrapolación de las tendencias económicas, intelectuales, tecnológicas y de comercio internacional prevalecientes en los años 90, el capítulo finalizó planteando un escenario probable del crecimiento que la economía mundial experimentará durante el período 2001-2020, y describiendo el desempeño de sus principales componentes regionales (cuadro 4). En la elaboración de dicho escenario se especificaron los principales componentes institucionales y estructurales que han acompañado la evolución de la economía global y que probablemente seguirán acompañándola.

Entre las lecciones que este capítulo le ofrece a la agricultura podemos resaltar: a) el impacto crucial de las innovaciones tecnológicas en la generación de productividad y en la determinación de una alta tasa sostenible

de crecimiento del PIB global; b) la evolución de un consenso intelectual en favor de la necesidad de mantener un entorno macroeconómico estable y de respetar las señales que emanan de los mercados, como elementos clave para sostener el crecimiento; c) la inserción en la economía global —a través del comercio internacional— como condición necesaria para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y mantener un crecimiento económico sostenible; d) la redefinición del papel del sector público en su “margen de maniobra” limitado, para intervenir en la asignación de recursos económicos; e) la relevancia renovada del sector público en la provisión de instituciones, económicas y no económicas, adecuadas, para generar incentivos. Además, la necesidad de producir “redes de seguridad social”, las cuales son necesarias para amortiguar las dislocaciones inherentes al proceso de inserción en la nueva institucionalidad de la economía global

En el capítulo 2, estudiamos la evolución de algunos de los factores clave que influyen en la modificación del contexto global en el que operan los actores económicos, políticos y sociales de la agricultura. Estos factores representan los elementos más relevantes y más cambiantes que actualmente fomentan una interdependencia más estrecha entre países y entre actividades económicas. La incorporación de dichos factores en una nueva estrategia para el desarrollo sostenible de la agricultura es de suma importancia. Insistimos, en este capítulo, en que dicha incorporación es —primera lección— una condición necesaria para facilitar la inserción de las actividades agrícolas en la nueva institucionalidad de la economía global. Primero analizamos la importancia, cada vez mayor, del comercio internacional, en general, y del comercio de productos agrícolas en particular. Seguidamente exploramos los vínculos creados a través de la inversión extranjera, como fuente de crecimiento y eficiencia. Después, analizamos los acuerdos comerciales, multilaterales y regionales, así como su nueva institucionalidad y su importancia para las zonas rurales.

Señalamos, como segunda lección importante, que la inserción de la agricultura en la nueva institucionalidad de los acuerdos de comercio e inversión internacional conlleva la aceptación de una disminución significativa en el “grado de libertad” de que disponen los gobiernos para establecer prioridades nacionales. Al mismo tiempo, hacemos hincapié en el potencial impacto negativo que dicha disminución puede tener en la preser-

vación de la calidad ambiental y en la capacidad de proveer “redes de seguridad social” para compensar los costos sociales de dicha inserción en los grupos más vulnerables de la sociedad. También señalamos el nexo entre la robustez institucional para minimizar el costo de estas dislocaciones y la sostenibilidad de un grado mínimo de gobernabilidad.

Igualmente, en el capítulo 2 nos referimos a la creciente importancia de los flujos de capital internacional de corto plazo, como elementos de financiamiento externo y como fuente de volatilidad, crisis financieras internacionales y contagio global. En este contexto, especificamos (tercera lección) los impactos económicos y no económicos, al igual que las posibles dislocaciones que dichas crisis pueden provocar en la distribución del ingreso, la ubicua debilidad estructural-institucional de la agricultura y el grado de gobernabilidad. Después, estudiamos temas complejos como: las tendencias tecnológicas, la educación y el capital humano en las zonas rurales, la nueva biotecnología agrícola y los servicios de extensión como canales de adopción y gestión de innovaciones tecnológicas. Señalamos —cuarta lección— el prominente papel que debe jugar el sector público en la estructuración de un marco institucional que mantenga la coherencia y la eficiencia en la interacción entre la actual diversidad de fuentes de servicios de extensión agrícola. Esto nos permitió destacar un cambio fundamental que, rápidamente, se está manifestando. Dicho cambio — quinta lección— es el paso de una economía basada en la acumulación de recursos a una economía global basada en la acumulación de conocimientos y en la utilización intensiva de tecnología de información. Terminamos el capítulo mostrando algunos indicadores importantes sobre las tendencias del desempeño de la agricultura entre 1970 y 1997, y los posibles vínculos entre ese desempeño y: el grado de apertura de las economías en las que se desarrollaba la agricultura, y la implementación y sostenibilidad de las reformas estructurales que forman parte del nuevo paradigma de desarrollo económico implantado en la región (cuadro 5).

En el capítulo 3 (estrechamente vinculado al capítulo 2) se *analizaron los factores* que influyen en el desarrollo y sostenibilidad de la competitividad, elemento crucial que afecta la participación de las actividades agrícolas en los mercados internacionales. Como primera lección señalamos, también, la posición de la agricultura en términos de la dotación de factores mencionados en el capítulo 2 y, al mismo tiempo, subrayamos los es-

collos que enfrentan las zonas rurales de América Latina y el Caribe en el proceso de adquisición de los factores que determinan el desarrollo y la sostenibilidad de la competitividad.

Del análisis de la eficiencia y sostenibilidad del nuevo paradigma implantado en la región se derivaron otras lecciones. Estas son: a) la ausencia de medidas para promover cambios estructurales e institucionales, o la falta de coherencia entre las medidas de estabilización y las estructurales, siempre ponen en peligro la sostenibilidad de los programas de ajuste; b) es innegable el nexo que prevalece entre la existencia de un marco institucional adecuado, el peso del crecimiento de la productividad total de los factores de producción (como elemento de expansión del PIB) y la sostenibilidad de la recuperación de la actividad económica; c) pese a las fricciones que emanan del impacto de la implementación del nuevo paradigma sobre la redistribución del poder político y económico —y en contradicción con el consenso inicial— el nuevo modelo de desarrollo económico ha facilitado, en la mayoría de los países, el desarrollo de regímenes políticos más competitivos y procesos electorales más transparentes; d) la robustez de la gobernabilidad de la región está vinculada a la capacidad institucional de un país —como lo sugiere el manejo de la reciente crisis financiera de Asia Oriental, y el peligro de “contagio” — de proveer instituciones que amortigüen el impacto de las dislocaciones vinculadas a los planes de estabilización y de reforma estructural; e) un estudio del BID (restringido a un período de cinco años) sugiere que las medidas ortodoxas de política económica del nuevo paradigma han detenido el acrecentamiento de la pobreza y el deterioro de la distribución del ingreso detectados en los años 80 en la región; f) en este contexto señalamos que la conclusión anterior no es extrapolable a las zonas rurales, debido a su vulnerabilidad estructural y a las serias limitaciones que padecen para beneficiarse del resultado de la adopción del nuevo paradigma.

En el ámbito de las consecuencias que acarrea la ausencia o presencia de componentes institucionales en la nueva visión que se propugna para la agricultura de la región se sugieren las siguientes lecciones: a) utilizando un estudio comparativo sobre Brasil y Chile, señalamos el impacto negativo que tiene el exceso de regulaciones y de carga impositiva sobre el costo de las transacciones y sobre la capacidad de una empresa para tomar decisiones de inversión y producción de largo plazo, pues, no solo genera

riesgos e incertidumbre, sino que el costo para la empresa es exorbitante, especialmente en cuanto al tiempo que deben dedicarles sus gerentes al pago de regulaciones y frecuentes impuestos; b) el exceso de regulaciones y normas burocráticas o la ausencia de un marco institucional adecuado promueve la corrupción y la venta en el "mercado negro; c) las distorsiones creadas por una institucionalidad que no provee información confiable sobre contratos, que no garantiza su ejecución, ni provee un sistema judicial eficiente e imparcial para asegurar la resolución de conflictos contractuales contribuye a eliminar los incentivos para innovar, absorber nueva tecnología y desarrollar la competitividad; d) la necesidad de descentralizar decisiones, tanto en el sector empresarial como en público, como vehículo para promocionar la experimentación y la generación de innovaciones que mejoren el nivel de competitividad; e) los beneficios que se derivan del desarrollo de una "cultura nacional de experimentación" e innovación en las zonas rurales, pues favorecen la inserción de la agricultura en la nueva institucionalidad de la economía global; f) la importancia de contar — a nivel nacional y en zonas rurales— con una institucionalidad estable, no sujeta a ciclos electorales ni al poder excesivo de grupos de presión. Es necesario, también, desarrollar una eficiencia institucional, económica y no económica, en términos de "adaptabilidad" (no solamente en el sentido estrecho de asignación de recursos); es decir, una eficiencia que promueva las decisiones innovadoras, la evolución de una sociedad hacia el desarrollo de un crecimiento económico sostenible y la robustez de la gobernabilidad del sistema.

BIBLIOGRAFIA

1. Antholt, C. H. 1998. Agricultural Extension in the Twenty-first Century. *In* Eicher, C. K.; Staatz, J. M. eds. p. 354–369.
2. BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. Latin America after a decade of reforms. Economic & Social Progress: 1997 Report, Washington, DC. s.p.
3. *Business Week*, Nueva York, 26 de octubre de 1998.
4. Cardoso, E. y Fishlow, A. 1989. Latin American economic development: 1950-1980. Cambridge, National Bureau of Economic Research. s.p. (Documento de Trabajo No. 3161)
5. de las Casas, L. 1999. Globalización, integración y reformas: nuevos retos para la agricultura. *In* Trejos, R.A. y Casas, L. de las, eds. Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. p. 29-52.
6. _____. 1998. La nueva institucionalidad como marco de referencia para repensar la extensión agrícola. *In* IICA. Situación y perspectivas del complejo transferencia de tecnología, asistencia técnica y extensión agropecuaria. San José, Costa Rica. p. 59-70 (Serie Cuadernos Técnicos No. 3).
7. Cline, W. 1995. International debt reexamined. Washington, DC. Institute for International Economics. s.p.
8. Cooper, R. N. 1991. Economic stabilization in developing countries. s.i., International Center for Economic Growth. s.p. (Informe Ocasional No. 14),
9. Corbo, V. 1996. Old and new growth theories: some illustrations for Latin America and East Asia. *In* Solimano, A. Ed. Road maps to prosperity: essays on growth & development. Michigan, The University of Michigan Press. s.p.

10. Corbo, V. 1992. *Development strategies & policies in Latin America: a historical perspective*. San Francisco, International Center for Economic Growth. s.p.
11. Drucker, P. F. 1993. *Post-capitalist society*. Nueva York, Harper-Collins. s.p.
12. Eicher, C. K.; Staatz, J. M. eds. *International Agricultural Development*. Baltimore, The John Hopkins University Press 4ed. s.p.
13. Ferrer, A. 1997. El MERCOSUR: Entre el consenso de Washington y la integración sustentable. *Comercio Exterior* 47(5).
14. FMI (Fondo Monetario Internacional). 1999. *World economic outlook, Apéndice Estadístico y Base de Datos*. Washington, D.C. s.p.
15. _____. 1997. *World economic outlook, Globalization: opportunities & challenges*. Washington, D.C. s.p.
16. Fontaine, J. A. 1993. Transición económica y política en Chile: 1970-1990. p. 229-279 (Estudios Públicos, No. 50).
17. García-Medrano, J. 1989. The significance of the Brady Plan: Mexico as the first chapter. *In Merrill Lynch. Global Banking. Presentado ante el FMI – Reunión del Banco Mundial en Washington, D.C.* Nueva York. p. 49-58.
18. Goldstein, M. 1998. *The Asian financial crisis: Causes, cures & systemic implications*. Washington, D.C., Institute for International Economics. s.p.
19. Goodhue, R.E. 1999. Input control in agricultural production contracts. *American Journal of Agricultural Economics* 81(3):616-620.
20. Hayami, Y. 1997. *Development Economics*. Nueva York, Oxford University Press. s.p.

21. Hoekman, B. y Anderson, K. 1999. *Developing country agriculture & the new trade agenda*. Washington. s.p. (Documento de Trabajo No. 2125).
22. Josling, T. y Tangermann, S. 1999. *Implementation of the WTO agreement on agriculture & developments for the next round of negotiations*. *European Review of Agricultural Economics*, 26(3):371-388.
23. Keynes, J.M. 1932. *Economic possibilities for our grandchildren*. In *Essays in persuasion*. s.l., s.e. p. 358.
24. Krugman, P. 1998. *What happened to Asia?* Cambridge, Massachusetts, M.I.T., mimeo. s.p.
25. Lal Das, B. 1998. *An introduction to the WTO agreements*. Londres, Zed Books. s.p.
26. Landes, D.S. 1998. *The wealth & the poverty of nations*. Nueva York, W.W. Norton. s.p.
27. Lindenberg, M. y Ramírez, N. 1991. *Procesos de ajuste en países de desarrollo*. San José, Costa Rica, CINDE & INCAE. s.p.
28. Lindland, J. 1997. *The impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products*. Roma, FAO. s.p. *Commodities & Trade Division, ESCP / No. 3)*
29. Little, I. M. D., Cooper, R. N. y Rajapatirana, S. 1993. *Boom, crisis and adjustments: The macroeconomic experience of developing countries*. Nueva York, Oxford University Press. s.p.
30. López Montañaño, C., Echeverri, R. y García Navia, C. A. 1999. *Iniciativa inter-agencial para la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, IICA & CEPAL, Washington, D. C. mimeo. s.p.
31. Maddison, A. 1989. *The world economy in the 20th Century*. París, OCDE. s.p.

32. Michalopoulos, C. 1999. Developing country goals & the strategies for the Millennium Round. Washington, D.C., Banco Mundial. s.p. (Documento de Trabajo No. 2147)
33. Nilsson, A., Pettersson, L. y Svensson, P. 1999. Agrarian transition & literacy: the case of Nineteenth Century Sweden. *European Review of Economic History* no.3:79-96.
34. North, D. C. 1991. Institutions. *In Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.
35. _____. 1990. Institutions, institutional change & economic performance. Nueva York, Cambridge University Press. s.p.
36. O.C.D.E. 1997. The World in 2020: Towards a New Global Age, París. s.p.
37. Pack, H. & Saggi, K. 1999. *Exporting, Externalities & Technology Transfers*, World Bank Policy Research, Documento de Trabajo No. 2068, Washington, DC. s.p.
38. Peláez, C.M. 1986. O Cruzado e o austral: análise das reformas monetárias do Brasil e da Argentina. Sao Paulo, Brasil, Editora Atlas.
39. Ravallion, M. & Datt, G. 1996. How important to India's poor is the sectoral composition of economic growth? *The World Bank Economic Review* 10:1-25
40. Rifkin, J. 1998. The biotech century. Nueva York, Tarcher-Putnam. s.p.
41. Rodríguez-Clare, A. 1996. Multinationals, linkages & economic development. *American Economic Review* 86(4):852-873.
42. Romer, P.M. 1990. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98(5):S71-S102.

43. Sampson, G. P. 1996. Compatibility of regional and multilateral trade arrangements: Reforming the WTO process. *American Economic Review* 86(2):88-92.
44. Sanguinety, J. A. 1992. Educational crisis in Latin America: The financial constraint & the dilemma of quality versus coverage. Washington, U.S.A.I.D. s.p.
45. Schiff, M. & Valdés, A. 1999. Agriculture & the macroeconomy. Washington, D.C., Banco Mundial. s.p. (Documento de Trabajo No. 1967).
46. Schiff, M, & Valdés, A. 1998. The plundering of agriculture in developing countries. *En* Eicher, C.K., & Staatz, J.M., (eds.) p 226-233.
47. Schultz, T.W. 1998. Investing in People. *In* Eicher, C. K.; Staatz, J. M., eds. p. 329 – 338.
48. Schumpeter, J.A. 1961. Theory of economic development. Nueva York, Oxford University Press. s.p.
49. Schwab, K., Porter, M.E. y Sachs, J.D. 1999. World economic forum: The global competitiveness report 1999. Ginebra. s.p.
50. Shah, A. 1998. Balance, accountability and responsiveness: lessons about decentralization. Washington, D.C., Banco Mundial. s.p. (Documento de Trabajo No. 2021)
51. Solimano, A. 1996. *Economic Growth Under Alternative Development Strategies: Latin America From the 1940s to the 1990s. In* Solimano, A. Ed. Road maps to prosperity: Essays on growth and development. The University of Michigan Press, Michigan, s.p.
52. Soto, H. de 1989. The Other Path: *The Invisible Revolution in the Third World*, Harper & Row, Nueva York. s.p.

53. Stone, A., Levy, B. y Paredes, R. 1996. Public institutions & private transactions: A comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil & Chile. *In* Alston, L.J., Eggertsson, T. y North, D.C. eds. *Empirical studies in institutional change*. Nueva York, Cambridge University Press. p. 95-128.
54. The New York Times. 1999. Sección *This Week in Review*. New York Times, Nueva York, Sept. domingo 12.
55. Tyler, L. A. y Bernasconi, A. 1999. Evaluación de la educación superior en América Latina: tres órdenes de magnitud. Massachusetts, Harvard Institute for International Development. s.p. (Documento de discusión No. 700)
56. Umali-Deininger, D. 1997. Public & private agricultural extension: partners or rivals?. Washington, D.C., The World Bank Research Observer 12(2):203-224.
57. Yeats, A. J. 1998. Does MERCOSUR's trade preference raise concerns about the effects of regional trade arrangements? *The World Bank Economic Review* 12:1-27.

**ASPECTOS CRITICOS DE
LA AGRICULTURA
DE CARA AL SIGLO XXI**

Roger D. Norton

Roger D. Norton es estadounidense, cuenta con un doctorado (Ph.D.) en economía en The Johns Hopkins University. Tiene una vasta experiencia como analista y consultor en América Latina en el área de desarrollo económico, con especialización en agricultura. Ha sido profesor en prestigias universidades de los Estados Unidos en las áreas de teoría económica, análisis cuantitativo, economía ambiental y de los recursos naturales y análisis de políticas para la agricultura. Su historial profesional comprende trabajos en más de treinta países en desarrollo de América Latina y el Caribe, Europa del este, África y Asia, así como en Italia, Canadá y los Estados Unidos. Ha sido consultor del IICA, BID, Banco Mundial, AID, el Centro Carter, FAO, Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como de organizaciones privadas y gubernamentales en países en desarrollo. Cuenta con múltiples publicaciones en el campo de políticas y estrategias para la agricultura y el desarrollo económico.

CONTENIDO

1. EL PUNTO DE PARTIDA	277
a. Introducción	277
b. La urgencia de una nueva concepción de agricultura en las Américas	278
c. La agricultura, piedra angular de la economía	281
d. La orientación estratégica global	286
2. ASPECTOS CRITICOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL	287
a. Introducción	287
b. Desde la perspectiva técnico-económica	289
i. En el ámbito de la demanda	289
ii. En el ambito de la oferta	292
c. Desde la perspectiva político-institucional	298
i. El comercio agropecuario internacional en la región ..	298
ii. El régimen de la OMC	300
iii. Los acuerdos sub-regionales y bilaterales de comercio	303
iv. Las restricciones fitosanitarias	305
v. Enfoques internacionales de carácter netamente institucional	306
d. Desde la perspectiva ecológico-ambiental	307
e. Desde la perspectiva social	310
3. ASPECTOS CRÍTICOS DE LOS MARCOS ESTRATÉGICOS PARA LA AGRICULTURA	313
a. Introducción	313
b. La transformación productiva	314
i. La principal orientación de la producción	314
ii. La capacidad para mejorar la productividad	315
iii. La consolidación de la tenencia de la tierra	320
iv. Hacia el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento rural	322

v.	Enfoques para lograr un uso más eficiente del agua	325
vi.	El marco macroeconómico	327
c.	La transformación comercial	329
i.	La figura del contrato	330
ii.	El marco regulatorio sobre las garantías prendarias	332
iii.	La capacidad de los productores para vincularse con la comercialización	334
iv.	La infraestructura para la comercialización	336
v.	La política de comercio exterior	338
d.	La transformación humana	339
i.	La transformación humana: enfoque orientador de estrategias y políticas	339
ii.	La transformación desde el punto de vista del productor	344
e.	La transformación institucional	347
i.	El papel del Estado	349
ii.	El enfoque participativo	351
iii.	Fortalecimiento de los gobiernos locales	353
iv.	Descentralización de las funciones administrativas relacionadas con la agricultura	355
v.	Reestructuración de otras instituciones relacionadas con la agricultura	356
f.	El cuadro fiscal de la agricultura en una economía moderna	357
4.	LA NECESIDAD URGENTE DE DIALOGAR SOBRE LOS ASPECTOS CRÍTICOS	360
a.	Diálogos a nivel Presidencial - ministerial (Gabinetes)	360
b.	Diálogos a nivel de ministros de comercio y agricultura . . .	361
c.	Diálogos a nivel de ministros de agricultura y medio ambiente	362
d.	Diálogos a nivel de ministros de agricultura	362
e.	Diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado	363
	BIBLIOGRAFIA	364

1. EL PUNTO DE PARTIDA¹

a. Introducción

El presente informe tiene su origen en la preocupante situación de la agricultura del hemisferio, enfrentada, como está, al acelerado ritmo de cambio de la economía mundial -en todas sus dimensiones, incluyendo la comercial, la tecnológica, la institucional y la social-. En varios trabajos recientes, el IICA ha venido sentando las bases conceptuales para entablar un diálogo hemisférico en el que se ventile la apremiante necesidad de efectuar transformaciones profundas en la agricultura, tanto para asegurar su competitividad en los mercados internacionales como para mejorar el nivel de vida en el campo. En dicho contexto, la Institución encomendó este trabajo, cuyo propósito es, precisamente, señalar, de manera preliminar, los aspectos críticos que supondría tal transformación y que habría que enfrentar para que el empeño sea exitoso.

El análisis de los aspectos críticos nos lleva a plantear algunos elementos que no pueden estar ausentes de un marco estratégico que busque el desarrollo sostenible de la agricultura. Dichos elementos se presentan a continuación, con el fin de estimular una discusión más amplia sobre estos temas, en el transcurso de la elaboración de estrategias nacionales, subregionales y regionales para la agricultura. Además, con este informe se pretende, también, promover una serie de diálogos sobre el tema de cómo adecuar la agricultura a las exigencias del siglo XXI; razón por la cual, en la última sección se proponen algunas líneas sobre las cuales estos diálogos podrían desenvolverse entre distintas instancias.

1 El autor quiere agradecer a P. Lizardo de las Casas y a F. Ricardo Cáceres, de la Dirección de Planeamiento Estratégico del IICA, las conversaciones sostenidas, las cuales fueron de gran ayuda para iniciar este trabajo. Particular reconocimiento a P. L. de las Casas por sus detallados comentarios sobre los borradores preliminares del informe.

b. La urgencia de una nueva concepción de agricultura en las Américas

El fenómeno de la globalización, tan frecuentemente mencionado, tiene varias dimensiones; entre ellas, la integración de los mercados financieros internacionales y la aceleración del proceso de creación y fusión de las corporaciones multinacionales. En esencia, este fenómeno, ha ampliado e intensificado los contactos comerciales entre pueblos de regiones muy distantes del planeta. Esto les ha abierto nuevas posibilidades a los productores, pero al mismo tiempo les ha impuesto nuevas exigencias. La globalización difunde más rápidamente los estándares de la agroindustria internacional y los de los consumidores de todas partes, con el resultado de que el que no los aprende oportunamente y no se adapta consecuentemente, corre el riesgo de ver sus perspectivas de expansión económica, limitadas o en franco declive. Esta presión sobre los productores se ve agudizada por una circunstancia paralela que ha sido especialmente pronunciada en las economías más avanzadas: una aceleración en el ritmo de cambio de los gustos de los consumidores.

Las preferencias son, en la actualidad, mucho menos estables que en épocas anteriores; así que si los productores no están debidamente informados podrían terminar produciendo lo que requerían los mercados de ayer.

Más importante aún, por el mero hecho de brindar más opciones, tanto para los consumidores como para los oferentes, la tendencia hacia la globalización ha acelerado el paso de la toma de decisiones. La respuesta a la apertura en los mercados debe ser rápida o pueden perderse las oportunidades. En este sentido, el contexto internacional del desarrollo de la agricultura pone gran énfasis en el acceso a la información oportuna y exacta, tanto sobre los mercados como sobre las tecnologías de producción y procesamiento. Puesto que es imposible que alguien disponga de toda la información necesaria, todo el tiempo, es ahora vital disponer de **tecnologías para obtener rápidamente la información relevante**. El sine qua non del éxito comercial es poder acceder a las redes regionales y mundiales de comunicación, y saber buscar, evaluar y aplicar la nueva información que

se adquiriera. En pocas palabras, es preciso aprender cómo aprender nuevos conocimientos y a un paso rápido.

Más que nada, la globalización exige la adaptación a un entorno en el **que el cambio continuo es la norma y no la excepción**. Al ser una de las actividades humanas más tradicionales, la agricultura, obviamente, enfrenta, en estas circunstancias, un gran desafío. Para muchos agricultores dichas circunstancias representan una amenaza, precisamente porque la capacidad de respuesta que se les exige requiere, a su vez, de buenos fundamentos educativos, y la población rural suele estar a la zaga en este aspecto.

Ahora bien, no faltan ejemplos de adaptación exitosa a la globalización por parte de la agricultura de la región. Basta mirar el agro del sur de Brasil y la actividad agroexportadora de Chile; además de los ejemplos de "despegue" de algunos cultivos no tradicionales, en Centroamérica y otras partes de la región. También en Argentina, la agricultura se ha mantenido, desde principios de los años ochenta, a la par del resto de la economía; pese a los trastornos económicos sufridos por ese país.

Sin embargo, para gran parte de la agricultura del hemisferio, el proceso de adaptación a la globalización apenas comienza. El hecho de que algunos productores hayan sido capaces de adecuarse, ha tenido el efecto de ensanchar la brecha entre la agricultura, moderna y relativamente próspera, por un lado, y la tradicional, por otro. Una consecuencia de esta brecha, que sigue ampliándose, es que todavía no se han podido aminorar ni el problema de la pobreza rural, ni el flujo de inmigrantes de las áreas rurales hacia las ciudades; situación ésta que no ha hecho sino transferir la pobreza del campo a las áreas metropolitanas.

Hasta el momento, la falta de adaptación ha significado, básicamente, una incapacidad para aprovechar las nuevas oportunidades. Pero, cada vez más, este efecto significará, también, ver desaparecer las oportunidades existentes. Los mercados de muchos productos, incluso los de aquellos productos masificados, como el café y el banano, se encogerán en la medida en que los productos no cumplan con los requisitos de índole ambiental, cada vez más estrictos. Por otro lado, el intenso uso de mano de obra en las actividades productivas, en gran parte de la agricultura de la región, ofrece ventajas potenciales para la adaptación a los nuevos requisitos

de calidad de los productos, siempre que los sistemas de producción y mercadeo se puedan fusionar en su justa medida. El historial de la región, sólido en muchos rubros de producción y su demostrada competitividad en los mercados mundiales, también son buenos augurios para el futuro; siempre y cuando el cambio, en sí, pueda convertirse en parte de una nueva cultura del agro.

Rosalba Casas y Michelle Chauvet lo han dicho de la siguiente manera:

...el eje básico [es el] mercado, cuyas transformaciones y características, cada vez más inciertas, someten el proceso de globalización a cambios constantes... lo único seguro es que nada lo es...(Casas y Chauvet 1996)

Una visión del futuro de la agricultura en la que los sistemas de información juegan un papel central, desde la perspectiva norteamericana, se ha resumido en las siguientes palabras:

Aquellos de nosotros que crecimos en una granja recordamos bien los olores y sonidos que escuchábamos durante nuestras tareas diarias. En el Medio Oeste, las tareas eran alimentar el ganado antes de ir a la escuela, manejar los camiones durante la cosecha, o hacerle señales a la máquina segadora cuando el almuerzo estaba listo en el vagón de la camioneta. Estas actividades todavía tienen lugar en las granjas; pero pronto podrían incluir, revisar los patrones del clima en Brasil por medio del Internet, enviarle un mensaje electrónico al veterinario cuando se suscita una enfermedad, o intercambiar mapas de producción con el fabricante de cereal interesado en la cosecha. **Bienvenidos a las labores de la "Cibergranja", donde la información y la tecnología valen tanto como los tractores** (Sonka y Coaldrake 1997:20). El subrayado es nuestro.

Transformaciones como esta, están ocurriendo también en América Latina, entre ciertos agricultores selectos, más empresariales. Pero, para que la transformación tenga lugar sobre una base más amplia y más equitativa a través de la región, el fortalecimiento de la capacidad de los productores para anticipar y lidiar con el cambio debe ser apoyado con estrategias y políticas nacionales apropiadas. A su vez, las nuevas políticas de-

ben estar basadas en un nuevo concepto de pensamiento y acción estratégica, el cual será puesto en vigencia mediante una nueva institucionalidad para la agricultura. Esta última deberá caracterizarse por una mayor transparencia, mayor descentralización, mejor participación en la toma de decisiones a todos los niveles de la sociedad, una conceptualización más adecuada del objetivo de cada elemento de la matriz institucional, y una mayor eficacia del mismo accionar institucional.

c. La agricultura: piedra angular de la economía

El papel de la agricultura en la economía y la sociedad es multifacético y penetrante. Podemos comenzar por dar dimensiones meramente estadísticas: en América Latina y el Caribe, aproximadamente un 25 por ciento de la población vive en las áreas rurales. Dicha cifra varía marcadamente entre países. Para mencionar los casos de algunos de los países menos urbanizados, en Haití la proporción rural de la población abarca alrededor de un 69 por ciento; en Honduras, 53 por ciento; en Bolivia, 42 por ciento; en Guatemala, 59 por ciento; en Ecuador, 42 por ciento; en Panamá, 46 por ciento; en El Salvador, 55 por ciento; en Jamaica, 45 por ciento; en Paraguay, 48 por ciento, y en Costa Rica, 51 por ciento². Desde luego, este porcentaje ha venido, en general, descendiendo desde hace ya varias décadas.

El aporte directo de la agricultura a la generación del ingreso nacional, medido a través de su contribución al PIB, es menor que la proporción rural de la población. Sin embargo, debido a que la actividad agropecuaria está íntimamente vinculada con el resto de la economía, **el aporte indirecto es mayor que el directo**. En El Salvador, por ejemplo, un estudio reciente que exploró los vínculos entre la agricultura y el resto de la economía, desde los abastecedores de insumos agropecuarios hasta el comercio agropecuario, la agroindustria y los servicios requeridos por el sector, llegó a la conclusión de que la verdadera contribución agropecuaria al PIB global era tres veces lo indicado por la sectorialización de las cuentas nacionales, o sea, un 38 por ciento y no un 13 por ciento (Pérez y Ramos 1998).

2 Fuente: Banco Mundial; datos de 1994.

Otra confirmación estadística de la importancia del agro, en lo referente a la generación de ingreso, es el hecho de que, en la mayoría de los países de la región, su porcentaje del PIB es superior al de la industria.

Asimismo, el papel preponderante de la agricultura es fácilmente observable desde la óptica **de la distribución de la fuerza de trabajo**; es decir, **de qué vive la gente**. En la mayor parte de la región, la agricultura genera más empleo que la industria. Algunos porcentajes de la fuerza laboral ocupada en la agricultura y la industria, respectivamente, son los siguientes: Honduras, 41 y 20; Bolivia, 47 y 18; Haití, 68 y 9; Nicaragua, 28 y 26; Guatemala, 52 y 17; Colombia, 27 y 23; El Salvador, 36 y 21; Ecuador, 33 y 19; Jamaica, 25 y 23; Paraguay, 39 y 22; Perú, 36 y 18; Panamá, 26 y 16; Brasil, 23 y 23; y México, 28 y 24.³

A estos datos se podría agregar el papel que ha jugado la agricultura sosteniendo la balanza de pagos. En varios países, las exportaciones agropecuarias aún son la principal fuente de divisas y, en la mayoría de los casos, la generación agropecuaria de divisas supera la de la industria.

Un serie de investigaciones cuidadosas han confirmado también un hecho fundamental: **una economía no puede ser dinámica si no tiene una agricultura pujante**. Thomas Vollrath ha resumido la extensa evidencia empírica que indica que el crecimiento agropecuario contribuye más a la economía que los demás sectores:

Al examinar los registros contemporáneos... Houck (1986) asevera que el crecimiento agropecuario tuvo un impacto más pronunciado sobre los incrementos en el ingreso en los países en vías de desarrollo que el crecimiento del sector no agropecuario. Dicho autor encontró que un 10 por ciento de incremento en la productividad agropecuaria estaba asociado con un incremento de 9.0-10.2 por ciento en el PIB per cápita. En cambio, un incremento de 10 por ciento en la productividad manufacturera estaba asociado con sólo un 1.5-2.6 por ciento de aumento en el PIB per cápita de varios países... El análisis empírico de Hwa (1988)... encontró que el crecimiento agropecuario contribuyó

3 Fuente: Banco Mundial; datos referentes al año 1990.

más al crecimiento económico que el crecimiento en las exportaciones... Bautista (1990) examinó empíricamente las vinculaciones del crecimiento agropecuario con el resto de la economía entre 34 países en vías de desarrollo con déficit alimentario, y encontró que la elasticidad entre el crecimiento agropecuario y el crecimiento global de la economía era mayor que la unidad... en 1.3 para el período 1961-84 y 1.4 para 1973-84 (Vollrath 1994:473; Bautista 1990; Houck 1986:86-50; Hwa 1988:1329-1339).

Estos hallazgos cuantitativos son testigos de que la actividad agropecuaria representa, más que cualquier otra, la urdimbre y trama de una economía.

En Chile, donde se encuentra la "economía estrella" de América Latina, la agricultura creció más rápidamente que el resto de la economía durante la década de 1990. De mayor significado es el hecho de que, durante este período, la agricultura ha sido, en Chile, la principal fuente de nuevos empleos científicos, técnicos, profesionales, gerenciales y administrativos. La agricultura puede ser el motor de la economía, en todos sentidos, inclusive para elevar la calidad del recurso humano, siempre y cuando el marco estratégico sea el apropiado. También en Brasil la agricultura se incrementó a un ritmo sensiblemente mayor que el del resto de la economía, durante el lapso 1980-1997 (The World Bank 1999).

Sin embargo, aun cuando reflejan los diversos aspectos de los aportes agropecuarios a la economía y los efectos indirectos en la generación de ingresos, las cifras subestiman la importancia de la agricultura en la vida de cada pueblo. Es posible encontrar un reconocimiento de esa importancia al escuchar la opinión generalizada de que la urbanización ha alcanzado niveles indeseables, creando extensos cinturones de pobreza alrededor de las principales ciudades de la región. También se acepta, ampliamente, la noción de que la migración rural-urbana ha sido impulsada, en parte, por estrategias nacionales incompletas o ineficaces; entre ellas las que atañen a la agricultura. **Por tanto, la proporción de la población que vive en las áreas rurales podría ser mayor actualmente si las políticas apropiadas hubieran sido puestas en vigor hace tiempo.**

Desde el punto de vista nacional, la migración tiene una gran desventaja pues implica una mayor inversión en infraestructura física y social urbana, lo cual incluye, entre otras, instalaciones y servicios, la red vial, la vivienda, los sistemas de agua potable y alcantarillado, y escuelas adicionales. En el caso de El Salvador, recientemente se hizo un cálculo del costo que la migración interna hacia la capital representa, en términos de requisitos para infraestructura. Tomando en cuenta sólo los requisitos para el principal tipo de infraestructura (red vial, vivienda, sistema de agua potable y alcantarillado, y tendido eléctrico), se llegó a la conclusión de que el flujo de migración interna le cuesta al país entre US\$189 y US\$159 millones al año (Norton y Angel 1999). Sin duda, si se incluyeran las demás formas de infraestructura y los problemas sociales generados por la migración, el costo sería bastante más alto. Los autores calcularon que este último dato podría estar un tanto subestimado; sin embargo, es obvio que **costaría mucho menos, aproximadamente una décima parte, adecuar la situación habitacional y de transporte de los moradores de las áreas rurales, que suplirles las necesidades de infraestructura a quienes emigran a las áreas urbanas.**

La pobreza es otra razón por la cual necesariamente habría que dar preferencia al empeño nacional por desarrollar estrategias adecuadas para el desarrollo agropecuario. En casi todos los países de la región, **el problema de la pobreza se agudiza en las áreas rurales.** Las cifras al respecto no son tan numerosas como para algunos otros tipos de estadística; sin embargo, las encuestas realizadas nos permiten ofrecer datos cuantitativos, como se demuestra en el cuadro 1.⁴

Tradicionalmente se pensaba que la pobreza rural se solucionaría a través del desarrollo urbano; empero, hoy en día está claro que dicho enfoque no ha funcionado y que no funcionará. En palabras de Hans Binswanger: "Ya hace mucho tiempo que se debió haber declarado en bancarrota la idea de que el desarrollo urbano podía solucionar la pobreza rural" (Binswanger 1998:290).

4 Fuente: estimaciones elaboradas sobre bases metodológicas comparables por el Banco Mundial.

CUADRO 1. Porcentaje de la población en estado de pobreza

PAIS	AÑO	% POBLACION POBRE	
		RURAL	TOTAL
Brasil	1990	32.6	17.4
Perú	1991	68.0	54.0
Colombia	1991	29.0	16.9
República Dominicana	1992	29.8	20.6
Ecuador	1994	47.0	35.0
El Salvador	1992	55.7	48.3
Paraguay	1991	28.5	21.8

Otro factor que lleva, ineludiblemente, a darle un lugar prioritario a la agricultura en el marco de la planeación estratégica de cualquier país es la realidad de que dicha actividad usa -y a veces abusa- de **recursos naturales** vitales, y, nos referimos a recursos que muchas veces son limitados y hasta pueden agotarse en determinadas áreas: el agua, la tierra, los bosques, los peces.

Las observaciones precedentes indican que el desempeño de la agricultura -su ritmo y estilo de desenvolvimiento- tiene un efecto importante sobre el resto de la economía, y viceversa, e incide en la conformación misma de la sociedad. En pocas palabras, ninguna otra actividad está tan profundamente entrelazada con el resto de la economía. Por lo tanto, una política económica nacional que vaya en detrimento de la agricultura y promueva más que nada a los sectores urbanos, podría entrañar efectos irreversibles y podría también ser costosa para el país. En vista de estas consideraciones, es menester que una estrategia económica nacional considere cuidadosamente el papel de la agricultura en las perspectivas de desarrollo de la nación y diseñe políticas apropiadas. **Esto no quiere decir que la agricultura deba ser subsidiada a expensas del crecimiento de las demás facetas de la economía, pero sí que deben dársele las mismas oportunidades.**

d. La orientación estratégica global

En varios trabajos recientes, el IICA ha venido identificando y analizando los principales desafíos y oportunidades que podría encontrar la agricultura del Hemisferio, y para ello ha tomado como puntos de partida: i) los compromisos pactados en las Cumbres Presidenciales de 1994 y 1998 en torno al fortalecimiento de la democracia, la promoción del libre comercio y la integración económica, la erradicación de la pobreza y la discriminación, y el aseguramiento de la sostenibilidad del desarrollo, ii) la globalización en sus distintas facetas; entre ellas, la comercial, la financiera y la tecnológica, y iii) las corrientes de reformas nacionales (de las Casas 1999:29-52). A nivel de la región se ha adoptado el objetivo primordial de lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural, y, para alcanzarlo, se ha precisado la necesidad de: mejorar la competitividad de la agricultura y mejorar las condiciones de vida del medio rural; retos ambos que deberían nutrir el nuevo marco de pensamiento y acción estratégica (IICA 1999:20-29). La superación de **ambos retos** dependerá, en forma decisiva, de que se logre inculcar el mencionado concepto de cambio permanente, en el pensamiento, tanto de los productores como de los responsables de las estrategias y políticas para el desarrollo sostenible.

Para poder desarrollar políticas fundamentales que logren promover los cambios necesarios; o sea, para traducir en acciones el nuevo marco estratégico, es menester, no solo que el **objetivo principal** y los **dos grandes retos** enunciados guíen el diseño de dichas políticas, sino también que, en su elaboración, se respeten algunos **principios estratégicos**. Estos principios se derivan del concepto de que el desarrollo no se debe obtener a cualquier costo, sino que debe acatar algunas pautas básicas de la política socioeconómica de cada país.

Estos principios estratégicos, que varían de país a país únicamente en el grado de urgencia, expresan distintas facetas del concepto de sostenibilidad, como son :

- La sostenibilidad ambiental y el manejo de los recursos naturales;
- La sostenibilidad social, que procura reducir la pobreza incorporando a los grupos marginados al desarrollo nacional;

- La sostenibilidad institucional, que evita enfoques y estructuras institucionales que no sean duraderas, y que asegura la gobernabilidad;
- La sostenibilidad técnico-económica, que incluye los aspectos financieros y fiscales de los programas de desarrollo agropecuario y rural.

Conjuntamente, **el objetivo principal, los dos retos primordiales y los cuatro principios estratégicos** representan el andamiaje básico del nuevo marco de pensamiento y acción estratégica agropecuaria; por ende, son algunas de las bases conceptuales que pueden ayudar a orientar la formulación de políticas socioeconómicas específicas dentro del contexto de cada país.

Vale la pena tener presentes algunos **enfoques operacionales** fundamentales que ayuden a dar expresión concreta tanto al objetivo de desarrollo sostenible, como también, a los principios básicos; dichos enfoques son: i) la cooperación y convergencia entre Estado y sociedad civil, ii) la focalización del apoyo en los grupos más necesitados, y iii) la habilitación de los agricultores, para que ellos mismos, a través de su propio esfuerzo, puedan conseguir información relevante y actuar de manera más eficaz dentro del contexto de un mercado, cuyas distintas facetas, tanto nacionales como internacionales, están cada vez más entrelazadas.

2. ASPECTOS CRITICOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL

a. Introducción

Actualmente el entorno internacional juega un papel mucho más decisivo en las economías de la región que en periodos anteriores; inclusive incide fuertemente y de varias maneras en el desempeño de la agricultura de cada país. Por ende, esta sección del informe proporciona un esbozo de los principales aspectos que vinculan el ámbito internacional y las condiciones de desarrollo de la agricultura nacional.

Se comienza con la perspectiva técnico-económica, la cual comprende tanto el enlace entre las características de la demanda internacional y la

producción nacional, como el papel de las influencias internacionales en la respuesta de la oferta nacional. Un buen entendimiento y manejo de las señales que emanan de los mercados internacionales, las cuales reflejan las condiciones de la demanda, es vital para poder participar en aquellos mercados y para incrementar el valor unitario de la producción nacional. Con respecto a la oferta, se trazan algunas de las principales características de la innovación tecnológica, y su relación con las dotaciones nacionales de los factores básicos de la producción. Luego se exploran las implicaciones de la onda de la biotecnología, poniendo énfasis en los requisitos de información por parte de los productores, y las de la creciente especialización que, inexorablemente, exige el comercio internacional.

Pasando a la perspectiva político-institucional, esta sección de la ponencia resume las tendencias observadas últimamente en las políticas de comercio internacional, el aspecto crítico de los subsidios internacionales y las implicaciones de la Ronda Uruguay del GATT, en lo que se refiere a las políticas nacionales para la agricultura. Seguidamente, se revisan los temas relativos al sesgo anti-exportador que caracteriza el actual régimen de comercio internacional para los países en vías de desarrollo, las tendencias de los acuerdos sub-regionales y bilaterales, las implicaciones de los acuerdos fitosanitarios, y las nuevas exigencias internacionales de índole netamente institucional.

La exposición anterior se complementa al resumir el entorno internacional desde la perspectiva ecológico-ambiental, haciendo hincapié en los consecuentes incentivos al buen manejo de los recursos naturales y lo que exige a los países de la región para poderlos aprovechar. Finalmente, se analiza la penetrante perspectiva social, que conlleva a la necesidad de darles una mayor focalización a las políticas y a los programas nacionales. Se subraya, además, el aspecto crítico de la educación rural.

A través de lo precisado en esta sección, se puede ver que el entorno internacional ejerce, en el ámbito de las estrategias y de las políticas nacionales para la agricultura mucho más influencia que la que ejercía anteriormente. Al mismo tiempo, ofrece opciones y oportunidades que no existían antes; empero, el reto que queda por delante es desarrollar la capacidad de aprovecharlas plenamente.

b. Desde la perspectiva técnico-económica

i. En el ámbito de la demanda

El pensamiento estratégico a nivel regional y nacional, y hasta a nivel de finca, debe desenvolverse en el contexto del entorno internacional. En el futuro, uno de los elementos claves de dicho pensamiento será el de vincular las estrategias de producción con las características de la demanda. En el pasado, y aún hoy, para muchos agricultores la orientación es simplemente producir, y la búsqueda de un mercado para el producto resultante suele ser una consideración posterior. En un mundo en el que los mercados son cada vez más exigentes -en términos de la calidad del producto y otras especificaciones-, aquellos que continúen pensando sólo en términos de producción verán el valor de sus productos bajar y sus mercados contraerse.

Por tanto, es importante iniciar el pensamiento estratégico sobre la base de una visión de las principales tendencias de la demanda a largo plazo. Varias organizaciones dedican sus recursos a elaborar pronósticos de precios y cantidades comercializadas en los mercados mundiales a mediano plazo, y los planificadores en las fincas y los que hacen las políticas deberán tomar en cuenta dichos pronósticos. Sin embargo, hoy por hoy, esa clase de información no representa una base suficiente para la toma de decisiones. Tal y como lo ha expresado Lizardo de las Casas,

*“Es preciso sustituir los esquemas de exportación tradicionales... por esquemas novedosos que tomen en cuenta **los cambios en la demanda**, que incorporen **la nueva dinámica de mercados**... En el nuevo modelo de desarrollo los agricultores tienen que identificar claramente:*

- Los mercados relevantes. Son aquellos mercados que ofrecen el mayor potencial de crecimiento...
- Los segmentos de mercado con mayor dinamismo...
- El acceso oportuno a los mercados...”(de las Casas 1999:268-269)

Al respecto, ver también,

“... el conocimiento de los nichos de mercado, la estacionalidad y la variación de los precios y los cambios en los rendimientos, son todos factores que deben ser manejados oportunamente” (IICA 1997:36).

Igualmente, es menester tener presente una serie de factores estructurales que influirán en la evolución de los mercados agropecuarios internacionales, y los siguientes son algunos de los más importantes:

- La demanda mundial de frutas y vegetales, de otras cosechas de árboles (incluyendo café) y los cultivos de plantas ornamentales continuará creciendo más rápidamente que la demanda de granos, debido a la mayor elasticidad de ingreso que brindan las primeras. Esta misma tendencia caracterizará la demanda del consumidor al interior de cada región del país.
- Ese mismo hecho significa, sin embargo, que dichos cultivos serán más sensibles a las futuras fluctuaciones en el nivel de ingreso de los principales países importadores. Una recesión mundial podría tener duras consecuencias para las ventas y los precios de las frutas, los vegetales, las cosechas de árboles y las plantas ornamentales que se exporten. Por tanto, continuará habiendo riesgos más altos asociados a la producción de dichas cosechas, y los agricultores necesitan intensificar sus propias medidas para reducir los riesgos, tales como, diversificar los patrones de cultivos, celebrar contratos de ventas a futuro (cuando sea factible) y así sucesivamente.
- Aunque la demanda por productos cultivados orgánicamente, como el café “de sombra”, representa aún una proporción pequeña de la demanda total, ésta irá creciendo más rápidamente que la demanda por productos no orgánicos. Esta tendencia ilustra el hecho de que, cada vez más, los consumidores de las economías avanzadas demuestran tener mayor conciencia internacional y compran “paquetes” de bienes y servicios. Ejemplos de estos “paquetes” son la compra de café asociada a la garantía, en el país, de que se mantengan los refugios para las aves migratorias, o la compra de cualquier alimento más la seguridad de que el ecosistema en donde se ha cultivado no está siendo degra-

dado.⁵ Sonka y Coaldrake se han expresado sobre las nuevas preferencias de los consumidores de la siguiente manera:

Los consumidores exigen, ahora, más responsabilidad de parte del sistema alimentario, en términos de seguridad, responsabilidad ambiental, atributos más saludables en los alimentos, y bienestar animal –todos ellos atributos que pueden afectar cómo se producen los alimentos en las fincas– (Sonka y Coaldrake 1997:21).

- Un acuerdo internacional para eliminar los subsidios a la exportación conllevaría un incremento importante en los precios del mercado mundial de varios de los principales cultivos, entre ellos, trigo, maíz, sorgo, azúcar, y productos lácteos. Eso beneficiaría no sólo a los productores de la región orientados a la exportación sino también a aquellos que compiten principalmente con los productos importados.
- De igual forma, la reducción negociada de la protección al agro en las economías más avanzadas podría abrir mercados de exportación significativamente grandes para los productores de América Latina y el Caribe.

Por tanto, es evidente que las futuras rondas de negociaciones de comercio internacional pueden tener tanto que ver con la demanda por productos agropecuarios provenientes de los países en vías de desarrollo, como con otros factores. **El incremento de la actividad de exportación y la sustitución de las importaciones, a través de una mayor competitividad, son las rutas por las cuales los países pueden escapar las limitaciones de la Ley de Engels de la demanda.** Esta ley, la cual es uno de los aspectos críticos que enfrenta la agricultura, sostiene que la demanda por productos agropecuarios crece, necesariamente, menos rápido que la demanda por otras clases de bienes, ya que la elasticidad de ingreso de la demanda por productos agropecuarios es menor que la unidad en promedio. Esta ley pareciera condenar a la agricultura a crecer más lentamente que el resto de

5 Por ejemplo, las compañías textiles están siendo obligadas a vender “paquetes” de ropa asociados a mejores condiciones para los trabajadores textiles de países en desarrollo.

la economía. Sin embargo, como han demostrado los ejemplos de Brasil y Chile, el hacerse lo suficientemente competitivo como para aumentar las exportaciones y sustituir las importaciones por productos nacionales, puede eliminar esta restricción y permitir que la agricultura se expanda tan rápido, o más rápido, que las demás ramas productivas.

Hay todavía otra ruta más para salir de la trampa impuesta por la Ley de Engels. El valor promedio (por unidad) de las exportaciones agropecuarias puede aumentarse, aunque las cantidades exportadas no aumenten significativamente. **La manera de elevar los valores por unidad es mejorar la calidad promedio y el contenido procesado de los productos.**⁶ Los mercados especializados, los mercados de "nicho", tienden a crecer más rápidamente que los mercados más amplios; así que, trasladar los patrones de producción hacia esa clase de mercados puede ser parte de una estrategia orientada a la demanda, con énfasis en mejorar la calidad.

Los países manufactureros del este asiático aumentaron, por décadas, sus ingresos de exportación más rápidamente que sus volúmenes de exportación, al cambiar, en forma continua, productos de bajo valor por productos de más alto valor, incrementando, en el transcurso de dicho proceso, el valor agregado nacional. La misma estrategia es aplicable a la agricultura para encarar el aspecto más crítico, en el lado de la demanda; siempre que se internalice la mentalidad de cambio.

ii. En el ámbito de la oferta

Durante los últimos 500 años, la producción agropecuaria del Hemisferio ha evolucionado mediante un proceso de adaptación de influencias externas a la región, a la dotación de recursos disponibles, e incluso aumentando esa dotación gracias a esfuerzos ajenos. Así fueron introducidos en una época temprana los cultivos de azúcar y café y el ganado, entre

6 "Se prevé una evolución de los mercados alimentarios, en los que cada vez se transarán menos productos básicos sin procesar (commodities), en favor de productos con mayor nivel de procesamiento e incorporación de valor, proceso que significará la diferenciación de calidad, de presentación y un creciente uso de productos con marca." (de las Casas, Trejos y Cáceres 1997:53).

otros productos, y fue importada la fuerza de trabajo para el azúcar y algunos otros rubros. En épocas más recientes, el flujo de intercambio internacional ha llevado a América Latina y al Caribe varias formas de mecanización de cultivos; sin embargo, otras innovaciones tecnológicas importantes han sido el producto de investigaciones emprendidas dentro de la región, principalmente el desarrollo de las variedades híbridas de la revolución verde de los años sesenta en adelante.

La adaptación de innovaciones que vienen de afuera tiene sus límites. Los sistemas mecanizados de producción fueron desarrollados para situaciones que contemplaban factores (tierra, mano de obra) distintos a los de la mayoría de los productores de la región; por ende, sus alcances se han restringido básicamente a determinadas subregiones, v.g., el sur de Brasil, Uruguay, Argentina y a algunas áreas relativamente extensas de otros países. El principal objetivo de la mecanización ha sido sustituir la mano de obra por maquinaria, lo cual, desde el punto de vista de un agricultor pobre no es conveniente, pues su principal recurso es su propia mano de obra.

En cambio, las variedades logradas con la revolución verde han dado lugar a "ahorros de la tierra" —mayores cantidades de producción por unidad de tierra— y no a "ahorros de la mano de obra". El importe de tal avance ha sido un mayor uso de agroquímicos; tecnología que si bien hace que el productor dependa más de la consecución de financiamiento, conculda, más que la mecanización, con las posibilidades de los pequeños agricultores.

Hoy en día las corrientes, internacionales y nacionales, de innovación tecnológica están cada vez más entremezcladas. El gran salto tecnológico de la revolución genética se está difundiendo con presteza a lo largo de la región. ¿Cómo puede caracterizarse este nuevo empuje de la innovación tecnológica en el marco de las dotaciones relativas de recursos productivos? Algunos de los nuevos cultivos producidos en los laboratorios realmente siguen las pautas de las variedades de la revolución verde, en el sentido de que aumentan el rendimiento, o producen ahorros en la extensión de tierra necesaria. Por ejemplo, en la República Dominicana se están generando plantas —a través de cultivos in vitro (utilizando el tejido vegetal como materia prima)— que son completamente sanas, libres de bacterias y

hongos y protegidas de plagas (Cadet 1999), lo cual aumenta el rendimiento promedio obtenido por los agricultores.

Pero la biotecnología ha producido otro efecto que hasta ahora no había podido obtenerse a través de la investigación agropecuaria: algunos de sus productos resultan en "ahorro en insumos". Las nuevas plantas no solo son más sanas y uniformes (en cuanto a calidad), sino que también necesitan menos insumos químicos.⁷ Esto hace que la revolución biotecnológica sea especialmente favorable para los productores en pequeña escala, ya que reduce la cantidad de desembolsos en efectivo que deben hacer:

"Del análisis se concluye que no todas las aplicaciones biotecnológicas favorecen exclusivamente a los productores grandes y ricos. Se prevé que las nuevas variedades mejoradas de cultivos pueden elevar el ingreso... de los productores rurales... expanden en particular las oportunidades de empleo [en fincas propias] de los pequeños productores." (Casas y Chauvet 1996:842-843).

También existe otra línea de investigación biotecnológica que intenta mejorar las características de los productos desde el punto de vista de los consumidores (sabor, apariencia, caducidad), aunque el mero hecho de reducir la aplicación de agroquímicos mejora la seguridad de los productos alimenticios para los consumidores. Las innovaciones de esta índole no necesariamente favorecen a los pequeños productores de América Latina y el Caribe, puesto que el premio se lo llevan quienes consiguen acceder, en forma oportuna, a ellas. En la medida en que las preferencias de los consumidores, siempre cambiantes, se apeguen a esa nueva clase de producto, **los agricultores menos informados correrán el riesgo de quedar marginados de algunos mercados.**

Si concebimos el conocimiento, o la habilidad para adquirir, rápidamente, nuevos conocimientos, como otro factor fundamental para la producción -además de la tierra y la mano de obra-, podemos decir que los

7 Las técnicas de inoculación por rhizobium y micorrizas, que elevan la capacidad de fijación de nitrógeno en las leguminosas, obviamente requieren la compra de un "insumo," empero, ese insumo cuesta menos que lo que normalmente se gasta en fertilizantes y plaguicidas.

productos de la biotecnología hacen un uso intensivo de ellos. La aplicación de esta última requiere de dosis relativamente altas de conocimiento, lo cual se opone a la mano de obra sin formación. El desafío para la agricultura de la región es evidente y nos lleva, una vez más, a hacer hincapié en la educación rural, como uno de los principales enfoques estratégicos nacionales.

En la medida en que los nuevos productos de la biotecnología consigan reducir la aplicación de agroquímicos, también se puede decir que le ahorrarán recursos al medio ambiente. Esta tendencia no es sólo de interés para los consumidores de los países ricos, sino también para los productores de los países en desarrollo, dada la fragilidad de los suelos y del abastecimiento de agua y la alarmante tasa de degradación de los recursos naturales en algunos países.

El futuro escenario internacional, con respecto a las innovaciones tecnológicas para la producción agropecuaria, es impredecible. La mayor certeza reside en que los requisitos de información, por parte de los productores, se incrementarán. La mayor incertidumbre está relacionada con la aceptación, por parte de los consumidores, de los productos transgénicos. (En Inglaterra, por ejemplo, no hace mucho algunos opositores a ese tipo de investigación científica destruyeron los campos de prueba de los cultivos transgénicos.)

También existe la preocupación de que algunas características genéticas de los nuevos cultivos podrían traspasarse a las malezas mediante la hibridización espontánea, efecto que fue observado en una parcela de colza en el Reino Unido.

Independientemente de las varias corrientes tecnológicas que puede generar la investigación genética, los países en vías de desarrollo tendrán que encontrar la manera de superar el potencial escollo que representa el hecho de que muchas de las nuevas tecnologías nacen en laboratorios privados, y por ende, son patentadas. Lizardo de las Casas, Rafael Trejos y Ricardo Cáceres, señalan:

“A diferencia de lo observado con la Revolución Verde, esta nueva tecnología es generada básicamente en laboratorios privados de países

desarrollados, lo cual limita las posibilidades de transferencia hacia los países menos desarrollados.” (de las Casas, Trejos y Cáceres 1997:51).

Asegurar el acceso a las nuevas tecnologías será uno de los aspectos críticos para el desarrollo de la agricultura de la región en el nuevo siglo.

Otra reciente onda tecnológica internacional es la de “la agricultura de precisión”, la cual consiste en variar las técnicas aplicadas al cultivo dentro de la misma parcela, según las características agronómicas de cada sub-parcela:

El manejo de sub-campos, o agricultura de precisión, basa el manejo del cultivo en la variabilidad espacial de las características de suelo, paisaje, plagas, y microclimas que están presentes en casi todos los campos (Daberkow 1997:26).

Este enfoque exige una gran capacidad para manejar información técnica y variar las dosis de los insumos de acuerdo con los resultados de los análisis. En su sentido más amplio, se trata de una estrategia para administrar una finca:

La agricultura de precisión es la aplicación de una estrategia holística de gerencia, que utiliza la tecnología de información para recabar datos de múltiples fuentes para ser considerados en las decisiones asociadas con la producción agropecuaria, mercadeo, finanzas y personal (Olson 1998:2).

Las inversiones requeridas tienen la forma de instrumentos de medición, computadoras, software, y en algunos casos, aparatos de posicionamiento geográfico. Actualmente se está dando un reñido debate sobre las ventajas y la rentabilidad de tales inversiones, alimentado por el hecho de que, en los EE.UU., la tasa de adopción de la agricultura de precisión es todavía lenta. Sin embargo, no cabe duda de que ese enfoque, bajo una expresión u otra, y tarde o temprano, llegará:

La agricultura de precisión está en nuestro futuro. De hecho, partes de ella ya están siendo adoptadas. El asunto es qué forma o combinación

de tecnología mecánica, física y de información se usará (Olson 1998:7).

Esta clase de tecnología de producción promete algunas reducciones en el uso de insumos, al aplicarlos más selectivamente, y algunos incrementos en los rendimientos, **a cambio de un uso intensivo de conocimientos, o sea, de capital humano altamente calificado**. Representa, por lo tanto, otro desafío para los agricultores tradicionales de la región: el de encontrar cómo aprovechar debidamente los nuevos avances tecnológicos, en general necesitados de mano de obra muy calificada, cuando las zonas rurales de la región muestran un nivel educativo más bien bajo. Además, en la medida en que mejore la productividad de las explotaciones de los países avanzados, se agudizará la competencia en los mercados internacionales. El reto de manejar este efecto, que es amenaza y oportunidad a la vez, viene siendo el segundo aspecto crítico que está relacionado con el entorno internacional tecnológico.

El desarrollo de las nuevas técnicas de producción y gerencia –y su posterior transferencia –variará en cuanto a técnicas, países receptores y regímenes de producción; sin embargo, otra tendencia, marcada e inexorable, surgirá en el lado de la oferta, impulsada por criterios económicos y por la evolución del entorno internacional. Hablamos aquí **de la creciente especialización de la producción** que vendrá tras la intensificación de la competencia internacional, propiciada tanto por las reducciones de las barreras al comercio internacional como por los avances tecnológicos. Esta especialización apuntará a que los patrones de producción se alinien conforme a las ventajas comparativas de cada país. Desde hace tiempo ya, tal tendencia se mostró en la producción y comercialización de bienes industriales; por ejemplo, Austria se ha especializado en determinados productos de acero de alta calidad y México ha captado gran parte del mercado mundial de turbinas eléctricas de gran tamaño.

Como consecuencia de estas presiones que surgen del entorno internacional y que no pueden ser esquivadas, habrá que comenzar a plantear preguntas que hasta hace poco hubieran parecidas iconoclastas, tales como: si Centroamérica tiene ventajas comparativas en cultivos tales como café, melón, piña y hortalizas, pero no en granos, ¿por qué insistir en producir maíz? Desde luego, a algunos productores marginados no les queda-

rá otra forma de ganarse la vida; pero, los que puedan adaptarse a otros regímenes de cultivo, que inclusive les serán más rentables, ¿por qué no empujarlos e incentivarlos a escoger otro rumbo? Las necesidades nacionales de consumo de maíz blanco, por ejemplo, podrían ser abastecidas por medio de importaciones, hasta en contratos de compra a futuro para reducir la incertidumbre. En la medida en que un país vaya conformándose a los patrones indicados por sus ventajas comparativas, la rentabilidad promedio de su producción y, por ende, su tasa de crecimiento, se incrementarán. A la inversa, desacatar el principio de ventaja comparativa implica condenar la agricultura al estancamiento.

No cabe duda de que la presión ineludible que pugna por una agricultura más especializada es el tercer aspecto crítico que surge del entorno internacional en el lado de la oferta.

c. Desde la perspectiva político-institucional

i. El comercio agropecuario internacional en la región

El comercio internacional agropecuario, que siempre ha jugado un papel de peso en las economías del Hemisferio, ha adquirido una creciente importancia durante los últimos 15 o 20 años. Eugenio Díaz-Bonilla y Lucio Reca han resumido los aspectos sobresalientes de este fenómeno:

Históricamente, la región de América Latina y el Caribe ha gozado de un positivo y creciente balance comercial agropecuario neto, el cual, en 1996, fue de cerca de US\$20.2 mil millones. ... Uno de los acontecimientos más importantes de la agricultura [de la región] en años recientes ha sido el surgimiento de las frutas y los vegetales como el principal rubro de exportación agropecuaria (en términos de valor), desplazando a los productos tradicionales. La producción de oleaginosas también ha aumentado, contribuyendo al excedente en el comercio agropecuario neto. Las exportaciones tradicionales tales como café y azúcar han disminuido en importancia (Díaz-Bonilla y Reca 1999).

El comercio agropecuario está jugando un papel cada vez más valioso, al apoyar el ímpetu económico de los países de la región, y por lo tanto, éstos tienen un interés vital en fortalecer las reglas justas de comercio internacional que promuevan su crecimiento continuado.

Sin embargo, la agricultura enfrenta un cuadro de políticas de comercio internacional caracterizado por algunas tendencias encontradas. Si bien ha habido un movimiento decidido hacia la liberalización del comercio internacional, impulsado no hace mucho por los acuerdos de la Ronda Uruguay, los avances han sido más notables en la rama de las manufactureras que en la agricultura. Actualmente, en el entorno internacional las políticas arancelarias y comerciales agropecuarias son un mosaico de tasas y disposiciones divergentes e incoherentes. En palabras de Timothy Josling,

... los aranceles de los manufactureros están ahora a niveles modestos en los países industrializados y en un creciente número de países con medianos y bajos ingresos. Muchos de estos aranceles están alrededor del 5 al 10 por ciento. En comparación, los aranceles agropecuarios promedian por encima del 40 por ciento, con aranceles máximos (mega-aranceles) de más de 300 por ciento ... lo que efectivamente bloquea el comercio (Josling 1998:6-7).

Con respecto a estos mega-aranceles, Josling comenta que:

Las importaciones de lácteos en Canadá son un caso bien conocido de mega-aranceles: el arancel sobre la mantequilla es de 351 por ciento y sobre el queso es de 289 por ciento. Aún para el año 2000, estos todavía serán de 299 por ciento y de 246 por ciento, respectivamente ... los aranceles sobre aves de corral están por encima del 200 por ciento en Canadá. Los Estados Unidos tienen mega-aranceles para el azúcar y los productos lácteos, al igual que Japón los tiene para granos, azúcar y productos lácteos. Existen pocas dudas de que la protección a la agricultura, tal y como lo muestran estos altos niveles arancelarios, es todavía una de las mayores distorsiones en la economía mundial hoy día (Josling 1998:7-8).

Además del problema de los aranceles altos y muy variados, Joslyn destaca el problema de los subsidios a la exportación que se otorgan en los países más avanzados:

El uso de los subsidios a la exportación en los mercados agropecuarios plantea serios problemas para los países que están tratando de desarrollar sectores agropecuarios competitivos (Josling 1998:120).

Sin lugar a duda, el reto representado por estas distorsiones del comercio internacional es uno de los aspectos críticos para la agricultura, de cara al siglo XXI.

ii. El régimen de la OMC

No es sino hasta 1993, una vez concluida la Ronda Uruguay del GATT, que el comercio agropecuario se vio sujeto a un régimen internacional completo. Los acuerdos de esa ronda exigían **la reducción gradual de los aranceles sobre los productos agropecuarios**, otorgándoles un tratamiento especial a los países en desarrollo, en la forma de reducciones menores dadas sobre periodos de tiempo más largos. (Esta disposición se conoce como el Tratamiento Especial y Diferenciado.)

En la práctica, las pautas para poner en ejecución los acuerdos de la Ronda Uruguay han resultado estar llenas de escapatorias y, por lo tanto, las modificaciones que realmente han experimentado los regímenes arancelarios han sido decepcionantes comparadas con las expectativas plasmadas en los acuerdos originales. Josling recabó información que demuestra que los aranceles, promediados entre veinte países y regiones principales⁸ todavía andan por los siguientes niveles: granos, 47%; semillas oleaginosas, 42%; productos lácteos, 47%; aceites comestibles y grasas, 42%; carnes, 39%; azúcar, 49%; y frutas y hortalizas, 35% (Josling 1998:7). Además, el nuevo régimen permite el uso continuo de las cuotas de importación -las llamadas "cuotas-aranceles"⁹, las cuales han restringido bastante el acceso a los mercados de los países industrializados. Aunado a esto,

8 Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Chile, los Estados Unidos, las Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, la Unión Europea y Venezuela.

9 Estos mecanismos son conocidos en inglés como "tariff-quotas" o "tariff-rate quotas" ("TRQs").

existen muchas excepciones que permiten que algunos aranceles alcancen niveles extraordinariamente altos.¹⁰

Otro problema, aludido anteriormente, es que los acuerdos permiten la continuación de los subsidios a la exportación en los países desarrollados. La dificultad que eso crea para los países en vías de desarrollo fue expresada por Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson de la siguiente manera:

Los subsidios a las exportaciones agropecuarias han entorpecido el funcionamiento de los mercados de los países en desarrollo y de los productores agropecuarios de los países que no otorgan subsidios. . . . Muchos países en desarrollo han desmantelado o reducido significativamente su apoyo interno a la agricultura, preocupados, sobre todo, por políticas ineficientes y restricciones fiscales. Los posibles beneficios que estos países y el mundo pueden disfrutar, sin embargo, se ven frustrados por los subsidios de los países desarrollados. (Díaz-Bonilla y Robinson 1999).

Los acuerdos de la Ronda Uruguay establecieron otro precedente histórico al dictar, por primera vez, **una normativa internacional sobre las políticas agropecuarias internas** de cada país. En este sentido, el marco de la política agropecuaria ha cambiado fundamentalmente de lo que era hace diez años. La orientación principal de esta normativa es hacia el desmantelamiento de cualquier intervención referente a los precios o a la reglamentación de las cantidades producidas o comercializadas. En su lugar, **se ha optado por apoyar a la agricultura en materia de infraestructura y subvenciones directas a los productores**. Las políticas que califican bajo este enfoque se conocen como las de la "caja verde".

Dicha normativa obedece los criterios, internacionalmente aceptados, de la eficiencia económica de la asignación de recursos. En un plano con-

10 Además de los mega-aranceles norteamericanos y europeos citados anteriormente, los aranceles agropecuarios de Asia Oriental han venido aumentando progresivamente desde la década de los cincuenta, de manera tal que ahora los de arroz, trigo y carne de res alcanzan, en promedio, un 151% en Japón, 166% en Corea del Sur y 55% en Taiwan. (Josliyn 1998:11.)

ceptual, pretende eliminar una serie de distorsiones que perjudicarían las perspectivas de desarrollo, de toda la comunidad de naciones y de cada país miembro de la OMC, siempre y cuando todos los países socios cumplan con la normativa en un grado más o menos equitativo. Por ende, la nueva ronda de negociaciones internacionales sobre los acuerdos agropecuarios considerará medidas para reducir los aranceles y las barreras comerciales de excepción. Cabría apuntar que, aún antes de la Ronda Uruguay, los países de América Latina habían avanzado bastante hacia el objetivo de reducir el uso de políticas que causen distorsiones:

En América Latina, ya antes de que el Acuerdo entrara en vigencia, había tenido lugar un vigoroso programa de liberalización del comercio agropecuario, y por tanto, América Latina terminó las negociaciones con relativamente pocos mandatos para hacer cambios en sus políticas (Valdés y McCalla 1996:429).

A pesar de que la normativa de la OMC se apoyaba en cimientos conceptuales sólidos, **las disposiciones de los acuerdos de la OMC muestran un decidido sesgo anti-exportador hacia los países en desarrollo.** Permiten topes (bindings) arancelarios bien altos, comúnmente por arriba del 40 por ciento y a veces hasta más del 100 por ciento, al tiempo que restringen los subsidios a la exportación a un 10 por ciento, cuando mucho (conforme a la llamada regla "de minimis"). Desde que salió el estudio pionero de Jorge García García en Colombia, los efectos nocivos en los incentivos a la exportación, producidos por los aranceles, se han hecho patentes (García 1981). Una política que no cause distorsiones, o neutra, equipararía los aranceles de los diferentes rubros y canalizaría los ingresos recaudados por los aranceles, a subsidios a la exportación, en la misma proporción; y procuraría, además, ir reduciendo ambos instrumentos a lo largo del tiempo. Obviamente, al tratar de instrumentar una política balanceada en este sentido, habrá que tomar en cuenta una serie de aspectos fiscales; cabe apuntar, no obstante, que las reglas de la OMC dejan en su sitio políticas de comercio exterior que originan ineficiencias económicas significativas.

Por sano que sea el enfoque de orientar las políticas de apoyo hacia las de la "caja verde", su aplicación suscita dificultades mayores, de índole institucional, en la mayoría de los países en vías de desarrollo. El enfoque

anterior de intervenir mediante precios, sobre todo a nivel de puestos fronterizos, era relativamente sencillo en el sentido administrativo. En cambio, dirigir subvenciones a cientos de miles, o de millones, de productores individuales es una tarea administrativa mucho más complicada, más aún cuando se trate de focalizar las subvenciones en los estratos de ingresos más bajos, como se debería hacer. Este reto destaca la debilidad institucional de la mayoría de los ministerios de agricultura de la región. El meollo del asunto es que no se podría contemplar la ejecución de un programa amplio de subvenciones directas a nivel de finca o de productor, bajo la égida de una institución que opere de manera centralizada. **Para poder llevar a cabo los programas de apoyo directo, exigidos por los acuerdos internacionales, sería menester fortalecer las instancias locales de los ministerios de agricultura.**

En resumen, la lucha por un régimen de comercio internacional que sea más equitativo es uno de los aspectos críticos para la agricultura de las Américas, conjuntamente con la necesidad de adaptar los enfoques de políticas nacionales y las estrategias institucionales al entorno internacional.

iii. Los acuerdos subregionales y bilaterales de comercio

En esta misma década en la que se acordaron, por primera vez, reglas internacionales que normaran las políticas agropecuarias internas de los países en desarrollo, se crearon también nuevos bloques de libre comercio, TLCN (NAFTA) y MERCOSUR, cuya presencia ha menoscabado un tanto el ejercicio soberano de las políticas económicas de los países miembros. A la vez, los bloques existentes del Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano tomaron un segundo aliento. Es decir, la tendencia más destacada de la década ha sido la de **la internacionalización de la política agropecuaria.**

Al respecto, Josling ha hecho la siguiente observación:

Las presiones argentinas para un comercio más libre han llevado al gobierno brasileño a reducir el programa de precios mínimos para los agricultores y el programa de préstamos para mercadeo... La participa-

ción del Estado en el mercadeo interno también ha sido recortada abruptamente (Josling 1998:52).

Dicho proceso de integración económica muestra indicios de acentuarse aún más. En principio ha habido un acuerdo, a nivel presidencial, de trabajar conjuntamente por la realización de un mercado común que cubra todo el Hemisferio (la propuesta ALCA). Además de eso, recientemente el MERCOSUR y la Unión Europea han dado los primeros pasos hacia un acercamiento mutuo. Está de más decir que el surgimiento de los mercados comunes ha traído beneficios palpables para sus socios. La pregunta que se plantea ahora es si ellos representan también un incremento neto en el bienestar mundial; o sea, si generan mayores volúmenes de comercio exterior (*trade creating* en jerga anglosajona) o, por el contrario, si simplemente desvían el comercio hacia sus miembros y fuera de terceros países (*trade diverting*). De ahí la importancia de la meta de largo plazo de continuar ampliando la cobertura de los acuerdos mundiales, bajo el patrocinio de la OMC.

Paralelamente a estos acontecimientos, y tal vez a raíz de una frustración generada por el lento ritmo de perfeccionamiento y ampliación de los mercados comunes en áreas como Centroamérica, ha habido un brote reciente de acuerdos comerciales bilaterales. Si bien cada acuerdo comercial representa un paso más hacia la apertura de un mercado para determinados productos, también significa un distanciamiento mayor del principio de economía de que un país debería tener una política de comercio exterior completamente uniforme. Además, dichos acuerdos están plagados de excepciones y su cumplimiento no ha sido coherente a través del tiempo. En América Central, por ejemplo, el azúcar ha estado exento de la regla de libre comercio dentro de la subregión, y los países miembros del Mercado Común Centroamericano no han podido llegar aún a un acuerdo sobre un arancel externo común sobre los granos básicos. El MERCOSUR ha sufrido sus propios debates y vaivenes de políticas. Tal como asegura Aldo Ferrer,

“El MERCOSUR fluctúa entre dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional. Uno se funda en ... la visión fundamentalista de la globalización. Desde esa perspectiva, el Mercosur constituye un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro

de la cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial. El otro modelo concibe ese esfuerzo integrador como una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y políticas activas." (Ferrer 1997).

Ante este panorama, un reto adicional que enfrenta la agricultura de la región es desarrollar una visión armoniosa y compartida sobre cuál debería ser una política de comercio internacional deseable en el futuro, y el papel que jugarían los acuerdos subregionales y regionales dentro de dicha visión. Si bien América Latina y el Caribe han acordado ya las líneas principales de las reformas propuestas al régimen de comercio internacional, a ser negociadas en la ronda agropecuaria de la OMC (Valdés 1998), aún resta preparar reformas a las políticas nacionales de comercio exterior que sean coherentes con el orden mundial que se está desarrollando. Un reto paralelo sería promover, dentro de cada país, procesos para internalizar los acuerdos internacionales existentes y mejorar la productividad agropecuaria, con antelación a las futuras reducciones de las barreras comerciales.

Si bien América Latina y el Caribe deberán propugnar por una mayor uniformidad y equidad en el régimen del comercio mundial, no le deberán temer a un comercio aún más libre. Su potencial agropecuario ha sido ampliamente demostrado, y un mayor acceso a los mercados mundiales representará enormes oportunidades para la región.¹¹

iv. Las restricciones fitosanitarias

Los controles fitosanitarios siempre han formado parte integral de la trama de normas internacionales de comercio. Este tema ha sido objeto de un acuerdo separado, el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario, el cual "resulta controversial", en las palabras de Díaz-Bonilla y Robinson (1999). Se aduce un uso incorrecto de dichos controles, lo cual podría dar lugar a un pro-

11 Una revisión de las proyecciones cuantitativas de los efectos de la plena puesta en vigencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay señala que América Latina se beneficiará más que cualquier otra región del mundo, a excepción de Asia Oriental. (Sharma, Konandreas y Greenfield 1996:351-366).

teccionismo disfrazado. Sin embargo, Díaz-Bonilla y Robinson sugieren no abogar por abrir la caja de Pandora de ese acuerdo, sino tratar de fortalecer las instancias correspondientes de resolución de conflictos.

Una de las principales preocupaciones respecto a las disposiciones sanitarias y fitosanitarias es que su aplicación es técnicamente exigente:

“Las medidas sanitarias y fitosanitarias de los principales países importadores se han tornado cada vez más complejas, y en algunos casos requieren de un nivel de tecnología que aún no se encuentra ampliamente disponible en los países exportadores de la región.” (Valdés 1998:5)

Esta es un área en la que deberá exigírseles a las asociaciones entre el gobierno, el sector privado, las instituciones de investigación y las universidades, que desarrollen la capacidad técnica necesaria para lograr la completa ejecución y monitoreo del acuerdo. El contenido técnico del acuerdo pareciera incrementarse con el advenimiento de la biotecnología. Para citar solo un ejemplo, recientemente la Unión Europea ha impuesto restricciones sobre el uso de la somatropina en la leche (Valdés 1998:8). **Estas tendencias subrayan la necesidad de fortalecer la capacidad nacional de monitorear, no solamente las condiciones físicas y biológicas de los productos importados, sino también las de la producción nacional.** La capacidad técnica para llevar a cabo dicho monitoreo constituye otro aspecto crítico para la agricultura del Hemisferio.

v. Enfoques internacionales de carácter netamente institucional

Hoy en día los acuerdos internacionales permean toda clase de políticas y abarcan una amplia gama de orientaciones, entre ellas, la descentralización del accionar del sector público (campo en el cual Bolivia y Guatemala se han colocado a la cabeza de la región), el fomento de una participación más amplia en la toma de decisiones, y la misma gobernabilidad. Varios programas externos apoyan la descentralización, y las entidades internacionales de desarrollo ponen mayor énfasis en la gobernabilidad como criterio de calificación para el financiamiento externo, aun cuando apenas están explorando formas de hacer operacional dicha prioridad.

En el entorno internacional se ha observado que el éxito de los “paquetes” de reformas económicas depende, en gran medida, de las estructuras y modalidades institucionales para ejecutarlas y del enfoque que se utilice en la formulación misma de dichas reformas. Al fin y al cabo lo que se quiere es que las instancias de gobierno respondan más a los objetivos comunes de la ciudadanía y que actúen con mayor agilidad. La institucionalidad de la agricultura no puede escapar a estas tendencias. De hecho, tal y como se plantea en otras secciones del presente informe, la descentralización institucional y el fomento de una mayor participación ciudadana en la formulación de las estrategias representan una condición sine qua non para lograr el desarrollo sostenido de los pequeños agricultores y un desarrollo rural auténtico. Por lo tanto, **implantar una nueva concepción de institucionalidad es uno de los aspectos críticos para la agricultura del Hemisferio, de cara al siglo XXI.** Es por esto que la sostenibilidad institucional figura entre los cuatro principios fundamentales, de índole estratégica, para la agricultura de la región, aludidos en la sección 1c.

d. Desde la perspectiva ecológico-ambiental

También el manejo de los recursos naturales está, cada vez más, sujeto a las influencias internacionales, aunque todavía no alcanza el grado de especificidad de la política agropecuaria. La Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, dio un nuevo impulso al accionar coordinado en el plano internacional sobre los temas del medio ambiente y el manejo de recursos naturales. En aquella ocasión 178 gobiernos pactaron, por primera vez, un ambicioso programa (el “Programa 21”) que enunció lineamientos de políticas sobre temas tales como, la disminución de la capa de ozono, la degradación del recurso tierra, la deforestación, la biodiversidad, las amenazas al medio ambiente marino y a las fuentes de agua dulce, y los químicos tóxicos y desechos sólidos y peligrosos. También abarcó temas de índole social y económica, como la pobreza, el papel de la mujer, el crecimiento de la población, la salud y el desarrollo sostenible.

Se le dio seguimiento a la Cumbre de Río con la Cumbre de las Américas sobre el Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996, y la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático realizada en Kyoto en 1997. En esas ocasiones se confirmaron los compromisos iniciales en determinadas áreas y se dieron

interpretaciones más concretas. Por ejemplo, en Kyoto 160 países pactaron acuerdos que los obligan legalmente a observar los límites para las emisiones de seis gases que causan el "efecto invernadero."

Además de estos acuerdos recientes, tradicionalmente se ha recurrido a los acuerdos bilaterales y multilaterales, como medios efectivos para manejar recursos naturales que abarcan territorios compartidos por varios países, tales como ríos, mantos acuíferos y reservas naturales. El Parque Internacional de la Amistad, que abarca un área a ambos lados de la frontera entre Costa Rica y Panamá, constituye un ejemplo de este tipo de acuerdos.

En lo que respecta al manejo de los recursos marinos, éste también se ve sujeto, cada vez más, a convenios internacionales específicos. Las cuotas internacionales de pesca son quizás los ejemplos más conocidos. En el caso del Golfo de Fonseca, El Salvador, Honduras y Nicaragua están tratando de adoptar una visión conjunta, todavía más amplia, sobre el manejo de ese recurso. En otros casos, se siente intensamente la ausencia de una cooperación internacional efectiva, particularmente con respecto a la protección de los derechos soberanos de la zona marítima de exclusión de 200 millas. En Guyana, por ejemplo, hay suma preocupación sobre lo que es percibido como incursiones de pescadores de Trinidad y Tobago, Venezuela, Surinam y países de Asia Oriental, en las aguas marítimas guyanesas.

Otras inquietudes internacionales más amplias están encontrando expresión en políticas concretas. Aún antes de la Cumbre de Kyoto, la preocupación sobre el calentamiento global llevó a la creación del mecanismo internacional de "Implementación Conjunta", que tiene asidero legal en la Convención Marco sobre el Cambio Climatológico. Este mecanismo permite vender la capacidad del bosque de capturar carbono (dióxido de carbono) a las industrias de otros países, que preferirían pagar por el buen manejo del bosque, el cual absorbe carbono, en vez de incurrir en el costo de reducir sus propias emisiones de carbono. Además de los beneficios ambientales a escala internacional, acudir a dicho mecanismo incrementa la rentabilidad de plantaciones maderables manejadas de forma sostenible.¹²

12 El cálculo de estos efectos potenciales en la rentabilidad de las plantaciones de Argentina ha sido presentado por Roger Sedjo (1999)

Hasta la fecha hay pocos ejemplos de proyectos de esta índole; empero, Costa Rica ha sido uno de los líderes en el campo.

Ramón López y Claudia Ocaña estimaron que si esa capacidad de captura de carbono se vendiera para bosques existentes, el valor potencial del área de bosque deforestada anualmente en América Latina estaría en unos \$8 mil millones, frente a un beneficio financiero para los taladores del bosque de solamente unos \$500 millones (López y Ocaña 1999). Sin embargo, para poder obtener esos beneficios, los investigadores consideran que los países de la región tendrían que participar en el sistema internacional de cuotas nacionales de emisiones de carbono, que fue acordado en principio en Kyoto en 1997, y todavía no han mostrado anuencia al respecto.

Otro vínculo internacional con el manejo de los recursos naturales, más difundido que los proyectos de captura de carbono, ha tomado forma en la certificación internacional de la madera tropical, la cual incrementa el valor de la madera en algunos mercados (pero todavía no en la mayoría de ellos). Hay indicaciones de que la presión para exigir la certificación viene aumentando en los países importadores.¹³ Responder adecuadamente a esta tendencia requeriría el fortalecimiento de las instancias nacionales de manejo forestal —otro reto institucional para los países en desarrollo que surge del cambiante entorno internacional—.

Tal y como fue mencionado anteriormente, la modalidad de la certificación ambiental, de los llamados "sellos verdes", irá tomando auge en todo sentido, inclusive en lo que se refiere a la exportación de productos alimentarios. En efecto, las disposiciones internacionales sobre los aspectos ambientales no representan controles sobre las políticas nacionales, como es el caso de las políticas agropecuarias ante la OMC, sino que representan **incentivos al buen manejo de los recursos naturales**, los cuales, podrían ser aprovechados si en los países en desarrollo existieran el liderazgo y la capacidad institucionales requeridos. Fomentar la capacidad para aprovechar tales incentivos es un aspecto crítico para la agricultura. Dada

13 En los primeros días de septiembre de 1999, la empresa Home Depot, que compra un diez por ciento de la madera comercializada en el mundo, anunció que de aquí en adelante comprará solamente madera certificada.

la naturaleza internacional del tema, se requiere de una estrategia interamericana al respecto.

Por ende, **cada vez reviste más urgencia la tarea de reestructurar y fortalecer las instancias gubernamentales agropecuarias y de manejo de recursos naturales, y mejorar su coordinación con las entidades de gobierno local, del sector privado y de la sociedad civil, para que sean instituciones de avanzada en lo que se refiere al aspecto de la calidad de los productos.** Solamente así se podrán aprovechar las nuevas oportunidades e incentivos creados en función de la creciente preocupación internacional sobre el manejo del medio ambiente. El manejo del aspecto de la calidad también es crítico para el desarrollo de la agricultura del siglo XXI.

e. Desde la perspectiva social

Si bien las preocupaciones del entorno internacional que están relacionadas con los aspectos sociales del desarrollo no han incidido formalmente en los marcos de las políticas nacionales, la creciente conciencia de su importancia ha influido en las orientaciones de las políticas. La dimensión social del desarrollo ha sido resaltada en varias conferencias internacionales, tales como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (ambas realizadas en 1995) y la Cumbre Mundial de Alimentación. Es más, ese aspecto ha sido destacado en otras Cumbres, como es el caso de la Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea (junio, 1999), las Cumbres de las Américas y las Cumbres Iberoamericanas; además de estar incluido en los capítulos 3, 5, 6 y 7 de la sección 1, y los capítulos 24-32 de la sección 3, del mencionado Programa 21.

Eventos y acuerdos de esa naturaleza, y aún más las redes mundiales sobre determinados temas que han surgido en los últimos años, han venido concienzando a las autoridades nacionales y alentando a las agrupaciones de la sociedad civil, a fortalecer las políticas y los programas dirigidos a mejorar la dimensión social de la vida. Sin los aportes de las corrientes y las comunicaciones internacionales, dicho proceso hubiera dilatado mucho más.

Como consecuencia, hay una mayor conciencia sobre la necesidad de que el apoyo del Estado se focalice más en los estratos más necesitados y en los grupos que actualmente se encuentran en desventaja, sobre todo las mujeres, los grupos indígenas y los pobres en general. Hay un mayor compromiso por mejorar las condiciones educativas y de salud de la población, así como por cuidar el medio ambiente. Estas prelaaciones no siempre se traducen en programas eficaces pero el nuevo énfasis está claro. Asimismo, la cooperación internacional asigna una creciente prioridad a los temas sociales. Un ejemplo concreto es el gran interés y apoyo brindados por las ONG internacionales a la formación y consolidación de instituciones microfinancieras que muestren viabilidad a largo plazo. En sus distintas facetas, la preocupación por el tema social es uno de los aspectos críticos de la agricultura.

Para las estrategias y políticas agropecuarias, el reto correspondiente es encontrar una manera de incorporar las prioridades sociales en prácticamente todas sus formas de accionar. Entre otras cosas, esto quiere decir **acompañar las políticas dirigidas a la agricultura de una estrategia de desarrollo rural**. La mayoría de los proyectos de desarrollo rural integral de antaño no fueron muy exitosos en el cumplimiento de sus expectativas; sin embargo, de esas experiencias se obtuvo la lección de que se requiere una estrategia o política nacional de desarrollo rural bien definida, que guíe las prioridades de las varias acciones a nivel de campo. Para garantizar que las estrategias de desarrollo rural tengan el enfoque más acertado y que puedan ser ejecutadas, es menester desarrollarlas en estrecha colaboración con representantes de la sociedad civil.

No cabe duda de que las estrategias de desarrollo, ya sean para las áreas rurales o para la nación entera, tienen que colocar a la educación en primer lugar, pues ella es el cimiento básico para cualquier avance social o económico. Desde una perspectiva internacional, América Latina tiene un largo camino que recorrer:

... en su **Informe sobre el Progreso Social y Económico** de 1997, el Banco Interamericano de Desarrollo identificó el atraso en la educación como el mayor obstáculo para el crecimiento futuro de la región. Se estima que si la mano de obra tuviera un año más de escolaridad ... la tasa de crecimiento promedio de la región subiría en 1.5 puntos por-

centuales al año. ... Finalmente ... tanto el promedio, más bajo, de educación de la fuerza laboral como su desigual distribución, reducen, en forma desproporcionada, el crecimiento del ingreso entre los pobres ...

El desempeño de América Latina en la acumulación de capital humano es débil comparado con el de otras regiones ... el promedio de escolaridad es dos años menos de lo que se podría esperar dado el ingreso per cápita, lo cual es apenas mejor que el del África al sur del Sahara y mucho menor que el del Sureste Asiático (Birdsall 1998:i-4).

Dada la magnitud de la crisis educativa de la región, tampoco hay duda de que **el esfuerzo por mejorar el desempeño del sistema educativo requerirá profundas reformas de índole institucional**. Otra vez en palabras de Nancy Birdsall:

Los sistemas educativos, tradicionalmente muy centralizados y burocráticos, que existen en la región han fracasado en el intento de servir a los pobres, por la sencilla razón de que no han sabido producir escuelas efectivas –para ningún grupo–. Un modelo de mercado no tendría un mejor desempeño; la competencia que brinda en algunos pocos países obviamente excluye a aquellos que no pueden pagar. Es posible concebir un enfoque alternativo en el cual el papel del gobierno se transforme de proveedor de servicios a financista y coordinador, promoviendo la competencia en el suministro de servicios, tanto entre los proveedores públicos como privados, realzando la capacidad del consumidor de escoger y opinar, y asegurando que los pobres, por medio de reglas justas de acceso, cupones y otros subsidios a la demanda, se integren totalmente ... al sistema (Birdsall 1998:22).

Las áreas rurales no tienen que esperar a que las áreas urbanas inicien tales reformas. En efecto, dado el retraso que evidencia la educación en el campo y el papel, absolutamente vital, que ésta juega en el desarrollo rural, puede afirmarse que las reformas a la manera en que los servicios educativos se brindan deben iniciarse en las áreas rurales. **Entre los diversos aspectos críticos necesarios para engendrar una visión renovada de la agricultura, no cabe duda de que la educación rural ocupa el lugar primordial**. Le sigue muy de cerca una efectiva descentralización institucio-

nal y la adopción de modalidades participativas para la elaboración y ejecución de estrategias y políticas para la agricultura y el desarrollo rural.

3. ASPECTOS CRITICOS DE LOS MARCOS ESTRATEGICOS PARA LA AGRICULTURA

a. Introducción

En la presente sección se trata de darle un sentido más concreto a la nueva concepción de la agricultura. Se hace hincapié en las transformaciones estratégicas requeridas para enfrentar el desafío que llevan consigo los aspectos críticos antes señalados, y, al mismo tiempo, la exposición destaca otros aspectos, también críticos, pero a un nivel más bien operativo. Los dos primeros temas que se analizan son la producción y la comercialización, ya que éstas son las actividades económicas cuya realización es imprescindible para que haya una agricultura. Luego el análisis pasa a los aspectos que, en conjunto, forman el cimiento económico sobre el cual se asientan los agricultores: el recurso humano, la matriz institucional y el cuadro fiscal de la agricultura.

En lo tocante a la requerida transformación productiva, el énfasis reside en los factores básicos de producción, puesto que son ellos la fuente de incremento de la productividad. Desde luego, el factor fundamental de la producción es el factor humano; de ahí que en esta sección dicho elemento sea revisado desde tres puntos de vista: el de la investigación, la extensión y la capacidad para absorber nuevas tecnologías (la capacidad para mejorar la productividad); el de la capacidad del productor para lidiar con la comercialización; y finalmente, desde un punto de vista más general, el de la transformación humana que debe llevarse a cabo en el campo.

A lo largo de esta sección se aplican los principios de sostenibilidad arriba enunciados, buscando siempre satisfacer el gran reto de incrementar la competitividad agrícola y de mejorar las condiciones de vida de los agricultores. No se pretende elaborar una estrategia para el desarrollo de la agricultura, sino, más bien, presentar una serie de aspectos críticos que, a

nivel operativo, deberían ser tomados en cuenta al diseñar estrategias nacionales o regionales.

b. La transformación productiva

i. La principal orientación de la producción

El aspecto global más crítico para lograr una transformación productiva consiste en encontrar la forma adecuada de mejorar el funcionamiento del **mercado de factores**. En el pasado, las intervenciones de política hacían hincapié en el mercado de productos; empero, hoy día el régimen internacional favorece, más bien, la concentración de las intervenciones de políticas en el mercado de factores, para no distorsionar, así, el mercado de productos. El mercado de factores incluye el capital humano y los conocimientos técnicos y científicos; por lo tanto, habrá un traslape con las políticas de transformación humana.

Es evidente que, de ahora en adelante y para toda la región, las estrategias para lograr una transformación productiva tienen que concentrarse en una meta: **aumentar la productividad**, factor que incluye, tanto una mejora en el rendimiento físico como una modificación de la modalidad nacional de producción hacia rubros de más alto valor. El incremento de la producción agropecuaria sólo puede lograrse mediante dos factores: la ampliación de la frontera agropecuaria y el aumento de la productividad, interpretando este último factor de la manera señalada. A raíz del agotamiento, cada vez mayor, de las posibilidades físicas de ampliar la frontera agropecuaria, y su creciente costo ambiental, en el futuro el crecimiento de la producción tendrá que basarse, casi exclusivamente, en el aumento de la productividad.

Para lograr la deseada transformación productiva, será menester efectuar reformas profundas en cada uno de los factores básicos de producción del agro, como son: el capital humano (incluyendo los conocimientos científicos de la sociedad), la tierra productiva, el capital financiero y el agua. El reto que implica la transformación de dichos factores se presenta, en ese orden, en los incisos siguientes. Luego se comenta un aspecto crítico que guarda estrecha relación con lo antes manifestado: el de un marco de in-

centivos adecuado e instrumentado mediante la política macroeconómica, que coadyuvará a impulsar la transformación.

ii. La capacidad para mejorar la productividad

A pesar de la apremiante necesidad por incrementar la productividad agropecuaria, las últimas investigaciones han puesto en duda que dicho incremento se esté dando a un paso adecuado en los países en desarrollo. De hecho, al analizar una muestra de dieciocho países, Lilyan Fulginiti y Richard Perrin encontraron que la productividad disminuyó (tomando en consideración la productividad en todos los factores de producción) en el período 1961-1985. Los países que experimentaron disminuciones incluían a Brasil y Argentina. Las excepciones (aquellos países en los que la productividad había aumentado), incluían a Chile, Colombia, y la República Dominicana; pero aún en esos casos el aumento no resultó ser suficiente, en vista de las necesidades que había que cubrir (Fulginiti y Perrin 1998:45-51).

Un sistema de investigación agropecuaria bien estructurado y dotado de suficientes fondos, puede contribuir, en forma decisiva, a aumentar la productividad de la finca. Rubén Echeverría encontró que, sobre una base de cien casos del mundo en vías de desarrollo, los rendimientos de la investigación están por encima del 40% por año (Echeverría 1990). También se encontró un alto rendimiento de la investigación en un resumen de 32 estudios de casos realizados con países africanos y presentado recientemente por William Masters, Toubá Bednigar y James Oehmke (1998:81-86).

El papel de la investigación agropecuaria en el reposicionamiento de la agricultura, y los correspondientes retos, han sido atinadamente resumidos por Echeverría, en los siguientes términos:

Dado el énfasis, cada vez mayor, en el libre comercio, y dadas, también, las limitadas posibilidades de expansión de la tierra, una mejor tecnología es la clave para los países que quieren asegurar sus ventajas competitivas. Además, la mezcla de productos en el sector agropecuario está sujeta a rápidos cambios a través del comercio; de manera que las organizaciones de investigación deben estar en condiciones de

reaccionar a dichos cambios. Finalmente, con la creciente urbanización, la porción del precio al detalle de los productos básicos capturados por los productores está disminuyendo, lo que, exige una mayor concentración en el procesamiento pos-cosecha y en el mercadeo. (Echeverría 1998)

Echeverría añade que:

A las organizaciones nacionales de investigación se les está pidiendo que amplíen sus agendas y que le presten una mayor atención al alivio de la pobreza, la degradación ambiental y el manejo de recursos. Además, las tecnologías agropecuarias están requiriendo una administración cada vez más intensiva ... a través de la sustitución de químicos dañinos al ambiente por mejor información (por ejemplo, el manejo integrado de plagas) ... los adelantos en biología molecular y en la tecnología de información han abierto nuevas vías para la investigación agropecuaria, que pueden reducir los costos de desarrollar mejores tecnologías. Estas tecnologías, sin embargo, deben realizar una inversión inicial sustancial en capacidad humana y física. Dada la tendencia global a privatizar el conocimiento, es necesaria una mayor inversión pública en ciencias básicas, como un prerrequisito para la generación de futuras fuentes de tecnología. (Echeverría 1998:1107)

Desafortunadamente, pese a este panorama de mayor responsabilidad para el sistema de investigación agropecuaria, su financiamiento ha disminuido:

Un cálculo aproximado indica que, de principios de la década de los ochenta a principios de la de los noventa, el presupuesto promedio de investigación de los INIAs de la región se redujo en un 13%. ...]El sector privado no está 'cerrando la brecha'. (Echeverría, Trigo y Byerlee 1996:3)

Asimismo, la calidad de los sistemas nacionales de investigación deja mucho que desear: "sólo cerca de la mitad del número total de investigadores tiene capacitación a nivel de posgrado, y de éstos sólo el 16% tiene el grado de Ph.D" (Echeverría 1998:1104).

A fin de revertir estas tendencias y poner la productividad agropecuaria nuevamente en un camino ascendente, **la investigación agropecuaria tendrá que pasar por una extensa transformación institucional.** Este es el primer aspecto crítico para la transformación productiva. Uno de los principales retos es encontrar una manera viable de involucrar a las instituciones no gubernamentales –universidades, fundaciones, asociaciones de productores– y a las empresas privadas, en el proceso de investigación. Un segundo reto es cómo orientar la investigación, más efectivamente, hacia las necesidades de los clientes, los agricultores. Para poder hacerle frente a este reto será necesario involucrar, más de cerca, a los agricultores en la toma de decisiones relativas a estrategias de investigación. Transformaciones como estas ya se han iniciado, a diferentes ritmos en los países de la región; pero, tendrán que acelerarse. Si estas transformaciones se llevan a cabo de manera exitosa, será más fácil convencer a las instituciones financieras para que restablezcan la prioridad que tuvo anteriormente la investigación agropecuaria; pero, también se necesitará liderazgo político nacional en ese sentido.

A los sistemas de investigación se les pedirá, cada vez más, que adopten las nuevas técnicas de investigación genética. Sin embargo, en vista de que aún es incierto el rumbo que tal clase de investigación tomará en el entorno internacional y la aceptación que sus resultados tendrán entre los consumidores, las agencias de investigación y otras instituciones agropecuarias de la región tendrán que adoptar necesariamente tres prioridades: continuar insistiendo en las líneas de investigación que prometen resultados beneficiosos para el mayor número de productores, es decir, aquellas que reducen los costos de producción; elaborar sistemas de monitoreo y control sobre la difusión de nuevos “productos” biológicos; y, desarrollar y mantener los bancos de genes. Estos últimos serán especialmente importantes en caso de que algunos de los productos de la investigación biotecnológica sean rechazados por los principales países consumidores, y también son vitales para asegurar la capacidad de la raza humana para alimentarse a sí misma en el futuro. Hasta la fecha, la región no le ha prestado especial atención al desarrollo de bancos de genes, o bancos de biodiversidad.

Un sistema efectivo de extensión agropecuaria es el segundo pilar necesario para aumentar la capacidad de mejorar la productividad –el capi-

tal humano en el agro—. Está de más decir que el desempeño del sistema de extensión está vinculado, en parte, con el desempeño del sistema de investigación. Cuando las prioridades de investigación no están de acuerdo con las prioridades de los agricultores, la extensión agropecuaria es menos efectiva. “La insuficiente tecnología pertinente a las circunstancias de los agricultores era un importante impedimento en muchos servicios [de extensión]... Independientemente del sistema de extensión usado, una provisión apropiada de tecnología es esencial para que las inversiones en extensión valgan la pena” (Purcell y Anderson 1997:84).

Para poder superar las limitaciones de los servicios de extensión agropecuaria, va a ser inevitable que se reformen las modalidades institucionales:

Estos gobiernos no sólo no pueden darse el lujo de emplear gran cantidad de ‘extensionistas’ en forma permanente, sino que su capacidad administrativa está muy limitada por las exigencias de una organización, cada vez más amplia y técnicamente sofisticada, de agentes ‘extensionistas’, que no siempre están equipados para adiestrar, recompensar y motivar. Está emergiendo un nuevo papel para el Estado, que [le da un papel a] la creación de ambientes que promuevan la acción privada y voluntaria, en vez del suministro directo de servicios (Purcell y Anderson 1997:254).

Reestructurar la extensión agropecuaria para que responda mejor a las preocupaciones de los clientes es el segundo aspecto crítico para poder efectuar la transformación productiva.

Sin embargo, **la capacidad de los agricultores para mejorar la productividad y responder a un entorno cambiante** depende no sólo de aportes ajenos, recibidos en forma de resultados de investigaciones y entregados por el servicio de extensión, sino de su propia capacidad para planear la finca y asimilar la información. Esto, a su vez, depende, más que nada, de su nivel de educación. Consecuentemente con lo anterior, se está dando un reconocimiento, cada vez mayor, de **la importancia de la educación rural** como medio para otorgarle a la agricultura un mayor dinamismo, la cual es crítica para mejorar la productividad.

Una vez que el agricultor adquiere una educación básica, el segundo aspecto que le beneficiaría sería una capacitación en materia de contabilidad de costos. Es realmente sorprendente que, aún entre los grandes productores de la región, solamente un mínimo porcentaje de ellos lleva un registro de costos e ingresos; de ahí que no estén en condiciones de evaluar la rentabilidad de potenciales mejoras tecnológicas.

El paso siguiente consiste en brindar capacitación en lo que se refiere a administración de empresas rurales, en un sentido más amplio que el mero cálculo de costos y ganancias. No está de más recordar que, en toda la secuencia de capacitación, el elemento prioritario lo constituye la juventud rural: ellos no sólo representan el futuro, sino que son la levadura de la sociedad rural. Una experiencia con un proyecto de irrigación en Brasil ofrece un bello ejemplo del papel catalizador de la juventud rural:

Cuando el proyecto empezó, los agricultores de la asociación local de usuarios de agua estuvieron renuentes a adoptar las opciones para el manejo eficiente del agua, tales como el sistema aspensorio que ahorra agua, y cultivos de más alto valor. Los cargos por agua no cubrían los costos de operación y mantenimiento y el sistema no era sostenible.

... un análisis de las razones del limitado interés en cambiar llevó a promover la participación de los hijos de los agricultores, y de allí salió el Projeto Amanhã (Proyecto Mañana). Se fundó una escuela vocacional para enseñarle a la nueva generación mejores métodos de irrigación, nuevas técnicas agropecuarias y el manejo de viveros. ... la escuela se ha expandido y ofrece clases de costura, fabricación de muebles y producción de carne de res y aves. Los estudiantes también aprenden cómo manejar un aserradero y reparar tractores. La escuela tiene 100 hectáreas de tierra sembrada con cultivos de alto valor con propósito educativo ...

El proyecto ha dado un giro completo gracias a la escuela. La asociación de usuarios de agua, que administra el Proyecto Mañana, ahora tiene miembros jóvenes y de mayor edad y está recuperando entre el 80 y el 100 por ciento de los costos de operación y mantenimiento del distrito de irrigación. La gente joven ha convencido a sus padres para que prueben nuevas tecnologías y siembren cultivos de alto valor. Uno

... de los graduados informó que, antes del proyecto, su madre y sus ocho hermanos apenas sí sobrevivían sembrando frijoles en su terreno de 15 hectáreas. Ahora él ha empezado a cultivar mangos de alto valor, bananos y maracuyá, y en este proceso su ingreso familiar anual ha aumentado unas treinta veces, de unos \$400 a \$12 000. (Banco Mundial 1999:115).

Elevar el nivel de escolaridad en el campo y capacitar a los productores en materia empresarial es el tercer aspecto crítico para la transformación productiva y además es esencial para que estén en capacidad de enfrentar exitosamente el cambio que proviene de fuentes internacionales.

iii. La consolidación de la tenencia de la tierra

Hoy en día se reconoce ampliamente que la puesta en marcha de una nueva concepción de agricultura requerirá, en el área de la tenencia de la tierra, el cumplimiento de dos aspectos críticos: fortalecer la seguridad de la tenencia de la tierra, tanto para los pequeños productores como para los grandes, y crear un mayor grado de acceso a la tierra para las familias rurales marginadas. La plena seguridad de la tenencia es uno de los pilares para aumentar la productividad agrícola. En todo el mundo se ha recopilado evidencia empírica que confirma ese papel céntrico de la seguridad de la tenencia de la tierra, como lo demuestra el siguiente dato de Costa Rica:

En un ejemplo de Tukurrique, Costa Rica, Bruce (1989) estableció que el nivel de inversión, y por tanto la calidad de la tierra (un indicador de su sostenibilidad), variaban con el nivel de seguridad del agricultor. Los agricultores, que tenían acceso a parcelas bajo varias clases de tenencia —propiedad, derechos seguros de usufructo, posesión, y precarismo—, invirtieron recursos gerenciales y financieros que correspondían, aproximadamente, al grado de seguridad. Así, sobre tierra con tenencia segura, los agricultores cultivaban árboles, los cuales representaban una inversión a largo plazo que aumenta la productividad y la sostenibilidad de la tierra. En las tenencias menos seguras, continuaron sembrando cultivos alimentarios anuales, lo que arruina la calidad del suelo. (Mehra 1995:15)

La titulación de la tierra es esencial para asegurar su tenencia; empero, ésta tiene que ser en 'dominio pleno' para que se desprendan los efectos deseados. Los títulos provisorios, de cualquier especie, no aportan el mismo efecto, ya que no pueden ser ni heredados ni embargados, y frecuentemente tampoco pueden ser traspasados a terceros. Todavía existe un gran número de productores de la región que tienen derechos de usufructo de parcelas de tierra, pero no las poseen en dominio pleno. En muchos países se le ha dado prioridad a la elaboración de sistemas modernos de registros de la propiedad rural, los cuales son un requisito para la titulación. Sin embargo, no se le ha prestado la debida atención a la desmotivación que genera el alto costo de los trámites correspondientes. Por ende, cuando se elabora una estrategia nacional, amerita considerar, seriamente, la forma de compensar dicho costo para las familias rurales más pobres.

La titulación de la tierra no solamente alienta la inversión en ella, sino que también forma la base para los programas de apoyo directo –los de la mencionada “caja verde” de los acuerdos de la OMC–. Sin un registro de los productores y de sus respectivas propiedades, no se puede determinar quiénes reúnen los requisitos para cada programa, ni instrumentar la entrega del apoyo.

Estas consideraciones son críticas para dinamizar la agricultura de la región, especialmente ante los retos del nuevo siglo y siendo la tierra, como sabemos, un recurso frágil e irremplazable.

La tenencia de la tierra forestal presenta su propia problemática. En varios casos las disposiciones legislativas han sido emitidas de tal forma que la única manera en que una familia puede conseguir el título de su parcela es talando el bosque de la misma.¹⁴ Otra faceta de esta problemática se encuentra en el hecho de que, casi en ninguna parte, el Estado se ha mostrado capaz de administrar adecuadamente las tierras estatales forestales; de ahí el consabido resultado: una deforestación desenfrenada. Por lo tanto, y como parte de la planeación estratégica del recurso forestal, hay un interés, cada vez mayor, por explorar otras formas de usufructuar dichas tierras forestales.

14 Para un análisis en esta misma línea, sobre el caso de Panamá, ver Norton, 1998.

iv. Hacia el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento rural

Ante la apremiante necesidad de reconvertir las tecnologías de producción y comercialización de las áreas rurales, el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento rural se ha convertido en uno de los aspectos críticos para poner en vigencia una nueva visión de la agricultura. El modelo financiero anterior de la banca estatal de desarrollo ha caducado casi en todos lados, pues estaba caracterizado por un insuficiente énfasis en la movilización de recursos financieros, una débil administración de las carteras de préstamos –cuyas decisiones a menudo mostraron estar sujetas a injerencias políticas–, y en consecuencia, por un alto costo fiscal. Además, a raíz del pobre récord de recuperación de la cartera, con frecuencia condujo a una inapropiada mentalidad crediticia por parte de los prestatarios.

Asimismo, el enfoque de otorgar créditos subsidiados –la otra base de la estrategia de financiamiento de las décadas pasadas– ha probado ser contraproducente: no sólo le ha resultado costoso al fisco, sino que, debido a que los gobiernos no han sido capaces de seguir inyectando fondos públicos para costear todos los subsidios, dicho enfoque termina minando la base de capital de las instituciones financieras. Además, fomenta una tendencia a invertir en proyectos poco rentables y a desviar los créditos subsidiados a campos distintos a los que originalmente fueron designados. Tal política es incompatible con una buena estrategia de movilización de recursos, ya que las bajas tasas de los activos tienden a reprimir las de los pasivos. Por otro lado, ya que las bajas tasas (reales) de interés no pueden usarse para seleccionar las solicitudes de préstamo, las decisiones terminan tomándose en función de criterios no-económicos. La presencia de intereses subsidiados perjudica, sobre todo, las perspectivas para el surgimiento de nuevas instituciones financieras rurales que sí podrían tener el potencial de ser viables a largo plazo.

Como resultado de esta estrategia financiera no sostenible, lo que se ha observado es un encogimiento del financiamiento rural formal y un mayor costo, que ha debido ser sufragado por los contribuyentes, en aras de mantener a flote instituciones estatales no viables y de brindar subsidios que, al fin y al cabo, fueron poco eficientes y pobremente asignados. Por consi-

guiente, las estrategias e instituciones de financiamiento rural de toda la región se hallan en una etapa de transición.

Aún no está del todo claro hacia dónde apuntará la transición; pero la experiencia ha permitido esclarecer los principales rasgos de una nueva estrategia de financiamiento rural. Dichos rasgos comprenden los siguientes planteamientos:

- Tasas de interés de mercado.
- Una mayor movilización de recursos financieros -en parte como consecuencia de lo anterior, y en parte como resultado de una orientación bancaria hacia el cliente-.¹⁵
- Creación de instituciones financieras locales y/o descentralización de la toma de decisiones de la banca privada, con respecto a la cartera de préstamos.
- El uso de formas novedosas de garantías, tales como grupos solidarios, prendas sobre cosechas y, sobre todo, un mejor conocimiento del cliente.¹⁶
- Mejores incentivos a los empleados de la banca, para asegurar un buen manejo de la cartera, e incentivos al prestatario, para lograr el cumplimiento del contrato de préstamo.
- La elaboración de redes de pequeñas instituciones financieras, vinculadas por un fondo central de segundo piso (apex institution).
- Topes estrictos sobre los aportes financieros ajenos a las instituciones financieras rurales.
- El ofrecimiento de otros servicios financieros esenciales en las áreas rurales, tales como la facultad de efectuar transferencias bancarias.

15 Después de que comenzó a ofrecer un nuevo instrumento de ahorro en las áreas rurales, el Banco Agrícola de la República Dominicana incrementó sus depósitos en un factor de veinte, entre 1984 y 1987. (The World Bank 1990:119).

16 El papel del conocimiento del cliente demuestra que en los asuntos bancarios, igual que en los demás aspectos de la producción, industrialización y comercialización, el factor información es clave.

En este momento, en el campo hay muchas ONG financieras que todavía no han logrado la sostenibilidad, o sea, no tienen la capacidad de movilizar recursos financieros locales, y tampoco han podido mostrar una rentabilidad positiva sin ser subsidiadas. Sin embargo, las etapas que tienen que atravesar para alcanzar dicha sostenibilidad han sido establecidas, al menos a grandes rasgos. Ejemplos de éxito en este sentido se encuentran en el BancoSol de Bolivia y en la Asociación de Grupos Solidarios de Colombia.

Este tipo de replanteamiento del andamiaje de financiamiento rural requiere del respaldo de un marco regulatorio adecuado, el cual debe incluir el establecimiento de las instancias y normas idóneas de supervisión bancaria para las instituciones financieras de pequeña escala.¹⁷ También requiere de grandes esfuerzos de capacitación al personal de las nuevas instituciones financieras rurales, campo en el cual las ONG internacionales han jugado un papel importante hasta la fecha.

En esta área crítica, la tarea por delante no es sencilla; pero en todo el mundo existen suficientes ejemplos de lo exitoso que puede resultar el nuevo enfoque financiero, como para mostrar que vale la pena empeñarse en ello.¹⁸ Se ha comprobado que las necesidades financieras de los agricultores no pueden ser atendidas eficazmente con solo brindarles fondos. Lo que se requiere es la construcción de un nuevo sistema financiero en las áreas rurales, con nuevas modalidades de operación y con nuevas reglas de funcionamiento que aseguren su viabilidad a largo plazo.

17 Una exposición de este tema se encuentra en Berenbach y Churchill (1997).

18 Un resumen de las posibilidades y requisitos del enfoque se encuentra en Christen, Rhyne, Vogel y McKean (1995) y Christen, (1997)

v. Enfoques para lograr un uso más eficiente del agua¹⁹

Más que cualquiera otra clase de inversión, la irrigación posee un enorme potencial para aumentar la productividad agropecuaria y los ingresos en prácticamente todos los países de la región. Por otra parte, el buen aprovechamiento del recurso hídrico es uno de los aspectos críticos para la producción. Pese a esto, los intentos por convertir en realidad ese potencial se han visto con frecuencia frustrados por sistemas de irrigación que, en la práctica, sólo funcionan en una fracción de su capacidad y no se puede confiar en que lleven agua, oportunamente, a los campos que la necesitan. No cabe duda de que, en un futuro no muy lejano, la utilización efectiva del agua será uno de los aspectos críticos para el desarrollo agropecuario. La experiencia obtenida en muchas partes del mundo demuestra que la clave para una irrigación efectiva yace en mejorar el diseño técnico de los sistemas de irrigación, en dar mayores incentivos económicos para el uso productivo del agua y, sobre todo, en mejorar las estructuras institucionales para el manejo del agua.

Los mercados de derechos de agua son una buena ilustración de la nueva conceptualización de la agricultura: representan un enfoque, cada vez más aceptado, que incorpora los dos aspectos relacionados con los incentivos y las estructuras institucionales y que presenta grandes posibilidades para ayudar a cumplir con el potencial de la irrigación. Este enfoque es siempre ejecutado en conjunto con la creación de asociaciones de usuarios del agua, las cuales se describen en la sección 3e más adelante.

España, México y Chile, junto con los Estados Unidos y Australia, han sido los líderes en el desarrollo de los mercados de derechos de agua, y recientemente Perú y otros países han empezado también a desarrollarlos. Las principales motivaciones para establecer un sistema de derechos transables de agua son: brindarles a los irrigadores un mayor incentivo para usar el agua de forma más eficiente, y, crear un mecanismo que pueda rea-

19 Esta sub-sección ha sido adaptada de Roger D. Norton, *Agricultural Strategies and Policies: International Guidelines for Training and Practice*. Roma, FAO, en proceso.

signar flexiblemente el agua de acuerdo con las cambiantes necesidades y oportunidades. Además,

Estos mercados formales de agua también aumentan la participación del usuario en la asignación del agua y en la planeación de nuevas inversiones, a la vez que les permite a las empresas invertir en actividades que requieran un acceso seguro al agua. El resultante aumento en la generación de empleos e ingresos puede ayudar a reducir la pobreza (Thobani 1997:177).

Una ventaja importante de los mercados de derechos de agua es que logran que el precio del agua represente su valor completo (incluyendo cargos de operación y mantenimiento), sin imponer incrementos de precios mediante la vía administrativa, lo que equivale a la confiscación de un derecho básico que tienen muchos agricultores, aun bajo arreglos informales o consuetudinarios. Se ha demostrado que la presencia de mercados de agua fomenta un cambio en la agricultura hacia cultivos de mayor valor, precisamente porque dichos mercados hacen que los agricultores aprecien el verdadero valor del agua.

México y Chile han establecido salvaguardas institucionales contra la posibilidad de que los mercados de agua puedan dañar los intereses de los agricultores, al fomentar la venta excesiva de derechos de agua para usos no agropecuarios. Para ello, han instituido desde un requisito de aprobaciones previas para la venta (en diferentes instancias institucionales), hasta una comisión nacional mixta que vela por el buen manejo del agua.

Las asociaciones de usuarios de agua (AUA), fuertes y bien informadas, son uno de los prerrequisitos para instaurar un mercado exitoso de derechos de agua. Hearne y Easter cierran su estudio empírico de los mercados de agua en Chile con la observación de que "las AUA juegan un importante papel en la facilitación del mercado de asignación de aguas, especialmente en el Valle de Limarí, en donde las transacciones son muy activas, y en el Valle Elqui, en donde se dan las transacciones intersectoriales." (Hearne e Easter 1995:39). Las AUA también juegan un papel clave en la resolución de conflictos entre los usuarios del agua. Cuantos más de estos conflictos se puedan resolver localmente, a través de la mediación de

dichas asociaciones, más bajos serán los costos generales de manejo del agua.

Si bien los beneficios potenciales de los mercados de derechos de agua los hacen muy atractivos, es preciso asegurarse de que éstos satisfagan todos los requisitos, antes de ponerlos en ejecución. Thobani ha comentado que:

... los derechos transables de agua no son una panacea y un sistema efectivo no es fácil de introducir. La experiencia de Chile y la demostrada superioridad de los mercados sobre los medios de asignación de recursos administrados por el gobierno en general, sugieren que los mercados son preferibles cuando el agua es escasa, cuando la infraestructura para efectuar transferencias existe o puede ser desarrollada a un bajo costo, cuando hay un mínimo de capacidad institucional para ejecutar las transacciones y cuando existe la voluntad política para establecer la legislación apropiada." (Thobani 1997:177) —el énfasis es nuestro—.

vi. El marco macroeconómico

La transformación estructural y los incentivos económicos son las dos caras de la moneda para aumentar la productividad. Sin un cambio estructural no puede realizarse un aumento en la productividad. Del mismo modo, a menos que existan incentivos en la forma de una agricultura más rentable, los agricultores no harán inversiones para lograr una productividad más alta, en parte porque no habría financiamiento disponible y en parte porque las perspectivas de largo plazo no ameritarían, desde el punto de vista de los agricultores, tales acciones.

El principal determinante de la rentabilidad de la agricultura es la política macroeconómica. Y los tres instrumentos centrales de la política macroeconómica son, en orden de importancia, la política del tipo de cambio, la política de comercio exterior y la política fiscal (impuestos y subsidios). En otras épocas, los controles directos sobre los precios también influían en los incentivos a la agricultura (generalmente en dirección negativa), pero se han abandonado en la mayoría de los casos debido a sus efectos distorsionantes.

La principal característica de la política macroeconómica es que **determina, más que cualquier otro factor, los precios relativos de la economía**, sobre todo los agropecuarios vs. los no agropecuarios. De allí que una política macroeconómica que no esté bien fundamentada y balanceada podría desmotivar la producción y la inversión en el agro, al asignarles a los productos un precio bajo en relación con el precio de los insumos. Ahora se acepta ampliamente que una apreciación real del tipo de cambio conduce a una baja en los precios del agro, en relación con los demás precios de la economía. Dicho efecto es de tal magnitud que afecta todo tipo de actividad agrícola.

Yaron, Benjamin y Piprek han identificado ocho formas principales en que las políticas macroeconómicas, a menudo, demuestran un sesgo en contra de las áreas rurales en general, además de perjudicar el desarrollo de las instituciones financieras rurales:

El desempeño de los mercados financieros y de bienes reales está íntimamente relacionado. Debido a que los mercados financieros competitivos se guían por las señales de los precios, la distorsión en el precio de los bienes conlleva una mala asignación de los recursos por parte de los mercados financieros. Por muchos años la mayoría de los países en desarrollo han sometido a sus sectores rurales a pesadas medidas impositivas. Los ocho pilares de las políticas basadas en el entorno urbano han tenido un efecto devastador en la rentabilidad de las empresas agropecuarias y en aquellas fuera de las fincas... Los siguientes son los ocho pilares:

1. Tipo de cambio sobrevaluado
2. Precios de los productos agrícolas bajos, controlados y que no cambian con la temporada
3. Altas tasas de protección efectiva para la industria nacional, cuyos productos son usados como insumos agropecuarios
4. Asignaciones presupuestarias desproporcionadamente altas para las áreas urbanas, en detrimento de la infraestructura rural.
5. Inversión en recursos humanos desproporcionadamente alta en las áreas urbanas, en detrimento de las áreas rurales (salud y educación)

6. Leyes de usura (que hacen prohibitivos los préstamos más comunes en las áreas rurales: pequeños, riesgosos y de alto costo)
7. Disposiciones legales y regulaciones subdesarrolladas en relación con la titulación de tierras y los colaterales para los activos rurales típicos (tierra, cosechas, e implementos de la finca), en comparación con los activos urbanos (autos, mercancía duradera, y casas).
8. Impuestos excesivos sobre las exportaciones agropecuarias (Yaron, Benjamín y Piprek 1997:49).

Anne Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés encontraron un sesgo de esa naturaleza, fuerte y penetrante, en una muestra de 18 países en vías de desarrollo, que estudiaron para el lapso 1960-1985 (Krueger, Schiff y Valdés 1991). Resumiendo los resultados de dicho estudio, Schiff y Valdés clasificaron las políticas de incentivos en directas (sobre precios y subsidios) e indirectas (sobre el tipo de cambio y el régimen arancelario y comercial). Observaron que en la muestra de países hubo:

...una transferencia neta total de ingreso, hacia afuera de la agricultura, cercana al 4 por ciento, como resultado de las intervenciones directas... Tomando en cuenta los efectos en los ingresos de las intervenciones indirectas en los precios, hace que las transferencias netas fuera de la agricultura aumenten en un asombroso 46 por ciento del PIB agropecuario (Schiff y Valdés 1992:7).

Obviamente dichas políticas no solamente atentan contra las posibilidades de crecimiento económico de la agricultura, sino que terminan agudizando la pobreza rural.

En pocas palabras, la nueva concepción de agricultura en la región tiene que basarse, en gran medida, en el aspecto crítico de una política macroeconómica sana y balanceada. Junto con la educación, este es uno de los aspectos fundamentales para imprimirle dinamismo a la agricultura y, por ende, a toda la economía.

c. La transformación comercial

En el pasado, las estrategias para el comercio rural se concibieron en términos de construir mercados rurales, imponer controles sobre los pre-

cios, prohibir la acumulación de existencias de productos básicos y tratar de sustituir a los intermediarios por entidades estatales de comercio. Tales lineamientos provenían de la convicción de que el funcionamiento del sector privado, en materia de comercialización, tenía serias fallas y que el Estado podía corregirlas. El paso del tiempo nos ha enseñado otra manera de pensar. El mercadeo eficiente exige un accionar extremadamente ágil, característica que las burocracias están lejos de poseer. También se ha apreciado, cada vez más, que la actividad comercial privada cumple la vital función de reubicar el producto en el espacio y en el tiempo, función que conlleva sus debidos costos y que es inherentemente riesgosa.

Todo ello no quiere decir que la comercialización privada no podría hacerse de una manera más eficiente sino todo lo contrario, y, de hecho, facilitarla es una de las metas prioritarias del panorama de políticas nacionales dirigido a las áreas rurales. Hoy en día los medios son más indirectos y hacen hincapié en erigir un marco regulatorio facilitador, y en dotar a las zonas rurales de la infraestructura necesaria para un comercio eficaz. Los objetivos operacionales en este campo de acción son dos: mejorar la efectividad de los canales de comercialización y estrechar los vínculos entre ésta y la producción, para lograr, así, una mayor inserción de los productores en la cadena productivo-comercial-industrial.

En los incisos siguientes se ilustrarán y desarrollarán estos temas en mayor detalle, para ofrecerles un mayor sustento a las nuevas orientaciones estratégicas de comercialización. No cabe duda de que la comercialización es un aspecto crítico para el avance de la agricultura.

i. La figura del contrato

El concepto del contrato comercial constituye una de las piedras angulares de la economía moderna; por ende, su adecuada promulgación es un aspecto crítico para la agricultura. Sin la seguridad que ofrece un contrato, respaldada por los mecanismos de su aplicación, las posibilidades para concretar acuerdos comerciales con individuos que no son conocidos personales se mantendrán limitadas. Un sistema contractual robusto se basa en una legislación apropiada y en la existencia de un poder judicial capaz de resolver los asuntos en forma rápida e imparcial. La relación entre los agricultores y los corredores de exportación ejemplifica, a menudo, la im-

portancia de un sistema de contratos sólido para el desarrollo agropecuario. Si bien hay muchos ejemplos de relaciones productor-exportador sanas, a veces los corredores no cumplen con los términos del contrato con los productores y éstos últimos no gozan de acceso fácil a recursos legales para buscar remedio. Por lo tanto, esta clase de experiencia termina desalentando la siembra de productos de alto valor, sobre todo por parte los pequeños productores. Se cierra, así, una de las salidas de la pobreza rural de mayor potencial.

Además de garantizar la fiabilidad de los contratos, también es importante verificar que los requisitos de los contratos no se especifiquen de una forma tal que, sin intención, excluyan a un gran número de pobres. Por ejemplo,

Muchas leyes exigen que los contratos tengan consentimiento informado –la parte contratante debe leer y confirmar el acuerdo por medio de su firma–. Este requisito implícito de que los contratos se hagan por escrito le niega a un analfabeto la posibilidad de hacer un contrato legal (Yaron, Benjamín y Pipek 1997:61).

En tales circunstancias, puede darse una disposición legal para que el contrato le sea leído por testigos al firmante (y que estos sirvan como co-firmantes) y que se use su huella digital como firma.

La mayoría de los sistemas judiciales de la región no tienen suficiente capacidad como para resolver las disputas contractuales en forma rápida y justa, y cuando la tienen, el costo de obtener tal resolución es prohibitivo para la mayoría de los agricultores. Por lo tanto, a nivel de estrategias para las Américas, cada vez más se está hablando de un componente judicial que establezca **tribunales rurales especiales**. Las disputas sobre tierras presentan características muy diferentes a las disputas comerciales, y, en esencia, necesitan dos tipos de tribunales: uno que trate los casos relacionados con los mercados de factores (tierra, trabajo, agua) y otro que se encargue de los casos relacionados con los mercados de bienes (ventas y compras de productos e insumos). Las disputas sobre créditos pueden ser resueltas por cualquiera de estos tribunales o incluso por algún otro diferente. Por otra parte, será importante tomar medidas que garanticen que

el costo de interponer una demanda en dichos tribunales no sea excesivo para los pequeños productores.

ii. El marco regulatorio sobre las garantías prendarias

Una de las estrategias más importantes para promover el desarrollo de las finanzas rurales es **fortalecer el marco regulatorio y contractual**, a fin de darles a ambos, prestamista y depositante, mayor seguridad e incentivos. El financiamiento de las actividades agropecuarias puede facilitarse, en alto grado, por disposiciones legales que admitan las garantías prendarias como una forma de seguridad.

Cada vez se reconoce más que la seguridad de la posición del prestamista puede lograrse con un colateral tangible o sin él. Además de usar la tierra como colateral, los prestatarios tienen opciones que incluyen el uso de otras formas de colaterales, tales como las cosechas y el ganado. Los gravámenes sobre cosechas futuras son instrumentos comunes, aunque debido al riesgo que existe en el rendimiento, obviamente no confieren el mismo grado de garantía potencial que los gravámenes sobre la tierra. Es relativamente común que los agroindustriales y exportadores les presten a los agricultores que dan como prenda la futura cosecha. En el caso del ganado, los riesgos incluyen no sólo la posibilidad de que el hato se vea diezmado por una enfermedad, sino también la posibilidad de que el prestatario venda los animales sin decirle al comprador que existe un gravamen sobre ellos. De manera que las cosechas y el ganado son formas imperfectas de colateral; pero cuando se complementan con el conocimiento del prestatario, la institución prestamista puede escoger utilizarlas. Con todo, es necesaria una legislación que lo permita. En algunos países, la legislación existente no admite que los bienes muebles ni la mercancía sirvan como colateral (Fleisig 1995:3).

Otra forma de colateral son las **cosechas almacenadas**. Obviamente este instrumento se aplica sólo en cosechas no perecederas, principalmente granos, pero también en otras, tales como algodón y café. Cuando las cosechas se almacenan en un lugar autorizado, sus dueños pueden recibir documentos conocidos como **certificados de depósito o bonos de prenda**. Un certificado de depósito puede usarse como colateral para obtener un préstamo bancario. Uno de los usos más importantes de tales préstamos es

permitirle al agricultor esperar hasta que los precios experimenten un alza estacional antes de vender su cosecha, ya que los precios siempre alcanzan su punto cíclico más bajo durante la cosecha. Un sistema de certificados de depósito también necesita de legislación específica. Los requisitos para los **almacenes de depósito** tienen que establecerse, junto con los **estándares para clasificar** las cosechas que se almacenarían y las reglas que les permitan a los bancos aceptar esta forma de colateral. Una buena legislación que los faculte debe ser suficientemente amplia como para cubrir los inventarios rotativos y los cambios en la forma del bien a medida que éste se procese:

Pocos países tienen disposiciones [legales] que permitan mantener la seguridad de su interés a medida que el colateral es transformado... A veces los altos costos hacen prohibitivas ciertas transacciones. En Uruguay, el registrar una prenda cuesta 6 por ciento de la suma del instrumento financiero... Sólo estos cargos por registro, calculados a una tasa anual, excederían la tasa de interés de los préstamos a corto plazo para almacenar el inventario de la finca... En Argentina y Bolivia, algo que aún no existe no puede ser objeto de préstamo. Consecuentemente, los agricultores no pueden obtener crédito usando como garantía los huevos de sus aves de corral, la leche de sus vacas o el vino de sus uvas. En Perú un inventario rotativo requiere la redefinición de un préstamo, de manera que el extracto de frutas que está almacenado no puede servir de colateral pero la harina de pescado, almacenada en contenedores de tamaños fijos, sí puede serlo. Por razones similares, el trigo en un silo argentino no puede garantizar un préstamo, pero el azúcar almacenada sí puede. Estos problemas son fatales para los préstamos porque el prestamista sabe que en caso de que el prestatario incumpla, éste podría alegar que el contrato precedente no tiene fundamento legal. Estos problemas legales no tienen una base válida en las políticas (Yaron, Benjamin y Piprek 1997:55-57).

Otra forma más de colateral potencialmente viable son las cuentas por cobrar y los préstamos. Los abastecedores de insumos agropecuarios y los detallistas rurales son, a menudo, fuente de préstamos para los agricultores, pero su capacidad de prestar puede estar restringida por su habilidad para obtener préstamos contra sus cuentas por cobrar. Igualmente, el prestamista del pueblo podría expandir sus operaciones, si le fuera posible usar su

cartera de préstamos como colateral –siempre y cuando existiera un mercado secundario para dichos instrumentos–.

iii. La capacidad de los productores para vincularse con la comercialización

Así como las estrategias orientadas a aumentar la productividad tienen que basarse, sobre todo, en incrementar la capacidad de los mismos productores para asimilar y evaluar la información existente sobre opciones tecnológicas, una sólida estrategia de mercadeo debe incluir, como componente básico, el mejoramiento de las habilidades de los productores para vincular sus actividades con la cadena de comercialización e industrialización. Los dos aspectos, producción y mercadeo, son cada vez más inseparables. Se ha insistido en que, en un ambiente de globalización, es esencial que las decisiones de producción se basen en la demanda, y mucha de la información acerca de qué es lo que está en demanda se obtiene a través de la cadena de mercadeo. Aun cuando los productores puedan obtener tal información por su propio esfuerzo, necesitan estar conscientes no sólo de **qué** es lo que el mercado demanda sino también de **cómo** hacer para que el producto le llegue al consumidor dentro de un período de tiempo aceptable y en condiciones también aceptables. La obtención de esta última información requiere, sin lugar a dudas, de un alto grado de familiaridad con las etapas de mercadeo y procesamiento.

Ahora bien, mejorar la capacidad de los productores en este sentido exige, obviamente, aumentar su nivel educativo, tal y como se ha manifestado en otros contextos. También requiere capacitación especializada, un acceso fácil a cierta infraestructura de telecomunicaciones y apoyo **para la organización de grupos de productores**, lo cual es otro aspecto crítico para la agricultura. Las cooperativas privadas de mercadeo, a diferencia de las cooperativas estatales de producción, tienen una larga y reconocida historia en los principales países agropecuarios. Sin embargo, organizarlas apropiadamente y manejarlas efectivamente exige conocimientos especializados, y ésta es un área clave en la cual los gobiernos pueden brindar apoyo –por lo general de forma indirecta, contratando servicios de capacitación–. Tales cooperativas pueden organizarse tanto para el almacenamiento de productos como para la comercialización per se, y en algunos

casos podrían involucrarse también en tareas de procesamiento. Las cooperativas de procesamiento han sido particularmente exitosas con los productos lácteos.

Se ha observado que los grupos de mujeres rurales son particularmente apropiados para la organización de cooperativas de mercadeo, ya que ellas, por lo general, tienden a orientarse hacia las actividades de mercadeo. Las cooperativas de productores también pueden organizarse como respuesta al interés de las agroindustrias y de los exportadores por obtener amplios abastecimientos de productos de la calidad requerida.²⁰

La habilidad de los productores para insertarse en el ámbito de la comercialización depende, sobre todo, de sus posibilidades para acceder a información relevante, oportuna y fiable. En este sentido, los programas de información sobre precios, mercados y requisitos de calidad son vitales y representan otro aspecto crítico. Se debe concebir el desarrollo de un centro empresarial en cada comunidad rural, dotado de líneas telefónicas, máquinas de fax, Internet, computadoras, y los demás servicios necesarios para participar en actividades empresariales y de mercadeo. Dichos centros pueden ser los sitios donde se impartan cursos de capacitación para lograr una mejor comprensión de los mercados y de las formas de acceder a ellos, para instruir a los productores sobre el manejo poscosecha de los productos, para organizarlos para la comercialización, y para explorar las posibilidades de procesar localmente los productos. Los materiales, así como los cursos podrían estar dirigidos, especialmente, a las mujeres y a los jóvenes, y los centros pueden ser usados para campañas de alfabetización. El establecimiento de dichos centros en áreas rurales fue una de las medidas que tomó Estonia en su marcha hacia una economía de mercado.

Los sistemas de información que llegan a las comunidades rurales deberán estar vinculados con los sistemas internacionales, de manera que todos los productores tengan acceso a información que antes sólo estaba al alcance de los productores más grandes y más orientados al comercio. A

20 Una serie de ejemplos exitosos y no-exitosos de tal clase de cooperativas, en Chile y Perú, se citan en: Schejtman (1996:19-25).

escala nacional, el establecimiento de las bolsas agropecuarias representa un paso importante hacia mercados más transparentes y accesibles. Otra medida que puede ser muy útil a nivel nacional es el establecimiento de un registro de los agentes corredores calificados para exportar productos agropecuarios, y difundir ampliamente dicha información en las comunidades rurales. Más que nada, se necesita una estrategia coherente, que cubra múltiples áreas, y que esté dirigida a incrementar la habilidad de los agricultores para vincularse estrechamente con las actividades de comercialización e industrialización del fruto de su esfuerzo en el campo.

iv. La infraestructura para la comercialización

Tradicionalmente en los programas de inversión pública se ha reservado un lugar importante para la red vial, incluyendo los caminos de acceso rurales. El mal estado de la red vial ha sido una de las razones para las ineficiencias de la cadena de comercialización antes mencionadas, y a lo largo de la región se están haciendo grandes esfuerzos por mejorar carreteras y caminos. Además, se está optando, cada vez más, por el mecanismo de contratar compañías privadas para la construcción y mantenimiento de las vías. En cuanto Honduras optó por esa política, a comienzos de la década de 1990, los resultados demostraron lo efectiva que ésta podía ser.

Sin embargo, hay otras dos formas de infraestructura física que son tan decisivas como la red vial para la comercialización agropecuaria, y también para el manejo poscosecha y el procesamiento de los productos. Nos referimos a las telecomunicaciones y la electricidad. Hoy en día es imposible dirigir un negocio efectivamente sin tener acceso a las telecomunicaciones. Todos los agricultores son, en efecto, pequeños o medianos empresarios, y sin embargo, las políticas gubernamentales han sido lentas en reconocer su necesidad de estar conectados a la red nacional e internacional de telecomunicaciones.

La electricidad es igualmente crítica. Es necesaria, por ejemplo, para hacer funcionar equipo tan variado como computadoras, máquinas de fax, secadoras de grano y correas transportadoras para las empacadoras. Además, es un gran alivio para el trabajo doméstico de los hogares rurales. Los grandes avances en educación, que son posibles por medio del uso de computadoras e Internet, obviamente requieren electricidad.

Para articular la agricultura del hemisferio con los mercados nacionales e internacionales, es imprescindible dotar a las áreas rurales de esta clase de infraestructura. El mismo Presidente del Banco Mundial se pronunció recientemente sobre estas necesidades:

La disponibilidad de servicios eléctricos no es sólo una cuestión de conveniencia, sino que les ahorra tiempo a las mujeres que tienen que ir en busca de otros combustibles. El impacto ambiental también es grande, como quedó demostrado por siglos con la destrucción de los bosques... También es un gran problema para la inversión privada, que necesita una fuente de energía eléctrica suficiente, confiable y de precio adecuado.

Muchas autoridades me han dicho que un sistema vial adecuado es el punto de partida del desarrollo. Las carreteras rurales y urbanas hacen posible el comercio y la prestación de servicios, el suministro de atención de salud y la asistencia de los niños a la escuela. Las carreteras troncales son esenciales para conectar a las zonas rurales, urbanas y regionales.

Además de las comunicaciones físicas, el acceso a las telecomunicaciones con fines comerciales, información y educación será imprescindible para el desarrollo en el próximo siglo. Sin telecomunicaciones adecuadas, ya sea por teléfono o correo electrónico, computadoras o radios, no se podrá luchar contra la pobreza ni se podrá brindar equidad de oportunidades (Wolfensohn 1999).

Por cierto, el Estado no siempre tiene que suplir estos servicios de infraestructura directamente, pero sí tiene la responsabilidad de garantizar su suministro a cada comunidad. Tampoco será necesario tender una línea telefónica a cada casa; en casos de aldeas muy alejadas sería más eficiente proporcionar el servicio en forma comunitaria, ojalá a través de los mencionados centros comunitarios empresariales, los que también podrían ofrecer capacitación.

El aspecto crítico es dotar a cada comunidad de las formas de infraestructura más básicas para que los mismos moradores puedan emprender sus propios esfuerzos de desarrollo. Tales formas de infraestructura son: la red vial, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, y el agua potable. Si

dentro de una generación, digamos para el año 2020, cada comunidad de la región pudiera contar con estos activos comunitarios, las perspectivas para un desarrollo rápido, verdadero y equitativo, habrían avanzado enormemente.

v. La política de comercio exterior

Los temas estratégicos de la política de comercio exterior y su importancia para la agricultura, son temas que ya fueron abordados en las secciones anteriores. Por lo tanto, aquí solamente se recalcan algunos aspectos, todos ellos críticos para el desarrollo sostenible de la agricultura:

- La importancia de **la uniformidad de los aranceles** en la promoción del desarrollo no puede ser subestimada. Las únicas excepciones que se podrían justificar son las que se derivan de una política de imponer aranceles compensatorios ante los subsidios internacionales, y de los sistemas de bandas de precio que hacen variar los aranceles en función de los vaivenes de los precios internacionales, sin brindar protección adicional en promedio.
- De igual forma, sería importante analizar los mecanismos y los medios fiscales para **proporcionarles a las exportaciones agropecuarias el apoyo establecido en los acuerdos de la OMC** (según la regla de minimis), y diluir en algo el sesgo anti-exportador que prevalece en casi todas partes e impulsar los rubros de producción que utilizan mano de obra en forma intensiva y que son del más alto valor unitario. Además, este enfoque ayudaría a reducir el sesgo "anti-agricultura" que encontramos en muchas políticas nacionales, tal y como se mencionó arriba.
- En las estrategias nacionales de desarrollo de la agricultura, **la internalización de los acuerdos internacionales de comercio** ocupa un lugar especial, sobre todo las disposiciones que tienen que ver con el proceso de desgravación arancelaria, los requisitos fitosanitarios y las reglas relativas a las políticas internas de apoyo (las de la "caja verde"). Además de reorientar, en la forma indicada, las políticas nacionales, se deberían desarrollar campañas de informa-

ción sobre estos temas y llevarlas a cabo en cada rincón de cada país.

- Otro tema prioritario es el **perfeccionamiento de los mercados comunes existentes en la región**, y su ampliación y fusión, lo cual traería mayores beneficios que el enfoque de seguir aumentando el número de acuerdos comerciales bilaterales. El MERCOSUR ya camina hacia un estrechamiento de la unión comercial. Según un despacho de Reuters del 3 de agosto de 1999,²¹ el director de integración y MERCOSUR de la cancillería uruguaya, Elbio Roselli, señaló que los países miembros de la unión ahora están abordando la coordinación de las políticas macroeconómicas. Sostuvo que “la coordinación macroeconómica es la esencia de esta situación.”

d. La transformación humana

A lo largo de todo este documento se ha insistido en la importancia primordial del recurso humano, junto con el hecho de que mejorar la educación rural es uno de los aspectos más críticos para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura. La transformación humana, sobre todo en las áreas rurales, es la tarea más intimidante pero también la más imprescindible, que encara la región en el nuevo siglo. Dicha tarea puede ser visualizada desde dos perspectivas: desde el enfoque de las estrategias y políticas para la agricultura, y desde la misma familia rural. Esta sección sintetiza y desarrolla lo planteado sobre este tema en las secciones anteriores, desde ambas perspectivas.

i. La transformación humana: enfoque orientador de estrategias y políticas

El reto a que se enfrentan los responsables de las estrategias y políticas para la agricultura es el de colocar al ser humano en el centro del pensa-

21 Esta información apareció en el “website” de CNN en Español de esa fecha, bajo el encabezado “El MERCOSUR se reúne para encarar coordinación de políticas.”

miento estratégico. Tradicionalmente, las estrategias para la agricultura y el desarrollo rural se elaboraban dentro de un marco de planificación territorial que hacía hincapié en el uso apropiado del suelo y de otros recursos naturales, y en la infraestructura física necesaria para su explotación. Tal enfoque ha caracterizado, por ejemplo, a la mayoría de los proyectos de desarrollo rural integrado. Dichas estrategias y proyectos se han complementado con programas cuyo principal eje de orientación es el de suministrar insumos, en el sentido de **entregarlos**, en vez de capacitar a los productores para que mejoren sus posibilidades de **conseguirlos** por su propio esfuerzo.

Otro enfoque que solía complementar a los anteriores era el de la planificación por producto. Se establecían metas de producción por producto y a partir de ellas se derivaban los requerimientos físicos de tierra e insumos. Se le prestaba poca atención a las preferencias de los productores y a las exigencias del mercado. Más aún, el concepto de competitividad no figuraba en tales esquemas, ya que por lo general se decidía, de manera centralizada, que el país tenía que producir determinados productos, en vez de importarlos, o rebajar, en tal magnitud, su importación. El concepto de dejar que las ventajas comparativas guiaran la composición de las canastas de importación y de producción fue aducido por algunos economistas en un plano teórico; empero, raras veces llegó a influir en el proceso de planificación oficial.

Por razones evidentes, este estilo de planificación fracasó en la mayoría de los casos. Y fracasó simplemente porque **desde un nivel centralizado no es posible tomar en consideración ni las preferencias de miles de productores ni las preferencias de los mercados, normalmente muy exigentes**. En realidad, las dos caras de las preferencias, la de los productores y la de los mercados, van mano a mano, tal y como se ha señalado en este documento. Los productores que tienen un adecuado acceso a la información de mercado y que son duchos en manejar los cambios, están en posición de basar sus decisiones en las preferencias del mercado y de comprender la necesidad de hacerlo. El producir de acuerdo con las ventajas comparativas no es algo que se pueda programar de arriba hacia abajo (de manera vertical). Las señales que envían los mercados y la habilidad de los productores para adoptar y adaptar los cambios tecnológicos, son los

principales determinantes de la ventaja comparativa, la cual es, a final de cuentas, un concepto dinámico.

La relación entre los mercados y el mejoramiento de la productividad se ha hecho evidente a través del mecanismo de las series ISO 9000 de estándares de calidad de manejo. Aunque este es un mecanismo que se aplica a productos industriales, la relación entre las exigencias del mercado y el cambio en la productividad es igualmente relevante para la agricultura:

La certificación ISO 9000 (que se aplica a todo el proceso de producción y no a productos específicos) señala la calidad de los mercados, y los compradores internacionales insisten con frecuencia en que sus proveedores regulares obtengan dicho sello de aprobación...

De 93 importantes empresas brasileñas encuestadas en 1994, 55 por ciento aumentó su productividad como resultado de la ISO 9000, 35 por ciento mejoró la uniformidad de los procesos, 31 por ciento aumentó la participación de los empleados en el control de calidad y más del 20 por ciento informó de un aumento en clientes satisfechos (The World Bank 1999:28).

Por lo tanto, en la era de la globalización, es más cierto que nunca que el agente del desarrollo sostenible es el productor y no el gobierno. Desde esta óptica, las contribuciones más útiles que la política puede hacer para dirigir a la agricultura por el camino de crecimiento sostenible son:

- aumentar la habilidad de los agricultores para comprender y analizar sus opciones, y para lidiar con el cambio, a través de la educación y la capacitación especializado,
- mejorar su acceso a los mercados y a la información relevante, a través de infraestructura clave, lo mismo que a los servicios de información, y
- mejorar el funcionamiento de las instituciones más relevantes en la vida de las familias rurales (instituciones financieras, registros de tierra, instituciones de manejo de agua, cooperativas de mercadeo

y otras similares), a través de la descentralización, las reformas institucionales y la capacitación del personal.

Este tipo de estrategia de desarrollo **coloca al ser humano en el centro estratégico del proceso** y construye las intervenciones de política alrededor de aquellos elementos que resultan indispensables para que los seres humanos mejoren su habilidad de captar los cambios que ocurren en su entorno social y económico, y puedan, por lo tanto, responder constructivamente a dichos cambios. Un notable ejemplo de estrategia de desarrollo rural centrado en el ser humano ha sido desarrollado recientemente por el Gobierno Provincial de Andalucía.²²

El colocar al productor en el centro del proceso de desarrollo agropecuario es una orientación que lo abarca todo, y es aplicable a diferentes áreas, tales como el manejo del agua, la toma de decisiones de las instituciones financieras con respecto a su cartera de préstamos y el manejo, por parte de la comunidad, de los recursos comunitarios de los manglares.²³ También puede aplicarse a un campo tan técnico como la investigación agropecuaria, tal y como se observa en una experiencia de cultivo de nuevas variedades de frijoles:

Los científicos del Instituto de Ciencias Agronómicas de Ruanda y del Centro Internacional de Agricultura Tropical de Colombia colaboraron con las mujeres agricultoras locales para cultivar variedades mejoradas de frijoles. Las dos o tres variedades consideradas por los científicos como las que tenían mayor potencial sólo habían logrado modestos aumentos en el rendimiento. Se invitó a las mujeres agricultoras a examinar más de 20 variedades de frijoles en las estaciones de investigación y a llevarse a su casa y cultivar aquellas dos o tres variedades que creían más prometedoras. Ellas usaron sus propios métodos de experimentación al plantar las nuevas variedades.

22 Una serie de manuales para la ejecución de esta estrategia publicó la Consejería de Agricultura y Pesca (1996).

23 Para un destacado ejemplo del enfoque participativo aplicado al manejo de manglares, ver Robadue (1995).

Aunque el criterio que usaron las mujeres no estaba restringido al rendimiento, que era la principal medida que usaban los científicos para catalogarlas, sus selecciones lograron un mejor rendimiento (de un 60 a un 90 por ciento) que el logrado por los científicos. Todavía seis meses después, las agricultoras continuaban cultivando esas mismas variedades (The World Bank 1999:38).

Cuando las estrategias buscan realzar la habilidad de los agricultores para generar su propio crecimiento sostenible, pueden convertirse en un arma muy poderosa para combatir la pobreza. En realidad, tales estrategias –al hacer las tres contribuciones clave mencionadas anteriormente– deberán ser enfocadas a los pobres rurales. A lo largo y ancho de la región vemos miles de proyectos y programas dirigidos a los pobres rurales, pero son escasos **los marcos de políticas para reducir la pobreza rural**. Los proyectos y programas son menos efectivos cuando se conciben independientemente de un marco general de políticas o estrategias. En primera instancia, tienen una duración establecida y sus beneficios tienden a cesar cuando termina el financiamiento de la actividad. En América Central, por ejemplo, existen muchos casos en que los productores tienden a perder su interés en el enfoque recomendado para la agroforestería cuando el financiamiento asociado a ella termina. En segunda instancia, muchos de los programas están dirigidos más a aliviar los síntomas de la pobreza que sus causas. Por consiguiente, no eliminan la necesidad de continuar realizando intervenciones del mismo tipo. En tercer lugar, algunos de ellos atentan, más bien, contra la finalidad de construir instituciones sostenibles para el desarrollo rural, ya que no se fundamentan en un marco estratégico cabal. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales que ofrecen crédito rural a tasas de interés altamente subsidiadas socavan las posibilidades de desarrollar instituciones financieras viables, las cuales deben accionar sobre el uso de tasas de interés vigentes en el mercado, para poder alcanzar sostenibilidad a largo plazo.

Un marco que abarque políticas tendientes a superar las causas de la pobreza rural puede eliminar muchas de estas ineficiencias y contradicciones. Dichos marcos necesitan, en parte, tratar temas institucionales, muchos de los cuales se resumen en la sección 3e; pero también deben enfocarse directamente en el mejoramiento del capital humano rural.

ii. La transformación desde el punto de vista del productor

A pesar de estar relativamente aislada de las corrientes internacionales, una familia agricultora de bajos ingresos tiene que vérselas con rendimientos y precios inciertos, y debe encontrar la manera de encarar la temporada en que no reciben ingresos en efectivo. Con el advenimiento de la globalización y la introducción de nuevas exigencias del mercado así como de múltiples opciones tecnológicas, la complejidad de la ya difícil tarea de tomar decisiones ha aumentado significativamente. Obviamente la educación ayuda a tales familias a adquirir y a asimilar mejor la información que necesitan para definir sus opciones; pero, la verdad es que hace más que eso. La educación le enseña a la gente a pensar en términos hipotéticos, a desarrollar y a analizar escenarios alternativos con la confianza de que el más apropiado puede realmente aplicarse a la resolución de sus propios problemas. La gente sin educación no es menos inteligente que la educada, pero tiende a estar menos dispuesta a concebir opciones, tiene menos confianza en su habilidad para enfrentar situaciones inciertas: **es menos capaz de lidiar con el cambio y de sacar ventaja de las nuevas oportunidades que éste presenta.** Esta es la razón fundamental por la cual la educación –incluyendo la alfabetización adulta– es un aspecto tan esencial para el proceso de desarrollo, y por qué es la vía más importante para salir de la pobreza.

Dada la cantidad de recursos que la sociedad debe gastar para aliviar los peores síntomas de la pobreza si ésta no se cura, hay una justificación permanente para subsidiar la educación. Esto se acepta ampliamente, pero no siempre se le da la debida importancia al hecho de que hay aún mayores razones para subsidiar la educación de las mujeres. Se ha observado que la educación brinda:

. . . beneficios externos a la sociedad, tales como la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la nutrición infantil, el aumento en la escolaridad, la disminución en la fertilidad y en el crecimiento de la población. Estas externalidades sociales de la educación, que se pueden medir, están asociadas, principalmente, a la educación de las mujeres, no a la de los hombres. Por lo tanto, pareciera existir un caso suficientemente convincente para que la sociedad subsidie la in-

versión en educación en un monto mayor para las mujeres que para los hombres (Schultz 1992:24)

La efectividad de la educación también se incrementa por medio de una política que cree un ambiente modernizante para las instituciones y los instrumentos de políticas, ya que dicho ambiente le proporciona a los agricultores la oportunidad de aplicar provechosamente los conocimientos adquiridos a través de la educación. En un estudio estadístico sobre los efectos de la educación, en el que se analizaron 37 conjuntos internacionales de información sobre las características de los agricultores, se concluyó que:

Era más probable que los efectos de la educación fueran positivos en ambientes agropecuarios modernizantes que en los tradicionales... Concluimos que nuestros resultados apoyan la hipótesis de T. W. Schultz de que la efectividad de la educación es realizada por un ambiente modernizante (Lockheed, Jamison y Lau 1980:61).

Mejorar la educación rural es una tarea enorme y no se puede lograr simplemente construyendo más escuelas en el campo. Tal y como lo expresara Nancy Birdsall, se necesita una nueva manera de hacer las cosas, en la que el Estado sea más un facilitador que un proveedor directo de servicios educativos. Hasta la fecha, los logros del Estado como proveedor de educación no han sido impresionantes —en vista del trabajo que aún resta por hacer—; de manera que ya es tiempo de probar otros enfoques que involucren a otros agentes de la sociedad. A este respecto, deberá indicarse que en Bangladesh una organización no gubernamental conocida como BRAC²⁴ juega un papel muy importante en la educación de los pobres rurales:

Con vistas a mejorar el escenario de la educación, BRAC introdujo su Programa de Educación Primaria No-Formal ... en 1985, haciendo hincapié en las necesidades educativas de las niñas. El énfasis en las niñas surgió de los esfuerzos de BRAC por crear iguales oportunidades

24 Se inició bajo el nombre Bangladesh Rural Advancement Committee, pero ahora se conoce simplemente como BRAC.

educativas, tanto para las niñas como para los varones. [Este programa] complementa el Programa de Educación Primaria Universal del Gobierno, brindando educación a los niños más pobres del país.

El programa empezó con 22 escuelas experimentales, como respuesta a una madre que asistía a una clase de alfabetización y que le preguntó al personal, "Pero, ¿qué hay de nuestros niños? ¿Tendrán que esperar a tener 18 años para ingresar a la escuela?" Hoy día, después de 13 años, el número de escuelas ha aumentado a más de 34,000, y se atiende a más de 1.1 millones de estudiantes. La dramática escalada se ha dado como respuesta a la demanda de escuelas [que son] hechas a la medida de las necesidades de los pobres, los cuales no pueden darse el lujo de asistir a la escuela dentro del sistema educativo formal... BRAC ha desarrollado su currículum y su calendario escolar alrededor de la participación y de las necesidades, tanto de los niños como de los padres (BRAC 1999).

Mientras que Bangladesh ha ampliado el rango de los proveedores de educación, México y Brasil han abordado el problema de la educación rural desde otro punto de vista. Dado que la deserción escolar es uno de los principales problemas, se han desarrollado programas de subsidios directos a las familias rurales pobres, en función de la asistencia de los niños a las escuelas (en México, bajo la égida del programa *Progresá*).

Cualquiera que sea la naturaleza de las reformas que se le hagan a la educación rural, el Estado obviamente tiene una continua y muy importante responsabilidad: la de velar por que se satisfagan los estándares educativos y que **las familias de bajos ingresos tengan acceso a los servicios educativos**. El lograr cumplir, en forma exitosa, con este papel, será vital para elevar el nivel educativo en las áreas rurales. El otro papel clave de las instituciones gubernamentales, en el área del capital humano, es garantizar que las oportunidades de recibir capacitación especializada estén disponibles para todos los agricultores, independientemente de su nivel de ingresos, sobre todo aquellas que presenten opciones relacionadas con la producción, el procesamiento, la comercialización y el manejo de los recursos naturales. **Una de las claves para lograr un programa de desarrollo rural exitoso reside en la pertinencia de las opciones de capacitación, en la forma en que éstas les son presentadas a los agricultores para que ellos es-**

cojan, y en la facilidad que se les brinde para participar en las mismas. Como en el caso de la educación formal, el Estado no tiene que ser el principal proveedor de capacitación, más bien debería recurrir a los diversos recursos del sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional, a fin de brindar ese servicio.

En la medida en que la capacitación pueda inculcar métodos de manejo sostenible de los recursos naturales y a un tiempo aumentar la productividad en el corto plazo, se podrá reducir la tendencia hacia el círculo vicioso de pobreza, que lleva a la destrucción de los recursos naturales.

Además de la educación y la capacitación, el otro aspecto crítico de la transformación humana es la organización de los productores y las comunidades rurales. Ya se ha mencionado el papel de las cooperativas privadas de mercadeo, pero se necesita la organización local para muchos propósitos, desde la adquisición de servicios privados de extensión, y el manejo de bosques y sistemas de irrigación comunitarios, hasta la organización del abastecimiento de vegetales para plantas procesadoras. Nuevamente, las agencias gubernamentales, actuando en forma indirecta, pueden jugar el papel de facilitadoras, en este caso para promover la organización local donde sea necesaria y canalizarla hacia actividades productivas. **La educación, la capacitación y la organización deben ser el sello distintivo de una estrategia de desarrollo rural centrada en el ser humano.**

e. La transformación institucional

La dimensión institucional de la sociedad determina la eficacia con la cual la economía puede funcionar. En esencia, tiene una influencia decisiva en el costo de consumir cualquier transacción entre entes privados. Tal y como lo ha expresado Douglass North,

Se necesitan recursos para definir y proteger los derechos de propiedad y para hacer cumplir los convenios. Las instituciones, junto con la tecnología empleada, determinan estos costos de negociación. Se necesitan recursos para transformar los factores de producción, tierra, trabajo y capital, y conseguir la producción de bienes y servicios, y esa transformación es una función no sólo de la tecnología empleada sino de las instituciones. Por consiguiente, las instituciones desempeñan un papel clave en los costos de producción (North 1993:85).

Algunos ejemplos de cómo una institucionalidad mal dirigida puede hacer subir exageradamente los costos de transacción los aporta el trabajo de Hernando de Soto y sus colegas en el Perú. Así, por ejemplo,

Un grupo de familias humildes que decide acceder legalmente a la propiedad inmobiliaria urbana para vivienda, solicita la adjudicación de un terreno baldío del Estado, presenta sus proyectos de habilitación para urbanizarlo y recibe su licencia de construcción y certificado de conformidad de obra, debe tramitar, en promedio, 83 meses (6 años, 11 meses) para cumplir con todos los requisitos establecidos. (de Soto 1986:175)

Sus investigaciones demostraron efectos igualmente dramáticos en otras actividades económicas, como consecuencia de una institucionalidad poco eficaz.

Ahora bien, la institucionalidad de un país va mucho más allá de una mera burocracia. Comprende las reglas de juego y las normas de comportamiento. Facilita la vida, las transacciones y los intercambios de toda índole, al establecer qué se debe esperar de cada relación contractual (formal e informal) y de cada transacción. Otra vez en palabras de Douglas North:

La principal función de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable ... de interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. Partiendo de acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento, pasando por leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos, las instituciones se encuentran en constante evolución y, por consiguiente, alteran continuamente las elecciones a nuestro alcance. (North 1993:16, 17)

La profunda transformación institucional que conlleva una nueva concepción de la agricultura ha sido uno de los principales temas de esta ponencia, implícita y explícitamente. No cabe duda de que la nueva institucionalidad de la agricultura tendrá que responder más ágilmente al cambio que viene de afuera, ser más efectiva en cuanto al costo de su accio-

nar, y contribuir más a facilitar una reducción en los costos en que incurren los entes privados de la economía. Para poder cumplir con estos retos, la institucionalidad debe efectuar modificaciones en las siguientes cinco direcciones: definir un nuevo papel para el Estado, ampliar el elemento participativo en la formulación y ejecución de estrategias y políticas, acrecentar el papel de las instancias locales de gobierno, descentralizar las entidades del mismo gobierno central, sobre todo las que tienen que ver con la agricultura y el manejo de los recursos naturales, y, hacer más ágiles y sostenibles las formas institucionales que condicionan el acceso del productor al entorno económico que lo rodea. Estos cinco requisitos, todos ellos críticos para alcanzar el desarrollo sostenible de la agricultura, se discuten a continuación.

i. El papel del Estado

Se reconoce que el modelo anterior de un Estado paternalista ya no es funcional, si es que en algún momento lo fue. Sin embargo, el proceso de mudar el cascarón paternalista ha sido lento. El instinto político apunta, a menudo, a entregarles algo a los ciudadanos. El nuevo Estado, en su expresión más constructiva para el desarrollo, es, más bien, **facilitador**. Vigila y analiza constantemente las tendencias de un entorno siempre cambiante, vela por el bienestar de los desamparados e idea soluciones. Procura concertar opiniones, se esfuerza por **delegar la ejecución** de las vías acordadas y le da siempre el seguimiento del caso.

Ese es un papel inteligente para el Estado. No requiere de grandes burocracias, pero sí de personal bien entrenado y motivado, gente capaz de observar y dialogar, además de ingeniar soluciones. También supone una gran habilidad para administrar justicia rápida e imparcialmente, y para inspirar temor en aquellos que pretendan abusar de la autoridad delegada en ellos para llevar a cabo los programas y políticas. A medida que la envergadura de las actividades directas del Estado se reduzca, éste se fortalecerá como institución, pues tendrá el poder de velar porque se observen las reglas justas. Los Estados que tratan de hacer mucho por medio de acciones directas han visto con frecuencia que su paternalismo engendra corrupción, lo cual, a su vez, ha socavado su autoridad moral y por tanto su habilidad de hacer cumplir las reglas. Desde esta óptica, el tratar de hacer mucho termina debilitando al Estado.

Además, el Estado paternalista que otorga favores distorsiona los incentivos dirigidos a los productores, pues, implícitamente, los estimula a que dediquen su energía a solicitar prebendas, en vez de invertirla en mejorar su productividad. En la clásica descripción del fenómeno, Anne Krueger escribió:

En muchas economías orientadas al mercado, las restricciones que los gobiernos les imponen a las actividades económicas son una constante realidad. Estas restricciones dan pauta a superávits ["rentas"] en una gran variedad de formas y con frecuencia la gente compite por los superávits. A veces tal competencia es perfectamente legal. En otros casos, buscando dichos superávits toma otras formas, tales como soborno, corrupción, contrabando, y mercados negros... (Krueger 1974:291-302).

La lección que surge de este síndrome es que las mejores regulaciones son las livianas, que las restricciones deben limitarse a lo estrictamente necesario, y que, siempre que sea posible, deberán usarse mecanismos de precios en vez de controles (por ejemplo, aranceles en vez de cuotas de importación). Un ejemplo de esta situación, bastante corriente en la agricultura es el hecho de que los controles internos para el transporte de productos, ya sean tucas, ganado u otros productos, generan más problemas de los que resuelven. Como han demostrado las investigaciones de Hernando de Soto, los diversos requisitos para obtener licencias en el sector público deberán reducirse al mínimo. Los gobiernos no deberían preocuparse por dar permisos para llevar a cabo actividades legítimas, tales como inversiones en instalaciones productivas, producir, comercializar y construir casas. En vez de eso, deberían preocuparse por asegurar que las normas ambientales, de salud y de seguridad sean bien observadas durante el desenvolvimiento de dichas actividades.

Los retos que enfrenta un gobierno facilitador son grandes. Por ejemplo, diseñar una estrategia dirigida a los pobres de la zona rural, que les ayude a aumentar su habilidad para colocarse, ellos mismos, en el camino de su propio crecimiento sostenido, es una tarea imponente. El simple hecho de asegurarse de que las intervenciones estén dirigidas a las poblaciones deseadas suele abrumar la capacidad administrativa de los gobiernos. El fortalecer la credibilidad y la velocidad de acción del sistema judicial,

para otorgarle más solidez a la figura legal del contrato, es otro empeño vital. Sin embargo, la recompensa de llevar a cabo el papel de facilitador es que bien pueden desencadenarse las energías productivas de la población.

ii. El enfoque participativo

El enfoque participativo ha ganado una mayor aceptación tanto en el plano internacional como en el nacional. En lo que se refiere al accionar de los entes internacionales de desarrollo, en los últimos años ha habido un rápido cambio de énfasis y ahora, se tiende, más bien, a favorecer la participación y hasta el liderazgo de los países en desarrollo, en la definición de las metas y enfoques de sus programas de desarrollo. De esta forma se está reconociendo que el enfoque anterior de recetar desde lejos no siempre conduce a las estrategias más atinadas. Dentro de ese contexto, se procura involucrar no sólo al gobierno sino también a la sociedad civil y al sector privado. Tal y como lo ha expresado el Banco Mundial, su nuevo Marco Abarcador de Desarrollo se basa en los siguientes principios, entre otros:

Derecho del país. El país, no las agencias de ayuda, determinan las metas y las fases, el tiempo y la secuencia de los programas de desarrollo del país.

Sociedad con el gobierno, la sociedad civil, las agencias de ayuda y el sector privado, para definir las necesidades de desarrollo y ejecutar los programas (The World Bank 1999:2).

En el plano nacional, ha habido un creciente interés por devolverles a las comunidades las decisiones sobre los proyectos de inversión de pequeña escala. Chile ha sido un líder en este campo, poniendo en vigencia dicho enfoque a través de un programa innovador de inversiones en sistemas de irrigación. Ese programa fue diseñado de manera que la identificación del proyecto pueda ser llevada a cabo localmente, en el sentido de que los agricultores proponen los proyectos y las firmas consultoras locales los ayudan a preparar las propuestas técnicas. Una comisión especial revisa las propuestas trimestralmente, y éstas son juzgadas según la contribución del usuario a los costos del proyecto, el área a ser irrigada y el costo total por hectárea irrigada. Durante los primeros seis años de operación de este pro-

grama para pequeños productores, 56 por ciento de las propuestas fueron seleccionadas y los proyectos rindieron beneficios a 43 000 productores (Echenique 1996:25-27).

Seguidamente, en Nicaragua, el gobierno, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, lanzó un programa de desarrollo rural en el que la definición y la selección de los proyectos de inversión respondían a la demanda local. Se previó que las ONG locales ayudaran a las comunidades a plasmar sus ideas en forma de proyectos y que diversos comités, a nivel de alcaldía, fijaran las prioridades de los proyectos²⁵

Los dos conceptos fundamentales que motivan el enfoque participativo se basan en que: a) la participación de las personas de las comunidades locales asegurará que el diseño del proyecto sea más apropiado a su realidad, y b) el sentido de propiedad adquirido por los participantes locales asegurará una mejor ejecución del proyecto. Aunque para asegurar la solidez del programa se percibe la necesidad de continuar aplicando algunos criterios técnicos de selección a nivel nacional, desde este enfoque, el peso de las decisiones sobre los proyectos de inversión ha pasado a manos de la comunidad.

El enfoque participativo se ha aplicado recientemente tanto con el propósito de desarrollar *estrategias y políticas nacionales* como para definir proyectos de inversión. Tradicionalmente, las estrategias y las políticas agropecuarias, y otra clase de estrategias nacionales, se concebían como esfuerzos político-técnicos que debían desarrollarse en un nivel centralizado, si es que no eran elaborados, en su mayoría, por entidades de desarrollo internacional. Sin embargo, el mismo razonamiento que sugiere que los proyectos y los programas son más sólidos cuando se elaboran de una manera participativa es aplicable a las estrategias y políticas nacionales.

25 Este programa se conoce como el Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria, apoyado por el contrato de préstamo no. 10001/SF-NI, 19 de enero de 1998, suscrito entre el Gobierno de Nicaragua y el Banco Interamericano de Desarrollo.

iii. Fortalecimiento de los gobiernos locales

La devolución de responsabilidades a los gobiernos locales es una tendencia que se observa en la región, aunque no necesariamente es compartida en igual medida por todos los países. Se le ha dado el debido reconocimiento a la necesidad de que esa mayor responsabilidad debe ir acompañada del fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa y del reforzamiento de la base fiscal de los gobiernos locales, aunque a veces la ejecución de esas orientaciones se ha retrasado. Esto es igualmente importante para fortalecer los mecanismos de responsabilidad de los gobiernos locales. Estas tendencias tienen considerable relevancia para la agricultura, ya que, cada vez más, se les pide a los gobiernos locales que provean infraestructura básica y servicios sociales, y, correspondientemente, a ellos se les da la autoridad para recaudar determinada clase de impuestos, sobre todo los que atañen a la tierra y a otros bienes inmuebles.

La forma en que se lleva a cabo la devolución puede ser más importante que la misma devolución. Un estudio cuidadoso del fenómeno de la devolución en los países en desarrollo ha llevado a las siguientes conclusiones:

... la descentralización no es ni buena ni mala para la eficiencia, la equidad o la estabilidad macroeconómica; sino más bien ... sus efectos dependen del diseño de las instituciones específicas... El reto consiste en diseñar la descentralización de manera que cree incentivos que hagan a cada entidad responsable de sus funciones y que haga explícitas las relaciones institucionales entre cada entidad. ... El fortalecimiento del marco regulatorio para mejorar el funcionamiento de los mercados resulta esencial para establecer métodos auto-correctivos que lleven a una toma de decisiones exitosa, sostenible y descentralizada (Litvack, Ahmad, Bird 1998:vii,26-27).

Los mismos autores señalan que Colombia ha tenido una experiencia exitosa en la devolución de cierto tipo de responsabilidades a nivel sub-municipal:

Bajo el sistema de "coparticipación", en Colombia las comunidades locales aportan la mano de obra y los materiales para los nuevos proyec-

tos y los gobiernos municipales contribuyen con una porción del costo. Este enfoque no sólo patrocina la participación de las comunidades en la identificación de las necesidades y en la escogencia de los proyectos, sino que también promueve la participación comunitaria en la ejecución, operación y mantenimiento de los trabajos... La evidencia preliminar muestra una sorprendente capacidad local para llevar a cabo dichas funciones. Un reciente estudio de 16 municipalidades encontró que la descentralización ha realzado la capacidad local en términos de mano de obra, capital y tecnología... Las municipalidades colombianas, por ejemplo, están aumentando las habilidades de las burocracias locales utilizando medios como la contratación competitiva, el compartir los servicios de los profesionales entre las municipalidades, la capacitación de los empleados municipales y la rotación de personal a través de diferentes departamentos de la misma municipalidad... Implícito en estas mejoras se encuentra un cambio más importante aún: las municipalidades colombianas han ido pasando de un enfoque de los servicios públicos impulsado por la oferta (de arriba hacia abajo) a uno de demanda (de abajo hacia arriba). Cada vez más, como reflejo de la nueva agilidad de las políticas locales, y (con variaciones sustanciales de área a área) con mayor participación comunitaria, la gente obtiene lo que quiere y no lo que alguien en la capital piensa que debe querer. (Litvack, Ahmad, Bird 1998:28)

Esta experiencia ilustra el potencial asociado al fortalecimiento del papel de los gobiernos locales. La devolución del gobierno no es un tema que competa directamente a las estrategias para el desarrollo sostenible de la agricultura, pero tampoco es un tema que puede ignorarse en estas estrategias, ya que las funciones del gobierno local están estrechamente vinculadas al desempeño de la agricultura. La ubicación más lógica de los registros de la propiedad, de los programas de manejo de cuencas y bosques, y de otras entidades y funciones que tienen que ver con la agricultura es a nivel local, en coordinación con los gobiernos locales. Los agricultores tienen interés en que el papel del gobierno local se defina de la mejor manera posible.

iv. Descentralización de las funciones administrativas relacionadas con la agricultura

Quizás de mayor relevancia para la agricultura que el cambiante papel del gobierno local es la descentralización espacial de algunas funciones del gobierno central. La necesidad de contar con estaciones descentralizadas de investigación y extensión agrícolas ha sido percibida desde hace mucho tiempo, debido a la variación espacial que muestran las condiciones de los cultivos sembrados. Hoy día es cada vez más evidente que **la ejecución de políticas para el desarrollo agropecuario también requiere un grado sustancial de descentralización de las funciones administrativas.** Esto es aún más cierto a medida que las políticas se alinean con los criterios de la "caja verde" de los acuerdos de la OMC; es decir, cada vez se hace más hincapié en las formas directas de apoyo a los agricultores.

Para ilustrar la necesidad de una descentralización en este respecto, es útil visualizar un "paquete" de política que ofrezca varios programas opcionales de apoyo, entre los cuales los productores pueden escoger y para los cuales pueden tratar de calificar. Esta es la naturaleza del programa de desarrollo rural de Andalucía mencionado anteriormente. Este paquete hipotético podría ofrecer programas de capacitación en, por ejemplo, aspectos de administración ganadera, agroforestería, control de calidad y comercialización de vegetales, y técnicas de control de la erosión. También podría ofrecer programas de alfabetización de adultos para aquellos que no califican para los programas anteriormente mencionados. Podría contener, también, subsidios destinados a los agricultores a pequeña escala; por ejemplo, cupones para la compra de insumos agropecuarios o para sufragar los costos de la titulación de la tierra.

Se prepararían folletos que expliquen el propósito y la naturaleza de cada programa, junto con una lista de los requisitos para calificar para la participación. El papel de la oficina local del ministerio de agricultura es el de intermediario: su labor es la de juntar los programas (diseñados en la sede central) y los "clientes," que son los productores. Para cumplir este papel, los representantes locales del ministerio deben mirar en dos direcciones: necesitan llegar a conocer bien a sus "clientes" (los productores), a fin de poder sugerirles los programas apropiados, y necesitan interactuar con la sede central en el diseño de los programas y en retroalimentar sobre

su ejecución. Para desempeñar este papel a cabalidad es preciso que el personal local del ministerio esté capacitado y sea dinámico. Además, sería imposible llevarlo a cabo desde la sede central. En otras palabras, **las nuevas políticas de apoyo directo no pueden ser ejecutadas sin una gran dosis de descentralización de parte de los ministerios de agricultura.**

Obviamente, también es necesario definir las relaciones de trabajo entre las oficinas locales y el ministerio de agricultura, los gobiernos locales y los representantes de otros ministerios y agencias centrales; pero ahora, con la globalización, una efectiva descentralización del personal del sector público para la agricultura se hace más imperativa que nunca.

v. *Reestructuración de otras instituciones relacionadas con la agricultura*

En secciones anteriores de este documento se han enfatizado varios aspectos de la institucionalidad que son críticos para el reposicionamiento de la agricultura del siglo XXI. Incluyen, entre otros, el fortalecimiento de la figura del contrato y las instancias judiciales en las áreas rurales, nuevas reglas de juego para el crédito agropecuario y las instituciones financieras que operan en el campo, reformas a la modalidad en que se proporciona la extensión agropecuaria, la plena titulación de la tierra y la modernización de los registros de propiedad, el desarrollo de las asociaciones de usuarios de agua y los mercados de derechos de agua, y el mejoramiento de la educación rural. Lo que tienen en común estos enfoques institucionales es que **facilitan el acceso del productor a mercados de productos e insumos, a recursos productivos, a financiamiento y a tecnologías de producción.**

Efectivamente, **el mejoramiento institucional en estos ámbitos reduce la distancia económica entre el productor y la cadena comercial-industrial**, haciendo así más halagadoras sus perspectivas de lograr un buen desempeño empresarial. En la mencionada estrategia o política para reducir la pobreza rural, se les debería dar prioridad a las reformas de tipo institucional que tienden a reducir tal distancia -equivalente a los llamados "costos de transacción"- para las familias rurales más pobres. Sólo de esa manera se les podría colocar en el camino del desarrollo sostenible.

f. El cuadro fiscal de la agricultura en una economía moderna²⁶

El cuadro fiscal de la agricultura es, en gran medida, la otra faz del marco de incentivos a la producción. Los dos aspectos tienen que analizarse conjuntamente para poder elaborar una estrategia económica coherente para la agricultura. Tal clase de estrategia contendría planteamientos congruentes sobre los siguientes aspectos: los incentivos netos a la producción, que se desprenden del marco de política fiscal, comercial y macroeconómica (o sea, la incidencia económica neta de las medidas); los aportes netos, al fisco nacional, de los subsidios otorgados a la agricultura; la factibilidad administrativa de las medidas impositivas y de subsidio; y el grado de focalización de los subsidios en los productores de bajos ingresos.

A veces se asevera que la agricultura casi no paga impuestos. Es cierto que sus contribuciones en forma de impuestos sobre la renta y la propiedad son de menor escala, en comparación con lo que aportan las áreas urbanas, debido a que los registros contables y de activos no están muy desarrollados en las áreas rurales. Tradicionalmente, los tesoreros nacionales compensaron esa realidad al imponer gravámenes pesados sobre las exportaciones tradicionales.²⁷ Tal clase de política impositiva ha venido eliminándose en los últimos años, en aras de reducir las distorsiones que originaba con respecto a los precios e incentivos a la producción.

No obstante ello, los agricultores frecuentemente sufren algunos "desincentivos" que se originan en la política macroeconómica y comercial, hecho que fue puesto de relieve por el citado trabajo de Krueger, Schiff y Valdés. Siendo todo el agro un sector exportador de importancia, sufre los efectos del sesgo anti-exportador que surge del sistema de aranceles. Además de eso y de las frecuentes distorsiones cambiarias, en muchos países,

26 Parte de esta sección ha sido adaptada de observaciones hechas por el autor al Ministerio Agropecuario y Forestal en Nicaragua, en marzo de 1999.

27 Dichos gravámenes llegaron al 35 por ciento del valor de las exportaciones en la República Dominicana, a mitad de los años ochenta.

a raíz del bajo nivel del derecho arancelario para la importación de granos, sobre todo trigo, los maiceros nacionales reciben precios inferiores a los que prevalecerían de otra forma. Por otro lado, algunos grupos de productores pagan impuestos de manera desproporcionada; sobre todo los que producen para exportación. Por ejemplo, en Nicaragua, hasta hace poco los exportadores de café habían estado obligados a soportar retenciones fiscales mucho más altas que las de otros sectores.

Mirando el régimen impositivo desde el punto de vista de la factibilidad administrativa, la figura del impuesto sobre la tierra agrícola tiene ciertas ventajas sobre el impuesto de la renta. Amén de eso, acatando la pauta de sencillez administrativa, a menudo es recomendable gravar la tierra a través de tasas fijas por hectárea, en vez de hacerlo en función del valor de la tierra. Este último enfoque daría lugar a cierta discrecionalidad en la fijación de los valores y las valorizaciones correrían el peligro de desactualizarse. Además de eso, un impuesto sobre la tierra constituye un instrumento eficaz para promover la reforestación (al exonerar a las tierras forestadas del pago del impuesto) y, a través de mecanismos de mercado y siempre que se exonere del pago del impuesto a las explotaciones más pequeñas, fomenta la redistribución de la tierra y/o su uso más efectivo.

A la hora de elaborar una estrategia para el desarrollo sostenible de la agricultura, es preciso tener en mente el panorama completo del efecto que los instrumentos de política tienen en los incentivos a la producción agropecuaria y tratar de desarrollar un enfoque integral para políticas futuras. Un estudio sobre las tasas de protección efectiva representa una de las herramientas analíticas más valiosas: incluye el efecto de los impuestos y de otros instrumentos de política, y arroja mediciones de los subsidios equivalentes a la producción (ya sean positivos o negativos). Con base en dicho tipo de estudio, se podrían hacer simulaciones para mostrar los efectos netos que las variaciones en los instrumentos de política tienen en los incentivos, y, partiendo de las simulaciones, comenzar a elaborar propuestas para una política integral de incentivos.

Los objetivos operacionales de una política de incentivos para la agricultura podrían incluir las siguientes consideraciones, las cuales variarían su orden de importancia según las circunstancias de cada país:

1. elevar los incentivos efectivos a la producción y el uso eficiente del recurso tierra;
2. uniformar los incentivos que se otorgan a los diferentes rubros para que no queden productos en desventaja;
3. simplificar, en lo posible, la administración del régimen impositivo;
4. recaudar una cantidad apropiada de ingresos fiscales, entre impuestos, aranceles y otros derechos;
5. incentivar el buen manejo de los recursos naturales, ya sea en forma de reforestación, construcción de obras de conservación de suelos u otras formas;
6. fortalecer la situación fiscal de las municipalidades;
7. canalizar subsidios netos a los grupos de productores más deprimidos.

Un marco integral de incentivos para la agricultura debería tomar en cuenta efectos dinámicos, tales como un ritmo planificado de desgravación arancelaria, según los acuerdos de la OMC. En lo que se refiere al ingreso fiscal, si el estudio de las tasas de protección y las ventajas comparativas demostrara que hay protección muy baja o negativa en algunos rubros agropecuarios, entonces, cabría considerar la posibilidad de incrementar algunos impuestos, cuya incidencia es mayormente urbana (la cuota anual para el rodamiento de vehículos personales, el impuesto sobre los bienes inmuebles urbanos, etc.) para mantener el deseado balance en las recaudaciones.

Un criterio fundamental que se podría utilizar para juzgar la conveniencia de la política de incentivos que prevalece en la agricultura de un determinado país es calcular el equivalente del impuesto neto pagado por agricultor y su relación con el nivel promedio de ingreso de la agricultura, y hacer lo mismo para cada estrato de productores. Dicho cálculo se encuentra en una relación muy cercana con el concepto del subsidio o impuesto equivalente (*producer subsidy equivalent*), salvo que éste último normalmente se calcula por producto, en vez de por estrato de productor. El cálculo completo toma en cuenta los efectos netos de toda clase de instrumentos de política. Posteriormente, los resultados podrían compararse con relaciones similares para la población urbana, por estrato de ingreso.

De esta manera, se podría responder a las inquietudes sobre los aportes del agro al fisco de la nación.

No se suele analizar los efectos netos de la política fiscal en la agricultura; empero, es importante hacerlo, ya que dicha política es un instrumento poderoso y adquirirá mayor importancia en el futuro con el énfasis internacional en las políticas de la "caja verde."

4. LA NECESIDAD URGENTE DE DIALOGAR SOBRE LOS ASPECTOS CRÍTICOS

Tomando en consideración una serie de trabajos presentados por el IICA y otras fuentes, el presente informe ha esbozado algunos de los aspectos críticos para llegar a una nueva concepción de la agricultura de las Américas en el siglo XXI. Para lograr el cambio deseado en la concepción de agricultura y, en función de eso, su desarrollo sostenible, será menester emprender una serie de diálogos sobre las orientaciones estratégicas que pudieran coadyuvar al cumplimiento de dicho objetivo. Para concluir el informe, se presentan algunas sugerencias preliminares sobre los diálogos apropiados para cada instancia.

a. Diálogos a nivel presidencial - ministerial (Gabinetes)

Las políticas de carácter macroeconómico, su incidencia en la agricultura, y los grandes lineamientos estratégicos para ella, solamente podrán ser tratados a este nivel. Lo más apremiante es asegurar que exista coherencia entre las políticas de ámbito general y las que están dirigidas directamente a la agricultura. El papel dinamizador que juega la agricultura en toda la economía ha quedado demostrado en la sección 1 de la presente ponencia; por ende, de nada sirve desplegar toda una gama de políticas en esas dos esferas del accionar gubernamental, si éstas son encontradas o incongruentes. Es imperativo depurar las políticas macroeconómicas y comerciales del sesgo anti-agrícola que a menudo acusan. A la vez, habrá que orientar las estrategias y las políticas para la agricultura hacia la supe-

ración de sus dos retos principales: mejorar la competitividad y reducir la pobreza.

Otro asunto que merece ser considerado a los más altos niveles es la elaboración de una posición conjunta de parte los países de la región, con respecto a las negociaciones internacionales sobre agricultura que se llevan a cabo en el foro de la OMC, sobre todo en lo que se refiere a la reducción de los subsidios concedidos a las exportaciones de los países desarrollados. Un asunto relacionado es la necesidad de conformar una estrategia conjunta que se mantenga vigente mientras duren dichos subsidios. En este informe se ha planteado la opción de los aranceles compensatorios, dentro de los topes negociados anteriormente con la OMC, cuyas magnitudes corresponderían a los efectos porcentuales de los subsidios en los precios internacionales. Independientemente de la estrategia escogida, lo esencial es forjar una posición conjunta a nivel regional.

b. Diálogos a nivel de ministros de comercio y agricultura

Esta instancia, que reúne a dos clases de ministros, es la que corresponde a la elaboración de los pormenores de la estrategia conjunta para el próximo foro de agricultura de la OMC. Asimismo, los ministros de comercio deberían llevar la batuta en el perfeccionamiento de los acuerdos multilaterales de la región y en la armonización de las políticas de comercio exterior. En lo tocante a la articulación de políticas nacionales sobre agricultura y comercio exterior (v.g., los casos de la "caja verde"), una vez más, una estrecha colaboración entre los ministros de comercio y de agricultura, y entre los países de la región, será la vía más fructífera.

Se sugiere hacer una pausa en el impulso hacia los acuerdos bilaterales y volver a examinar las bondades de una política de comercio exterior uniforme para todos los socios de un determinado país, y continuar con la armonización de las políticas exteriores de los países miembros de los mercados comunes —primero dentro del contexto de cada mercado común y luego hacia la ampliación y fusión de dichas estructuras—. Lógicamente, el concepto de libre comercio para los productos agropecuarios se pondrá en vigencia, en primera instancia, entre vecinos.

c. Diálogos a nivel de ministros de agricultura y medio ambiente

Por su naturaleza, varios temas caen en el área de traslape jurisdiccional de estos dos grupos de ministros; tales como, el manejo de bosques y cuencas, y las políticas de pesca. Sin embargo, la realidad sugiere una colaboración más abarcadora y estrecha, ya que casi todas las actividades del agro afectan el medio ambiente, en un grado u otro, y el objetivo primordial de las estrategias para la agricultura es, precisamente, lograr un desarrollo sostenible. De allí debieran surgir diálogos muy ricos sobre los conceptos de sostenibilidad y las medidas para asegurarla.

Si bien los programas de los dos ministerios parten de bases distintas y aparentemente incompatibles de producción y de conservación, es evidente que si la primera no se asienta sobre fundamentos sostenibles, se agotará, y la segunda tiene que estar armonizada con la necesidad de crear fuentes de empleo e ingreso. Por lo tanto, son más las razones que empujan hacia una convergencia de enfoques que viceversa. Por ejemplo, puesto que se quieren orientar algunas formas de apoyo a los pobres rurales y que se cree que las externalidades ambientales del manejo sostenible justifican los subsidios para esa clase de actividad, lo más lógico sería diseñar, conjuntamente, programas que incentiven la reforestación, la agroforestería y el control de la erosión de suelos, dirigidos a las familias rurales de bajos ingresos, y que las dos instancias ministeriales colaboren en su ejecución y monitoreo.

d. Diálogos a nivel de ministros de agricultura

Todo el pensamiento estratégico y las correspondientes acciones para el agro competen a los ministros de agricultura y a sus equipos. La exposición de los aspectos críticos presentada en este documento señala que debe haber muchos ejes de colaboración con otros ministros, en lo que se refiere a la parte fiscal, la política comercial, la ejecución de obras de infraestructura en las áreas rurales, y así sucesivamente. Sin embargo, corresponde al ministro de agricultura velar por la coherencia de las varias acciones dentro de un esquema estratégico e integral para la agricultura.

Los ministros de agricultura de la región, actuando en forma conjunta, tienen una responsabilidad especial para difundir la nueva concepción de la agricultura y su papel en la economía. También pueden organizar diálogos entre sí, sumamente enriquecedores, en materia de enfoques estratégicos y experiencias prácticas para aplicarlos. Al respecto, un paso muy productivo sería armar una red de ministros, a nivel regional, para intercambiar, constantemente, documentos estratégicos y de políticas, y compartir los resultados de las labores de seguimiento y análisis del efecto de las políticas. No hay que dejarles siempre este papel a los entes internacionales.

Para maximizar la agilidad de los intercambios, se pueden establecer diálogos, tanto a nivel subregional como regional, en donde los primeros sean más frecuentes y sostenidos que los últimos. Sin embargo, se le debe dar prioridad al cometido de montar la red regional de ministros sobre temas de estrategias y políticas para el desarrollo sostenible de la agricultura.

e. Diálogos entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado

Los considerables beneficios aportados por un enfoque más participativo han sido ampliamente señalados a lo largo de este documento. Lo importante es lograr que la sociedad civil y el sector privado sean socios activos en la elaboración misma de estrategias y políticas para la agricultura. De allí surgirá también una estrecha colaboración en su ejecución, ya que la responsabilidad de las acciones será compartida. La práctica de idear políticas en forma aislada y sobre bases estrechamente técnicas, y luego imponerlas sobre los que llevan la carga cotidiana de hacer producir y crecer la agricultura, está desapareciendo junto con el segundo milenio.

BIBLIOGRAFIA

1. Bautista, R.M. 1990. Agricultural growth and food imports in developing countries: a reexamination. *In* Seiji Naya, ed. Economic development in East and Southeast Asia. East-West Center, Hawaii. s.p.
2. Berenbach, S. y Churchill, C. 1997. Regulation and supervision of micro-finance institutions: Experience from Latin America, Africa, and Asia. Washington, D. C., Microfinance Network Occasional Paper No. 1. s.p.
3. Binswanger, H. 1998. Agriculture and rural development: Painful lessons. *In* Eicher C.K. y Staatz, J.M. eds. International Agricultural Development. 3 ed. Baltimore, Johns Hopkins University Press. s.p.
4. Birdsall, N. 1998. Education: The People's Asset. Preparado para el taller "Distribución de Activos, Pobreza y Crecimiento Económico: Teoría, Evidencia Empírica, e Implicaciones de Políticas," Ministerio de Reforma Agraria, Brasil, Universidad de Brasilia y el Banco Mundial. s.p.
5. BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee). 1999. Continuity and Change, Annual Report 1998. Dhaka, Bangladesh. s.p.
6. Bruce, J.W. 1989. Community Forestry: Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure. Rome, FAO. s.p.
7. Cadet, M. 1999. El laboratorio de biotecnología vegetal hace significativos aportes al desarrollo agropecuario. Siglo, Santo Domingo, R D., Mar./5. s.p.
8. Casas, R. y Chauvet, M. 1996. Biotecnología, agricultura y ambiente: una recapitulación. *Comercio Exterior*, tomo 46, núm. 10 de octubre 1996. s.p.
9. Christen, R.P. 1997. Banking services for the poor: Managing for financial success, An Expanded and Revised Guidebook for Microfinance Institutions. ACCION International, Somerville, Massachusetts y Washington, D.C. s.p.

10. Christen, R.P., Rhyne, E., Vogel, R.G. y McKean, C. 1995. Maximizing the outreach of microenterprise finance: An analysis of successful microfinance programs. Washington, D.C., USAID. s.p. (Program and Operations Assessment Report No. 10 (PN-ABS-519))
11. CNN. s.f. El MERCOSUR se reúne para encarar coordinación de políticas. <http://cnn/español>.
12. Consejería de Agricultura y Pesca. 1996. Guía de Desarrollo Rural. Sevilla, España, Junta de Andalucía. s.p.
13. Daberkow, S. 1997. Adoption rates for selected crop management practices: Implications for precision farming. s.l., *Choices*, 3^{er} trimestre.
14. de las Casas, P. L. 1999a. Globalización, integración y reformas: nuevos retos para la agricultura. In Trejos, R.A. y de las Casas, P.L. Hacia una nueva institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura. San José, Costa Rica, IICA. p 29-52.
15. _____. 1999b. Conducción estratégica y nueva institucionalidad para la agricultura del Siglo XXI. In Trejos, R.A. y de las Casas, L. Hacia una nueva institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura. San José, Costa Rica, IICA. p. 268-269.
16. _____, Trejos, R.A. y Cáceres, F.R. 1997. Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. San José, Costa Rica, IICA. 135 p.
17. Díaz-Bonilla, E. y Reza, L. 1999. Getting ready for the millennium round trade negotiations, Latin American Perspective. Washington, D.C., IFPRI. s.p. (Focus 1, Brief 2 of 9, *2020 Vision*)
18. _____ y Robinson, S. 1999. Getting ready for the millennium round trade negotiations, Overview. Washington, D.C., IFPRI. s.p. (Focus 1, Brief 1 of 9, *2020 Vision*)

19. Echenique L.J. 1996. Utilización de subsidios para el fomento de la irrigación. Informe preparado para la Oficina para América Latina y el Caribe de la FAO. s.l, FAO. s.p.
20. Echeverría, R.G. 1990. Assessing the impact of agricultural research. *In* Echeverría, R.G. ed. *Methods for Diagnosing Research Systems Constraints and Assessing the Impact of Agricultural Research*. The Hague, ISNAR. s.p.
21. _____. 1998. Agricultural research policy issues in Latin America: An overview. *World Development*, tomo 26, no. 6.
22. _____, Trigo, E.J. y Byerlee, D. 1996. Cambio institucional y alternativas de financiación de la investigación agropecuaria en América Latina. Washington, D.C., BID. s.p. (Estudio núm. ENV-103)
23. Ferrer, A. 1997. El MERCOSUR: entre el consenso de Washington y la integración sustentable. *Comercio Exterior*, tomo 47, no. 5. s.p.
24. Fleisig, H. 1995. The right to borrow: Legal and regulatory barriers that limit access to credit by small farms and businesses. Washington, D. C., The World Bank. s.p. (Viewpoint, Nota no. 44)
25. Fulginiti, L.E. y Perrin, R.K. 1998. Agricultural productivity in developing countries. *Agricultural Economics*, tomo 19, (1-2):45-51.
26. García García, J. 1981. The effects of exchange rates and commercial policy on agricultural incentives in Colombia. Washington, D.C., IFPRI. s.p. (Research Report no. 24)
27. Hearne, R.R. and Easter, K.W. 1995. Water allocation and water markets: An analysis of Gains from trade in Chile. Washington, D.C., The World Bank. s.p. (Technical Paper No. 315)
28. Houck, J. P. 1986. Foreign agricultural assistance: Ally or adversary. Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota. s.p. (Staff Paper P86-50)

29. Hwa, E.C. 1988. The contribution of agriculture to economic growth: some empirical evidence. *World Development*, tomo 16(11):1329-1339.
30. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 1999. Plan de mediano plazo, 1998-2002, *La Agricultura: Más allá de una visión sectorial*. San José, Costa Rica. 103 p. (Serie Documentos Oficiales No. 64).
31. _____. 1977. Oportunidades, desafíos y prioridades para la agricultura de las Américas. San José, Costa Rica. 47 p.
32. Josling, T. 1998. *Agricultural trade policy: Completing the reform*. Washington, D. C., IFPRI. s.p. (Serie Policy Analyses in International Economics, no. 53).
33. Krueger, A.O., Schiff, M. y Valdés, A. 1991. *The political economy of pricing policy, vol. 1, Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press. s.p.
34. _____. 1974. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, tomo 64, no. 3:291-302.
35. Litvack, J., Ahmad, J. y Bird, R. 1998. *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington, D. C., The World Bank. s.p. (Sector Study Series).
36. Lockheed, M.E., Jamison, D.T. y Lau, L.J. 1980. *Farmer education and farm efficiency: A survey*. *Economic Development and Cultural Change*, tomo 29, (1):61.
37. López, R. y Ocaña, C. 1999. *Why Latin America should participate in global trade in carbon emissions: Carbon trade as a source of funding for sustainable development*. Maryland, University of Maryland. s.p. (borrador)

38. Masters, W.A., Bednigar, T. y Oehmke, J.F. 1998. The impact of agricultural research in Africa: aggregate and case study evidence. *Agricultural Economics*, tomo 19, no. 1-2:81-86.
39. Mehra, R. 1995. Women, land and sustainable development. Washington, D.C., International Center for Research on Women. s.p. (Working Paper No. 1).
40. North, D.C. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D.F., Fondo de Cultura Económica. s.p.
41. Norton, R.D. y Angel, A.L. 1999. La agricultura salvadoreña: políticas económicas para un macro sector. El Salvador, FUSADES. s.p.
42. _____. 1998. Observaciones en torno al marco jurídico e institucional que condiciona el desarrollo sostenible del Darién. Informe preparado para GEA Asociados y el BID. Panamá. s.p.
43. _____. s.f Agricultural strategies and policies: International guidelines for training and practice. Roma, FAO, en proceso. s.p.
44. Olson, K. 1998. Precision agriculture: Current economic and environmental issues. Ponencia presentada a la Sexta Conferencia Conjunta sobre Alimentos, Agricultura y el Medio Ambiente, Minneapolis, Minnesota, 31 agosto - 2 septiembre. s.p.
45. Pérez, G. y Ramos, H. 1998. Revalorización del sector agropecuario en El Salvador. El Salvador, Proyecto CRECER, USAID/El Salvador. s.p.
46. Purcell, D.L. y Anderson, J.R. 1997. Agricultural research and extension: achievements and problems in national systems. A World Bank Operations Evaluation Study. The World Bank, Washington, D. C. s.p.
47. Robadue Junior, D. 1995. Eight years in Ecuador: The road to integrated coastal management. The Coastal Resources Center. Rhode Island, The University of Rhode Island. s.p.

48. Schejtman, A. 1996. Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación. CEPAL, Santiago, Chile. s.p.
49. Schiff, M. y Valdés, A. 1992. The plundering of agriculture in developing countries. The World Bank, Washington, D. C. s.p.
50. Schultz, T.P. 1992. The role of education and human capital in economic development: An empirical assessment. Institute for Policy Reform, Washington, D. C. s.p. (Informe Núm. 38)
51. Sedjo, R. 1999. Carbon Projects in Latin America. Resources for the future. Washington, D. C., Resources for the future. borrador. s.p.
52. Sharma, R., Konandreas, P. Y Greenfield, J. 1996. An overview of assessments of the impact of the Uruguay Round on agricultural prices and incomes. Food Policy, tomo 21 (415):351-366.
53. Sonka, S. y Coaldrake, K. 1997. Cyberfarm gains a foothold. *Choices*, 4^{to} trimestre. s.p.
54. Soto, H. de. 1986. El otro sendero, la revolución informal. México, D. F., Editorial Diana. s.p.
55. The World Bank. 1999a. Knowledge for Development, World Development Report 1998/99. Washington, D.C., Oxford University Press. s.p.
56. _____. 1999b. Comprehensive development framework, questions and answers. Washington, D. C. s.p.
57. _____. 1999. World Development Report 1998/99, anexos. Washington, D.C., s.p.
58. _____. 1990. World Development Report 1989. Washington, D. C. s.p.

59. Thobani, M. 1977. Formal water markets: Why, when, and how to introduce tradable water rights. Washington, D.C., The World Bank. s.p (Research Observer, tomo 12, no. 2).
60. Valdés, A. y McCalla, A.F. 1996. The Uruguay Round and agricultural policies in developing countries and economies in transition. *Food Policy*, tomo 21, núm. 4/5, sept.-nov., 1996. s.p.
61. Valdés, C. 1998. Las prioridades de América Latina en las negociaciones agropecuarias. *Revista Capítulos*, núm. 54, SELA, julio-septiembre. s.p.
62. Vollrath, T.L. 1994. The role of agriculture and its prerequisites in economic development. *Food Policy*, tomo 19(5):473.
63. Wolfensohn, J.D. 1999. "Propuesta para un Marco Integral de Desarrollo," Documento preliminar para discusión, presentado al Directorio Ejecutivo, la administración y el personal del Grupo del Banco Mundial, 21 de enero de 1999. Washington, D.C.
64. Yaron, J., Benjamín, M.P. y Piprek, G.L. 1997. Rural finance: issues, design and best practices. Washington, D.C., The World Bank. (Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series, No. 14).

"Hay soluciones para los principales problemas de nuestro tiempo, algunas muy sencillas, pero requieren un cambio radical en nuestra percepción, en nuestro pensamiento, en nuestros valores. Nos hallamos sin duda en el inicio de ese cambio fundamental de visión en la ciencia y la sociedad, un cambio de paradigmas tan radical como la revolución copérmica. ..."

*Fritjof Capra
La trama de la vida,
1998*

LIDERAZGO, REPOSICIONAMIENTO Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA DE LAS AMERICAS

P. Lizardo de las Casas

"En la última década los científicos [...] han llegado a la misma conclusión: El caos, la complejidad y el cambio están en todas partes! Dominarlos requiere de nuevas formas de percepción y de pensamiento."

*Irene Sanders,
Strategic Thinking and the New Science, 1998*

P. Lizardo de las Casas es peruano, graduado como Ingeniero Agrónomo de la Universidad Agraria "La Molina", con estudios de Maestría en Administración en la Universidad de Lima, cuenta con una Maestría (M.S.) y un doctorado (Ph. D.) en Economía, ambos de la Iowa State University. Ha sido profesor de macroeconomía y de desarrollo del Programa de Postgrado en Economía de la Universidad Agraria en Lima, Perú, también se ha desempeñado como Research Associate primero y luego como Assistant Professor en la Iowa State University. Como funcionario del Gobierno del Perú se ha desempeñado como Director de la Oficina de Estudios Socio-económicos primero y luego como Director de la Oficina de Análisis de Política Agraria en el Ministerio de Agricultura. Como funcionario del IICA se ha desempeñado como Director del Programa de Planificación y Administración para el Desarrollo Agropecuario y Rural, Director de Políticas, Comercio e Inversiones, Gerente Técnico y actualmente como Director de Planeamiento Estratégico. Ha participado en misiones de cooperación técnica a más de veinte países miembros del IICA. Cuenta con múltiples artículos y folletos publicados sobre planeamiento, políticas para la agricultura, comercio, institucionalidad, estrategias e información para la democratización de las decisiones en la agricultura. Es coautor de varios libros, entre los más recientes están Modernización de la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural (1997) y Hacia una Nueva Institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura (1999).

RECONOCIMIENTOS

Este es un documento en proceso. Refleja un alto en el camino, es el resultado de un momento de síntesis en un proceso que lleva muchos años, que tomó nuevos ímpetus desde que se creó la Dirección de Planeamiento Estratégico (Dlpe), en enero de 1998.

Las ideas y conceptos que presento en este documento no son totalmente mías. Soy consciente que se han ido formando en varios momentos y que muchas personas están vinculadas a su origen.

Los más cercanos a ese proceso de generación y que podrían ser coautores de este documento son Ricardo Cáceres y Leda Avila. Mucho de lo que aquí presento, empezó a gestarse en los diálogos diarios que sostenemos no sólo ahora en la Dlpe sino, desde hace mucho tiempo, cuando empezamos a trabajar en el IICA a comienzo de los ochenta. Este proceso sólo se interrumpió durante el tiempo que mi sede de trabajo fue Colombia y las de Ricardo, Nicaragua y Panamá.

Las Jornadas de Autoaprendizaje, con sus sesiones de los viernes en la tarde, con mis compañer@s del Consorcio de Planeamiento y Coordinación (CONPLAC), también han contribuido al desarrollo y consolidación de esas ideas y conceptos.

Hay tres momentos en la vida de la Red de Pensamiento, Acción y Aprendizaje Estratégicos del IICA (más conocida como la Red Strategus) que han sido fundamentales para el desarrollo del marco de referencia que presento en la capítulo 6:

- Los talleres regionales con l@s miembr@s del Centro Regional Andino (CREA) y del Centro Regional Central (CRC), sometieron varias de las ideas y conceptos que aquí se presentan a un riguroso

escrutinio. Los aportes que de ahí resultaron fueron muy valiosos para enriquecer las fases del proceso de pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos (PAES). Dichos talleres también cumplieron un papel fundamental en la creación de los nodos regionales de la Red Strategus.

- El trabajo realizado con l@s compañer@s del Nodo Facilitador de la Red Strategus, tanto en nuestros talleres virtuales como en los talleres presenciales, fue el punto más alto de creatividad que permitió desarrollar conceptos, metodologías e instrumentos para lo que estamos llamando el proceso PAES. Asimismo nos dotó de la fuente de inspiración y motivación que impulsó este trabajo.
- Los intercambios más continuos con Luis Ampuero, Mark Meassick, Byron Miranda y Roberto Serra me han enriquecido, me han abierto nuevos horizontes que han tenido un impacto significativo en lo que ahora presento.

Versiones previas de este documento fueron leídas y comentadas extensamente por Mark Meassick, Ricardo Iván de Medeiros, Ricardo Cáceres y Leda Avila. Mi agradecimiento especial por sus sugerencias, algunas bastante detalladas. Además, las figuras que presento en diferentes partes resultaron de conversaciones con Leda Avila, su forma final se debe a su creatividad.

Finalmente, pero no menos importante, es el reconocimiento que debo hacer al apoyo, confianza y comprensión de parte de José Enrique Lois, Gerente del CONPLAC, para poder tomar el tiempo necesario para generar este documento.

Si los que comenzamos a leer este documento llegamos al final del mismo, tenemos que agradecerlo a María Marta Kandler Sancho. Ella me ayudó para lograr un lenguaje más fluido.

P. Lizardo de las Casas
San José, Costa Rica.
Marzo, 2000

CONTENIDO

1. INTRODUCCION	377
2. LA AGRICULTURA: UNA ACTIVIDAD INMERSA EN UN ENTORNO DE TRANSFORMACIONES PROFUNDAS	380
3. LA URGENCIA DE REPOSICIONAR A LA AGRICULTURA Y DE CONTAR CON UN LIDERAZGO RENOVADO EN LAS AMERICAS	385
4. LA OPORTUNIDAD DE IMPULSAR EL DIALOGO INTERAMERICANO: una red de foros sobre agricultura	391
5. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CONCEPCION DE AGRICULTURA	395
6. LA NECESIDAD DE UNA CULTURA DE PENSAMIENTO ACCION Y APRENDIZAJE ESTRATEGICOS	403
7. ELEMENTOS PARA PROMOVER UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA	413
ANEXO 1	427
BIBLIOGRAFIA	433



1. INTRODUCCION

No hay que retroceder muchas décadas para vislumbrar un mundo donde no había grandes cambios, o por lo menos donde éstos no eran claramente perceptibles. Donde el que no era exitoso sólo tenía que copiar al que sí lo era. Donde recurríamos al pasado para conocer el futuro.

Hasta no hace mucho, el pensamiento y la acción habían estado dominados por una concepción mecanicista (cartesiana y newtoniana) de la realidad. Para muchos ese sigue siendo el referente; su análisis se basa en esos principios. No cabe duda de que la linealidad nos seduce, la continuidad nos subyuga. Pero ahora nos golpea una nueva realidad, una, cuya constante es el cambio, y no el cambio al que estábamos acostumbrados y que podíamos predecir: se trata más bien de un cambio discontinuo, de transformaciones profundas.

Así las cosas, ya no podemos pensar el futuro como una continuación del pasado, sino como algo discontinuo e impredecible, lo cual no significa que sea "inmoldeable" o "incontrolable". Simplemente se trata de cambiar de actitud y de recurrir a conceptos, teorías, e instrumentos que se han venido desarrollando en los últimos veinte años y que no estamos aprovechando plenamente.

Signo de que estamos inmersos en una etapa de cambio son expresiones como:

aprender a olvidar; desaprender el pasado; destrucción creativa; escapar a la atracción gravitacional del pasado; el pensamiento lineal no tiene sentido en un mundo no-lineal; replantear nuestras propias ortodoxias; el éxito en el pasado no significa éxito en el futuro; dejar de pensar en lo que vamos a hacer analizando lo que hemos hecho; repensar el futuro; el cambio no como amenaza sino como oportunidad; y otras.

En esa realidad de cambios profundos se inserta la agricultura al inicio del Siglo XXI. Lo interesante es que ese estado de cambio e incertidumbre envuelve a todas las actividades humanas. Por lo tanto, incluso aquellas que ingresan al nuevo siglo con cierto rezago, tienen oportunidad de ubicarse en una posición ventajosa. Y ese es el caso de la agricultura. Pero, ¿cómo pensar y actuar en esa realidad? He ahí el reto que enfrentan los líderes de la agricultura en este nuevo siglo.

Un punto central en este trabajo es que para reposicionar a la agricultura en esta sociedad sujeta a la revolución del conocimiento y la información, es urgente que nos liberemos del pasado; que abandonemos viejos modelos y paradigmas, reglas obsoletas y estrategias poco funcionales. De ahí que destaquemos la necesidad de sentir, pensar y actuar estratégicamente

Liderazgo, reposicionamiento y una nueva institucionalidad para la agricultura¹ bosqueja un marco de referencia para ayudar a crear el futuro deseado (y posible de obtener), y a construir el camino por el que los propios actores sientan que debe avanzar la agricultura. Se explica la necesidad de contar con un liderazgo acorde con las nuevas demandas, capaz de reposicionar a la agricultura y de construir o adecuar su institucionalidad a las exigencias del nuevo siglo.

Es evidente que la institucionalidad internacional que está surgiendo configura un entorno de profundas transformaciones, y son precisamente ellas las que le exigen un nuevo modelo de comportamiento a la agricultura

1 Los conceptos de liderazgo y reposicionamiento que manejamos fueron elaborados a partir de la experiencia de los integrantes de la Red de Pensamiento, Acción y Aprendizaje Estratégicos (Red Strategus) que el IICA viene impulsando. En esencia entendemos por liderazgo: "Conducta y actitud que personifica la visión y los valores de la organización, y alienta el aprendizaje. El líder es un "atractor" que, con espíritu de servicio, coraje y osadía, inspira, integra e impulsa a la acción". Entendemos por posicionamiento: "La percepción que la organización desea que los actores clave tengan de ella". En lo que respecta a institucionalidad, la entendemos en su sentido amplio, como la interacción entre instituciones ("reglas de juego"), organizaciones e intereses y motivaciones de los actores de la realidad económico-social y política. El concepto de "instituciones" se explica en la nota 3 de la presentación de este volumen.

ra. Se le pide un cambio de mentalidad; un cambio que atañe no sólo a los principales actores de la agricultura, sino a la sociedad en general. Una nueva **agri-cultura** (una nueva cultura para el agro) resulta, entonces, imprescindible.

Sin embargo, para poder lograr ese cambio, es importante que quienes se encuentran al frente de la agricultura asuman la construcción de un nuevo liderazgo. Ese liderazgo renovado se sustentará en el convencimiento de que las amenazas e incertidumbres que trae consigo el entorno emergente se pueden convertir en oportunidades. A su vez, exige cambios profundos al interior de la agricultura, los cuales se impulsarían por medio de un amplio proceso de reflexión y diálogo –nacional, regional e interamericano. Su carácter de urgencia es incuestionable y su meta debe ser reposicionar a la agricultura en la mente de agroempresarios y campesinos, de “decisores” en organizaciones públicas y privadas, y de la sociedad en general.

Además, el presente documento señala la necesidad de una nueva concepción de agricultura y de una cultura que nos haga sentir, pensar y actuar estratégicamente. Propone las categorías que conformarían esa concepción de agricultura –que se define como sistémica– y los elementos básicos para desarrollar la cultura de pensamiento, acción y aprendizaje propuesta. Asimismo, sugiere los elementos que conformarían una estrategia para hacer realidad la nueva institucionalidad que necesita la agricultura, la cual se plantea como el aspecto clave que le da vida a esa nueva cultura del agro.

2. LA AGRICULTURA: UNA ACTIVIDAD INMERSA EN UN ENTORNO DE TRANSFORMACIONES PROFUNDAS

En el umbral del siglo XXI, el ambiente de trabajo de la agricultura y de sus organizaciones está marcado por dos constantes:

- Cambios profundos y acelerados en su entorno; lo cual se traduce en amenazas e incertidumbre para la mayoría de los actores económico-sociales y políticos.
- Fragmentación en la forma en que se concibe y maneja todo lo relacionado con la agricultura y el medio rural; situación ésta que impide valorar su verdadera contribución al desarrollo nacional.

Ambas condiciones están, indudablemente, asociadas a una concepción tradicional de la agricultura. Una concepción que les impide a sus líderes, a otros actores, y a la sociedad en general, apreciar las múltiples dimensiones (técnico-económica, social, ecológico-ambiental e institucional) e interrelaciones (con la sociedad rural y con el resto del sistema económico) que caracterizan a esta actividad, y, por lo tanto, su contribución al desarrollo nacional. Y es esa misma concepción tradicional la que impide que las transformaciones profundas que se están dando en el entorno puedan ser percibidas como oportunidades.

Aproximarse a esta situación –de cambios y fragmentación– desde la perspectiva de la institucionalidad aporta no sólo un marco de análisis renovado sino también un marco de acción novedoso. Recordemos que la institucionalidad (interacción que se da entre instituciones, organizaciones y actores) no solo se desarrolla en el ámbito nacional sino que, la institucionalidad internacional emergente está afectando cada vez con más fuerza a la agricultura.

En efecto, la globalización y la integración de las Américas son dos de los procesos que se están gestando en ese *ámbito internacional* y que afectan profundamente a la agricultura. Estos dos fenómenos traen consigo una serie de cambios en las preferencias de los consumidores, en el comercio

de mercancías, en los movimientos de inversión y de capital financiero. Traen nuevos desarrollos tecnológicos, distintos instrumentos financieros y relaciones de cooperación modificadas.

Si en el siglo XIX la globalización cobró impulso al reducirse el costo del transporte, en la actualidad es la revolución de las comunicaciones y la informática, la que hace que las barreras —de tiempo y espacio— que separan a los mercados desaparezcan. Las redes de información y comunicación le están imprimiendo un nuevo matiz a las estructuras productivas y comerciales, como también a los mercados financieros.

Igualmente, en el *ámbito nacional* de la institucionalidad de la agricultura es digno de destacar el papel que cumplen las reformas nacionales. No cabe duda de que muchos han sido sus logros, pero también se reconoce que el desempeño de las economías (por debajo de lo esperado) se debe, en parte, a que dichas reformas no han tenido ni la profundidad ni la cobertura, ni el ingrediente institucional requeridos para satisfacer las exigencias de la nueva realidad (García-Medrano 1999; y de las Casas 1999a).

La crisis que enfrenta la agricultura tiene uno de sus pilares en el desconocimiento del contenido y de las implicaciones de esa institucionalidad, nacional e internacional, que se renueva constantemente (Gatica 1999) De ahí que todavía sea bastante generalizada la percepción, de parte de diferentes actores económico-sociales, de que los procesos de globalización, integración de las Américas y reformas económicas nacionales son los responsables de generar un entorno de incertidumbre y amenazas para la agricultura (García-Medrano 1999; y de las Casas 1999a).

Esa situación de desconocimiento del entorno internacional es precisamente lo que ha impedido apreciar que ahí mismo está el germen que puede transformar esas aparentes amenazas en un ambiente propicio para alcanzar un desarrollo sostenible. Sin embargo, para lograr eso, es preciso asumir una actitud visionaria, proactiva e innovadora y contar con los mecanismos para tener un conocimiento actualizado sobre la evolución del entorno.

Por ejemplo, cabe recordar que actualmente es en el marco de las Conferencias del Sistema de Naciones Unidas y de las organizaciones multila-

terales (como la OMC, el FMI y el Banco Mundial), que los países establecen, por negociación y consenso, el campo de acción de gran parte de sus políticas públicas nacionales.

Y, lo que quizás sea más difícil de apreciar, en toda su magnitud, es que las decisiones de ámbito nacional que se han supeditado a la nueva institucionalidad internacional, ya no se limitan sólo a regular aranceles de importación o a cubrir algunas disciplinas comerciales, sino que abarcan desde la política monetaria y fiscal, hasta las políticas internas de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial, los servicios, las normas para la inversión, las medidas laborales y las políticas ambientales, entre otras.

Otro ejemplo de las transformaciones que se dan en el entorno y que los actores clave deben asimilar, se tiene en el campo de la revolución tecnológica. Son impresionantes los avances que se están logrando para aumentar la capacidad de las plantas y los animales para producir alimentos a menor costo y con las características deseadas por los consumidores (ingeniería genética –organismos modificados genéticamente–, agricultura de precisión, entre otros).

Igualmente, el crecimiento de la población y de los ingresos mundiales y el cambio en el estilo de vida, están transformando –a un nivel sin precedentes– la demanda de productos agrícolas, alimenticios y no alimenticios.

Para la mayor parte del mundo desarrollado, el consumo de alimentos ha entrado a formar parte de un estilo de vida que combina una mayor preocupación por la salud y la nutrición, una mayor demanda por calidad y variedad, y un mayor énfasis tanto en productos hortifrutícolas como en aquellos alimentos considerados nutricionalmente como “superiores”.

Cambios como estos no se limitan a las naciones más desarrolladas o al continente europeo. Son visibles en la variación acelerada que muestran la tasa de crecimiento y la composición de los alimentos que se importan en Asia, la región más poblada del mundo y la que presenta el más rápido crecimiento de ingresos (Clark 1997).

Es evidente, entonces, que nos encontramos ante una institucionalidad, internacional (globalización e integración de las Américas) y nacional (reformas), en pleno proceso de construcción, y ambas le definen a la agricultura un entorno de profundas y aceleradas transformaciones. Generalmente, la mayoría de los actores del agro no perciben esta realidad en toda su magnitud, debido a la concepción tradicional que tienen de su actividad y a una actitud que se centra básicamente en el análisis de hechos aislados.



Lo anterior nos reafirma que debemos construir una nueva "agri-cultura", darle una nueva cultura al agro, renovar sus valores, el papel que juegan sus actores y las reglas que guían su comportamiento y marcan sus relaciones. Pero para ello necesitamos un liderazgo renovado, comprometi-

do con la urgencia de reposicionar a la agricultura, tanto en la mente de sus actores directos como en la de todos los miembros de la sociedad. Esto es fundamental para poder construir la nueva institucionalidad que el momento actual le exige a la agricultura, y sin la cual ésta no podrá beneficiarse de las oportunidades que le brinda el siglo que recién iniciamos.

3. LA URGENCIA DE REPOSICIONAR A LA AGRICULTURA Y DE CONTAR CON UN LIDERAZGO RENOVADO EN LAS AMERICAS

En los últimos cinco años, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han fortalecido el diálogo interamericano y han reafirmado su compromiso con la integración y el desarrollo del Hemisferio. De esta forma, los acuerdos presidenciales han ido conformando la denominada Agenda para la Integración y el Desarrollo de las Américas, o Agenda Interamericana, la cual, considera los siguientes cuatro objetivos 2:

- promover y fortalecer la democracia y el respeto de los derechos humanos;
- profundizar la integración económica y el libre comercio;
- erradicar la pobreza y la discriminación; y,
- garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras.

En la última Cumbre (Chile, 1998) se complementó dicho marco orientador, al definir como elemento central de la estrategia:

“asegurar el acceso a la educación y mejorar su calidad”.

A escasos meses de concluida la Primera Cumbre (Miami, 1994), los ministros de comercio dieron un paso adelante, realizando una reunión hemisférica (Denver, junio de 1995). Gracias a esa reunión se desencadenó una nueva dinámica de trabajo, reflexión y diálogo que involucró a líderes públicos, privados y académicos en función del segundo de los objetivos de la Agenda: la integración económica y el libre comercio en las Américas. Este proceso tiene sus momentos de síntesis en las reuniones que cada año vienen realizando los ministros de comercio del hemisferio.

2 Las acciones para alcanzar estos objetivos están definidas en los Planes de Acción de la I y II Cumbres de las Américas (Miami, 1994 y Santiago de Chile, 1998) y en el Plan de Acción de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible (Santa Cruz de la Sierra, 1996), el cual fue ratificado en la Cumbre de Chile. Ver Gatica, 1999.

Ante el marcado sesgo que tuvo la implementación de los acuerdos de Miami, en la Segunda Cumbre de Presidentes se reconoció la necesidad de renovar el Sistema Interamericano, para que se acoplara a la nueva dinámica que estaba imprimiendo el proceso Cumbres de las Américas y recogiera la experiencia que habían generado los ministros de comercio.

Por ello, el Secretario General de la OEA propuso, en su discurso ante la Vigésima Octava Reunión de la Asamblea General de dicho organismo (Caracas, 1998), fomentar y consolidar los foros interamericanos ministeriales, especialmente los de trabajo, justicia, comercio, educación y salud. No hizo referencia a la agricultura.

El hecho de que la agricultura no fuera mencionada en esa estrategia para la renovación del Sistema Interamericano es un signo, más que evidente, de la necesidad urgente de reposicionar la agricultura en el contexto del proceso Cumbres de las Américas.

Lamentablemente, esa situación no es más que el reflejo de lo que ocurre en los países. Desde hace muchos años, la agricultura y lo rural, no corresponden a lo que en la mente de la sociedad se ha instaurado como el ideal de lo moderno. El complejo urbano-industrial asociado a valores de progreso y modernidad dominantes, ha llevado a la "des-ruralización" de nuestras sociedades y a una cultura del agro que evoca imágenes de pobreza y atraso.

Siguiendo el pensamiento del futurólogo Alvin Toffler, la agricultura ocupó un lugar de privilegio en la "primera ola" de cambio que sufriera la civilización. La agricultura era el nuevo sistema de generación de riqueza. Permitió convertir el recurso tierra, y por ende las fincas, en fuente de progreso. Con la revolución industrial apareció la "segunda ola", y en ella la generación de riqueza se centró en las fábricas y en las zonas urbanas. La revolución de la información ha dado lugar a la "tercera ola", donde el conocimiento se convierte en el nuevo sistema de creación de riqueza (Toffler 1980, 1990, 1995 y 1999).

En la figura que sigue se muestra la evolución de la civilización en términos de las tres "Olas" de Toffler. Igualmente se ilustra que el cambio de una ola a otra significó cambios en la forma de pensar de los actores (cam-

bios en sus modelos mentales; ver capítulo 5). El reposicionamiento de la agricultura exige abandonar el modelo tradicional de tipo artesanal, que sustentó a la primera ola, para pasar a una nueva concepción holística y dinámica que impulse el desarrollo sostenible (Toffler 1999 y Serra 1998a).



Sin embargo, pese al enorme progreso experimentado en muchas áreas, es difícil imaginar una comunidad que no dependa, en gran medida, de los bienes que se originan de la agricultura. Por consiguiente, es urgente que la agricultura vea en el conocimiento un aliado, una fuente de poder que la puede ayudar a reposicionarse, es decir, a adquirir nuevamente la relevancia que se merece. **Tal alianza entre conocimiento y agricultura constituye, sin duda, una oportunidad histórica.**

El reposicionamiento de la agricultura debe concebirse desde cuatro perspectivas:

- La político-institucional. Es fundamental redoblar esfuerzos para articular el diálogo de los líderes de la agricultura (tanto en el ámbito regional como en el nacional) en el proceso Cumbres de las Américas. Sólo así los ministros de agricultura podrán adoptar una estrategia interamericana que sea políticamente viable.
- La técnico-económica. El reconocimiento de la multidimensionalidad de la agricultura se vuelve condición imprescindible para revalorizar su contribución al desarrollo de cada país. Ello exige dejar de percibirla como una simple actividad productivo-primaria y mirarla como un eslabón estratégico de las cadenas productivo-comerciales. Cuando hablamos de mejorar los niveles de competitividad de la agricultura debemos ubicarla en ese contexto.
- La social, y la ecológico-ambiental. Estas dos perspectivas, al igual que la anterior, permiten valorar la real contribución que, en la medida de sus posibilidades, puede hacer la agricultura para aliviar la pobreza y reducir el creciente deterioro de los recursos naturales. Reconocer la interacción de la agricultura con otras actividades no agropecuarias (turismo agro-ecológico, acuicultura, agroindustria rural, entre otras) ayudará a encontrar respuestas no necesariamente agropecuarias a esos problemas.

Con respecto a la primera de esas perspectivas, se debe reconocer que los ministros de agricultura de las Américas, reunidos en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), disponen de la infraestructura y de los mecanismos necesarios para asumir una posición de liderazgo en el proceso Cumbres de las Américas. Ese liderazgo lo tienen no sólo por ser el foro ministerial interamericano para la agricultura sino por la posibilidad que tienen de formalizar y articular una red de foros ministeriales regionales, nacionales y especiales, que pueden involucrar a líderes públicos y privados de la agricultura y de otras actividades vinculadas a ella³.

3 Ver en IICA 1998 y 1999b la nueva dimensión de la JIA. Estos aspectos se desarrollan en el capítulo 4 de este documento.

Aún con esa ventaja sobre otras actividades económicas, la situación que prevalece en la mayoría de países de las Américas indica que la agricultura se ha quedado rezagada y que más que desempeñar un papel protagónico en la construcción de la nueva institucionalidad internacional y nacional, su actitud se ha vuelto meramente reactiva.

En lo relativo a la segunda perspectiva, si queremos reposicionar a la agricultura, debemos empezar reconociendo que la lucha por hacerla más competitiva exige que no se le siga viendo como una simple actividad para producir alimentos, sino como un negocio rentable. Pero, para que los productores se transformen en agroempresarios deben contar con información oportuna y confiable sobre su entorno, deben tener acceso a sistemas de comercialización eficientes, disponer de buenos proveedores de servicios, adecuada infraestructura, tecnología de punta –amigable con el medio ambiente, para garantizar la sustentabilidad de los recursos–, y una fuerte vinculación con la industria y el sector exportador.

En un mercado cada vez más globalizado, exigente y sensible a la calidad y al precio de los bienes y servicios, es preciso estar bien informado, asumir comportamientos diferentes a los tradicionales y emprender alianzas complejas e innovadoras.

En relación con las dos últimas perspectivas –la social y la ecológico-ambiental–, es igualmente urgente asumir una actitud visionaria, proactiva e innovadora, para desarrollar y ejecutar estrategias y políticas que permitan superar la irrefutable marginalidad en que viven millones de campesinos en las Américas, y revertir el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

La pobreza rural es en muchos casos extrema y su tratamiento tradicional limita las posibilidades de superarla. Obviamente, la agricultura, por sí sola, no puede aspirar a eliminarla, pero su desarrollo es una condición necesaria para ayudar a solventar el problema.

También en el campo del combate a la pobreza rural es necesario abandonar el enfoque sectorial. La articulación de la actividad agropecuaria con las demás actividades rurales, y de éstas con el mercado, es probablemente la alternativa más viable para abordar la problemática de la po-

breza rural. Superar ese escollo exige otros esfuerzos complementarios que se tratarán más adelante.

En consecuencia, la agricultura debe ser reconocida como un asunto estratégico, ya que seguirá siendo esencial para la alimentación, la salud, la paz y la vida.

Pero ese reconocimiento requiere de un liderazgo renovado⁴. Un liderazgo imbuido de una actitud visionaria que le permita poner la mirada en el futuro y visualizar la inserción de la agricultura en la nueva sociedad del conocimiento. Un liderazgo firmemente convencido de que una nueva concepción de agricultura es algo impostergable. Un liderazgo con la fuerza necesaria para seducir con su propuesta a otros actores de la realidad económico-social y política, y al resto de la sociedad, y estimularlos a que ellos también cambien su concepción de agricultura. Un liderazgo, en fin, con la motivación suficiente para fortalecer, continuamente, su capacidad para pensar y actuar estratégicamente y para apoyar al resto de los actores en un proceso de reflexión y diálogo para reposicionar a la agricultura.

4 Boyett y Boyett (1999) destacan tres cambios fundamentales en los deberes y responsabilidades de los líderes: i) de estratega a visionario; ii) de comandante a narrador de historias; y, iii) de arquitecto de sistemas a agente de cambio y servidor.

4. LA OPORTUNIDAD DE IMPULSAR EL DIALOGO INTERAMERICANO: una red de foros sobre agricultura

“El diálogo es la forma más elevada de comunicación grupal y la principal herramienta para el aprendizaje grupal. Se centra en el desarrollo de un entendimiento común ...”

Youngblood (1997)

La experiencia reciente indica que el reposicionamiento de la agricultura y su medio rural no debería acometerse con esfuerzos aislados y fragmentados, sino como parte de un movimiento interamericano que conduzca a una integración dinámica, solidaria y equitativa de las naciones americanas, convocadas históricamente, a construir un destino común. Dicho movimiento necesita manifestarse en los ámbitos hemisféricos, regional y nacional.

Alcanzar ese nivel de comunicación implica institucionalizar el diálogo interamericano sobre agricultura y reconocerlo como un proceso incluyente, amplio y participativo. Para lograrlo, consideramos necesario —esa es nuestra propuesta— que los líderes de la agricultura de las Américas se decidan a acometer las siguientes tareas:

- identificar los asuntos críticos para la agricultura, ya sea que conciernen, a todos los países del hemisferio o a determinados grupos de ellos;
- articular propuestas sobre esos asuntos críticos de dos tipos: unas tendientes a lograr un reposicionamiento estratégico de la agricultura en el proceso Cumbres de las Américas, así como en los ámbitos regional y nacional; y otras dirigidas a la construcción (o adecuación según sea el caso) de una institucionalidad —internacional y nacional— para la agricultura y su medio rural;
- definir y poner en práctica dos tipos de mecanismos: unos para ejecutar en forma coordinada las decisiones que en relación con

la agricultura se tomen en las Cumbres, y en los ámbitos regional y nacional; y otros para darle seguimiento a procesos de implementación que retroalimenten esas decisiones políticas.

En este contexto, es fundamental destacar que el diálogo interamericano, en lo concerniente a la agricultura, al igual que lo vienen haciendo los ministros de comercio para la construcción del ALCA, debe ser liderado por los ministros de agricultura de las Américas. Y es aquí donde la **Junta Interamericana de Agricultura (JIA)**, instituida como "la" reunión interamericana de ministros de agricultura adquiere una enorme relevancia ⁵.

Esa instancia hemisférica, dotada de la nueva dimensión que fuera acordada para ella en octubre de 1999, está en capacidad de impulsar ese liderazgo renovado al que nos referimos anteriormente y que tanto requiere la agricultura de las Américas para lograr su reposicionamiento y la creación de su institucionalidad. Desde esa JIA renovada se pueden impulsar y vincular diversos foros temáticos de ámbito hemisférico (por ejemplo, sobre temas específicos que correspondan a asuntos críticos de la agricultura de cara a las exigencias del nuevo siglo), de ámbito regional (como el Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC), de ámbito nacional, o bien, foros especiales, como aquellos que reúnen a grupos de países con intereses comunes (por ejemplo, el CORECA, el Foro Andino de Sanidad Agropecuaria y las redes agroempresariales).

Igualmente, en sentido inverso, del ámbito nacional y regional, o de grupos de países, deberían surgir propuestas para activar el diálogo interamericano en el ámbito hemisférico.

De esa forma, entonces, dicho diálogo interamericano se constituiría en una "red de foros", integrada por foros hemisféricos, foros regionales, foros nacionales y foros especiales. En esas reuniones participarían, activamente, representantes de los sectores público, privado, académico y gremial, y de ellas podrían surgir nuevos grupos de consulta y asesoramiento sobre temas específicos.

5 Ver IICA (1999) sobre la Resolución 341 que aprobó un nuevo papel (nueva dimensión) para la JIA.



En síntesis, para que el diálogo interamericano, así concebido, contribuya al reposicionamiento de la agricultura y a la adecuación de su institucionalidad, debemos entenderlo como un proceso abierto que sustenta el aprendizaje continuo de los diferentes actores del agro; que reconoce los diferentes ámbitos en los que se toman decisiones y se llevan a cabo acciones concernientes a la agricultura de las Américas. Esto lo consideramos de especial relevancia, ya que solo así:

- Los líderes públicos y privados de la agricultura participarían activamente en el proceso Cumbres de las Américas y contribuirían, con ello, a reposicionar la agricultura en su nuevo entorno. En ese sentido se está avanzando con la implementación de la Resolución 341 de la Décima Reunión Ordinaria de la JIA realizada en octubre de 1999 en Salvador, Bahía, Brasil.
- Las Agendas Regionales de los ministros de agricultura se integrarían a la Agenda Interamericana para la Agricultura, con lo cual se

podría definir una estrategia coherente para la agricultura de las Américas. El Acuerdo de los ministros de agricultura del CORECA es un paso en esa dirección⁶.

- En cada país se abrirían espacios de diálogo entre los líderes de la agricultura, públicos y privados, y de estos con los de otras actividades productivas y comerciales y de organizaciones de la sociedad civil. Las experiencias que se están teniendo últimamente en algunos países miembros del IICA indican que ésta es una avenida que promete logros interesantes. Los esfuerzos de cooperación que realiza el Instituto con relación al proceso PAES (que se mencionan en el capítulo 4) son una muestra del potencial que tiene esta iniciativa.

Finalmente, es fundamental destacar la importancia de que los resultados de este proceso lleguen a la sociedad en general, para que todos los ciudadanos tomen conciencia de la situación que enfrenta la agricultura y de la contribución que ella le presta al desarrollo nacional.

6 Ver CORECA (1999) para conocer el Acuerdo que en este sentido tomaron los ministros de agricultura del Consejo Regional de Cooperación Agrícola en su décimo octava reunión ordinaria. En CORECA (2000) el Ministro de Agricultura de Nicaragua, en su calidad de presidente de este Consejo Regional, inicia la implementación de dicho Acuerdo.

5. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CONCEPCION DE AGRICULTURA

"Nuestros modelos mentales son imágenes profundamente arraigadas sobre cómo funciona el mundo, pero no son imágenes pasivas ... No sólo es nuestra mente modelada a partir de nuestras experiencias, sino que ella también modela nuestras experiencias..."

Boyett y Boyett (1999)

"Nuestros modelos mentales nos pertenecen, pero cambian y evolucionan con las nuevas experiencias y tenemos que remodelarlos cuando nos adentramos en territorio desconocido ..."

O'Connor y McDermott (1998)

"Las diferencias entre modelos mentales explican por qué dos personas pueden observar el mismo acontecimiento y describirlo de maneras distintas: prestan atención a distintos detalles ..."

Senge et al. (1998)

"Según la visión sistémica, las propiedades esenciales de un organismo o sistema viviente, son propiedades del todo que ninguna de las partes posee. Emergen de las interacciones y relaciones entre las partes ..."

Capra (1999)

Hay una opinión, casi generalizada, que afirma que para ser exitosos debemos entender la dinámica del escenario en el que se insertan nuestras decisiones.

Tal afirmación no es más que un reconocimiento a las ideas propuestas por los biólogos organicistas durante la primera mitad del siglo XX. Como nos recuerda Capra (1999), el pensamiento sistémico, al que contribuyeron esos biólogos, nos invita a pensar en términos de conectividad, rela-

ciones y contexto. De ahí que para quienes trabajamos en pro de la agricultura sean tan importantes las palabras que de él citamos en el epígrafe.

Ideas como esas nos sugieren que para transformar una situación que se percibe como amenazante, en algo provechoso, es preciso tomar una perspectiva diferente. En el caso de la agricultura, para transformar el peligro que entrañan la globalización, la integración y la apertura económica en una oportunidad, todos los involucrados, especialmente los líderes, debemos hacer a un lado aquella concepción tradicional que imagina a la agricultura como una actividad productivo-primaria que termina en la puerta de la finca.

Necesitamos **una nueva concepción de agricultura**. Necesitamos un **nuevo modelo mental** para pensar en los asuntos de la agricultura y su medio rural, y para actuar conforme a ello.

En la figura que sigue se refleja la esencia del mensaje dado en el capítulo 3: el reposicionamiento de la agricultura requiere de un cambio del modelo mental tradicional, que tuvo su auge hasta finales del siglo XVII, a un modelo holístico y dinámico que debe caracterizar la nueva civilización del conocimiento y de la información.



Para plantearnos la situación en la que se encuentra la agricultura, hemos recurrido a la figura del *iceberg*, no solo porque este témpano de hielo fue rescatado del olvido por la película "Titanic", sino porque nos apoyamos en los escritos de Kim (1999). Dicho autor nos recuerda que, al observar la realidad nos hemos acostumbrados a ver únicamente la punta del "témpano", es decir, los hechos que ocurren día a día. Y, es con base en ellos que tomamos nuestras decisiones. Sin embargo, los hechos son el resultado de patrones de comportamiento (la memoria acumulada) y de estructuras (las diversas formas en que se organizan las partes de un sistema) que no estamos acostumbrados a ver.

Son precisamente las estructuras de los sistemas las que generan los patrones y los hechos que día a día observamos. Como bien señala Kim, en su interesante folleto sobre Introducción al Pensamiento Sistémico, de los tres niveles de perspectivas (hechos, patrones y estructuras de sistemas) hemos elegido la primera: vivimos en un mundo dominado por los hechos. Nuestro pensamiento y nuestra conversación están arraigados en hechos. Y esa tendencia a ver sólo hechos es coherente con nuestra manera de ser y de responder a todo aquello que representa un peligro inmediato para nuestro bienestar.

Kim llega a la conclusión de que si dirigimos nuestra mirada a las estructuras de los sistemas e intentamos hacer los cambios allí, tendremos más oportunidades para construir el futuro que deseamos. Pero, muy probablemente, alterar las estructuras de los sistemas va a demandar un cambio en nuestro modelo mental sobre lo que esas estructuras pueden o deberían ser.

Esos modelos mentales están fuertemente arraigados en nosotros, ya que responden a nuestras experiencias y creencias. La única razón para cambiarlos es que estemos imbuidos de una visión que nos mueva, que nos inspire y que nos compromete con la creación de un mundo nuevo, de una realidad diferente.

A continuación se presentan dos figuras tomadas de "Introducción al Pensamiento Sistémico" de Kim. En la primera se presenta el *iceberg*, que nos ayuda a poner a los sistemas en contexto, y, en la otra, se muestra cómo

mo se vinculan los niveles de perspectiva mencionados con una determinada modalidad de acción.

Iceberg

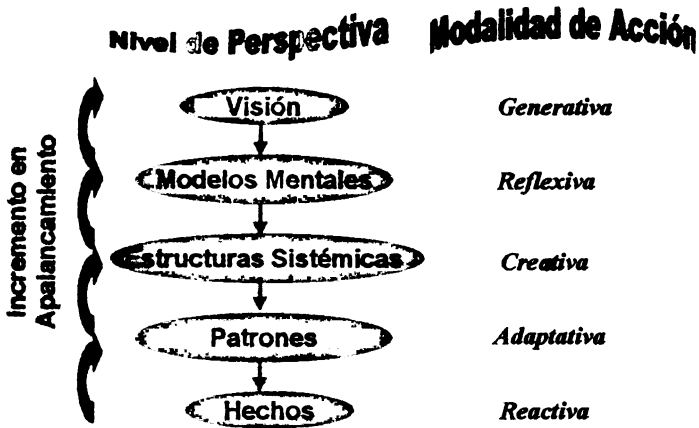


La segunda figura permite apreciar que las modalidades “reactiva”, ligada a los hechos, y “adaptativa”, vinculada a los patrones de comportamiento, son las que utilizamos con mayor frecuencia. Ello refleja nuestra tendencia a movernos en el corto plazo. Sin embargo, si lo que buscamos son efectos duraderos, que permitan influenciar el futuro, tenemos que aprender a actuar a niveles más altos (estructura sistémica, modelos mentales, visión) o más profundos (en términos del *iceberg*). Esto implica que necesitamos desarrollar al máximo nuestras habilidades para ser creativos, reflexivos y generativos.

Por lo tanto, para captar la multidimensionalidad de la agricultura y las relaciones que se establecen entre ella y la sociedad (rural y urbana), la

economía (nacional e internacional) y el medio ambiente, debemos superar la forma desarticulada y fragmentada⁷ en la que concebimos la agricultura (y sus organizaciones) y, consecuentemente, la forma poco coherente en que llevamos a cabo nuestras acciones.

ACTUAR CON DIFERENTES MODALIDADES



7 En Senge (1998) y en Serra (1998b) encontramos referencia a las leyes de la dinámica de sistemas. "Ley de la Fragmentación: Si dividimos un sistema, este pierde dinámica". Luego, para explicar como funciona esta ley, Serra nos dice: "... si el modelo mental está orientado a fragmentar, se trabaja con la ley de la fragmentación en sentido negativo, lo que comienza a generar presiones, las que nos llevan a buscar mejoras aparentes. Cuando se logran estas mejoras –aparentes, no reales– se vuelve a la situación anterior empeorada, lo que fuerza nuevamente –por el modelo mental dominante– a buscar la solución fácil, no de fondo y se vuelve otra vez a una situación similar en un círculo vicioso."

De ahí que, recurriendo al pensamiento sistémico⁸, proponemos una concepción, también sistémica de la agricultura, articulada a partir de tres categorías operativas básicas que permiten pensarla desde una perspectiva ampliada, tomar decisiones bien fundamentadas y sentar las bases para impulsar su desarrollo sostenible. Las tres categorías que conforman nuestra propuesta de lo que llamamos un “*agro-sistema*” son: los espacios rurales, las cadenas productivo-comerciales y el entorno nacional e internacional en el que ambos están inmersos.

Los *espacios rurales* son los espacios territoriales específicos en los que se inserta la actividad agropecuario-primaria (las fincas). Los agricultores ahí ubicados se vinculan, por medio de relaciones sociales y técnico-económicas, con su entorno inmediato, con otras actividades productivas (comercio, transporte, turismo y otros servicios) y sociales (educación, salud, alimentación, vivienda), y con el medio ambiente. Representan un espacio idóneo para focalizar, eficientemente, la asignación de recursos, y para identificar las relaciones entre los actores socioeconómicos, la actividad productiva agropecuaria, los recursos naturales y el resto de la sociedad rural.

Las *cadenas productivo-comerciales* se insertan en los espacios rurales y son las que articulan la actividad agropecuario-primaria que se da en la finca con el resto del sistema económico. Dicha articulación se da en tres direcciones: hacia atrás –con los que provee insumos–, hacia adelante –con el procesamiento, el comercio interno y el externo–, y lateralmente –con los servicios de apoyo a la producción (primaria y agroindustrial) y al comercio.

8 Es importante anotar que al auge del pensamiento sistémico de la primera mitad del siglo XX, le siguió una crítica devastadora en los años sesenta y setenta, ver Lilienfeld (1978) hasta que, durante los últimos veinte años, se dio un salto cuántico importante cuando, como menciona Capra, se incorporan las piezas del rompecabezas que faltaban: el concepto de auto-organización y las nuevas matemáticas de la complejidad (matemáticas de patrones visuales) o teoría de los sistemas dinámicos, dinámica no-lineal o teoría del caos (Capra 1999; Kim 1999; O'Connor y McDermott 1998; Sanders 1998; Senge 1998).

El **entorno nacional e internacional** condiciona el funcionamiento de las cadenas productivo-comerciales y en las actividades que se lleven a cabo en los espacios rurales. Aquí se ubican todos aquellos aspectos relacionados con la institucionalidad nacional e internacional. Esa interacción debe contribuir a la estabilidad del sistema global, que es, precisamente, en lo que se sustenta el desarrollo sostenible.

Todo sistema tienen una finalidad y en nuestro caso, esa finalidad tiene un nombre: desarrollo sostenible. En términos nacionales, desarrollo sostenible del país, y, en términos del agro-sistema, desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural.

El desarrollo sostenible se concibe como el resultado de un proceso multidimensional e intertemporal en el cual interactúan cuatro dimensiones: la técnico-económica (vinculada al progreso material); la social (vinculada a capacidades, derechos, necesidades y expectativas humanas); la ecológico-ambiental (vinculada a la base natural viva y "no-viva" de una sociedad); y, la político-institucional (vinculada a las diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad).

Las interacciones que se realizan dentro de un agro-sistema, se dan, también, entre esas cuatro dimensiones. Por lo tanto, para alcanzar la sostenibilidad de dicho agro-sistema, y de acuerdo con el pensamiento sistémico, la estabilidad del mismo dependerá de esas interacciones.

Es precisamente este enfoque de desarrollo sostenible lo que proponemos como marco de referencia para que los líderes públicos y privados de la agricultura, unidos en un esfuerzo nacional, aprovechen, creativamente, las opciones que en la agricultura generan los procesos de apertura y liberalización de mercados.

Finalmente, también proponemos una **concepción sistémica de las organizaciones** de la agricultura (ministerios, asociaciones de productores, fincas y otras empresas vinculadas). Estas deben constituirse en entidades abiertas al entorno y su efectividad, o sea su capacidad de sobrevivir dependerá, en gran medida, de un cambio organizacional estratégico, sustentado en la aplicación de las disciplinas de una organización de aprendiza-

je.⁹ Tal cambio es especialmente importante dadas las condiciones de creciente competencia, turbulencia e incertidumbre que actualmente vivimos.



- 9 Ver el planteamiento de Senge (1998) sobre las organizaciones de aprendizaje y las cinco disciplinas que las sustentan: pensamiento sistémico, dominio personal, modelos mentales, visión compartida y aprendizaje en equipo. Redding y Catalanello (1994) ofrecen un interesante análisis acerca de cómo las organizaciones pueden estar "estratégicamente listas" para el aprendizaje continuo. De Geus (1998) analiza el papel que juegan las empresas en una sociedad de conocimiento y explica las cuatro características de una empresa viviente: su capacidad de adaptación al mundo exterior (aprender), su carácter e identidad (personas o actores), sus relaciones con la gente y con las organizaciones dentro y fuera de ellas (ecología) y la manera en que se desarrolla a través del tiempo (evolución).

6. LA NECESIDAD DE UNA CULTURA DE PENSAMIENTO, ACCION Y APRENDIZAJE ESTRATEGICOS

“¿Cómo damos el último salto para dejar la proyección y abrazar la previsión? La siguiente revolución que se dará en el pensamiento estratégico es la visualización...”

Sanders (1998)

“La clave para la previsión es aprender a reconocer las condiciones iniciales de su sistema a medida que ellas van emergiendo, así se podrá ver el cambio que se avecina, responder con prontitud a él o influenciarlo de acuerdo a sus intereses ... ”

Sanders (1998)

Sentir, pensar y actuar estratégicamente es lo que nos ayudará a transitar con más confianza en este mundo convulsionado y en el que cada vez nos sentimos más bombardeados con información de todo tipo.

En el IICA desde hace algunos años nos enfrentamos a la interrogante de cómo contribuir a los esfuerzos que hacen algunos líderes de la agricultura para desarrollar una cultura de pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos (PAES).

Con ese propósito en mente, en el Instituto hemos desarrollado una serie de experiencias que nos llevan a proponer tres elementos básicos para desarrollar una cultura PAES en todo lo referente al agro:

- un enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo;
- un proceso PAES para las organizaciones de la agricultura; y,
- un mecanismo para vincular a los actores clave de la agricultura en un proceso PAES.

NUESTRO ENFOQUE DE PENSAMIENTO ESTRATEGICO-PROSPECTIVO

Partimos de la premisa de que el futuro se está creando hoy y de que es construido, en gran medida, por los propios actores de la realidad eco-

nómico-social y política en la que estamos inmersos: nuestras acciones –y las que dejemos de hacer– le darán contenido a nuestro futuro.

Pero, dada la complejidad del entorno en que nos desenvolvemos, los esfuerzos aislados resultan poco productivos. De allí que el enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo que proponemos considere tres aspectos: un conjunto de tareas a realizar; una modalidad para llevarlas a cabo; y un camino metodológico a seguir.

Las tareas son: (i) visualizar el futuro que deseamos crear; (ii) visualizar las condiciones –de la agricultura y su entorno– que están emergiendo en el presente pero que afectarán a ese futuro; y, (iii) aprovechar el conocimiento obtenido con las dos acciones anteriores para influir en esas condiciones emergentes y acercarnos al futuro “deseado y posible”.

La modalidad para llevar a cabo cada una de las tareas mencionadas se sustenta en un mecanismo de reflexión, indagación y diálogo en el que participan todos los actores involucrados, quienes deben asumir una actitud visionaria, proactiva e innovadora.

El camino metodológico que vincula las tareas indicadas, propugna un pensamiento estratégico de la agricultura y su entorno que privilegia la concepción prospectiva, en contraste con la aproximación más tradicional, en la que se sustenta la prognosis; y que recurre, más bien, a la proyección (extrapolación de tendencias).

a. Visualización del futuro

El pensamiento estratégico-prospectivo requiere, en primer lugar, adoptar una **visión** que sea inspiradora y desafiante, una visión que nos comprometa a todos con la creación de ese mañana. Una visión que nos entusiasme. Una visión que nos motive a involucrarnos en un proceso abierto para la definición de un claro **posicionamiento** y de un conjunto de **objetivos estratégicos** que le den un contenido más concreto¹⁰. Pero, al

10 En el Anexo 1 se presenta un conjunto de definiciones entre las que se encuentran estos tres componentes del futuro deseable y posible: la Visión, el Posicionamiento y los Objetivos Estratégicos.

mismo tiempo, se debe reconocer la importancia de que dicho proceso incorpore los mecanismos necesarios para la revisión periódica de esas definiciones, de tal forma de mantener vivos los compromisos adquiridos.

Es a partir de esos conceptos que en nuestra propuesta ponemos énfasis en que el proceso de formación de una estrategia para la agricultura –o cualquier actividad humana– necesita asumir una postura de pensamiento estratégico-prospectivo. La concepción prospectiva del análisis estratégico parte de un futuro “deseado y posible”, el cual debemos mantener en nuestras mentes y revisar continuamente, ya que en las condiciones actuales no debe ser una imagen estática¹¹.

Esa revisión es resultado de un conocimiento de la realidad económico-social y política que se renueva a partir de un proceso de aprendizaje que, a su vez, alimenta la visualización del futuro.

b. Visualización sistémica del presente

Esta segunda tarea nos remite a la imagen del iceberg y a la concepción sistémica de la agricultura (agro-sistema), a la que nos referimos en el capítulo 5. La visualización sistémica del presente nos exige trascender los “hechos” del día a día e, inclusive, los “patrones” (que surgen de las experiencias o memoria acumulada), para ir más allá y descubrir, desde las “estructuras sistémicas” los **asuntos críticos**. Estos, muchas veces, no corres-

11 Nos apartamos aquí del enfoque adoptado por el planeamiento estratégico tradicional o por los esfuerzos recientes que intentan incorporar el futuro en el sentido de definir “futuros deseados” que privilegian al “voluntarismo”. Tampoco nos basamos en la visión que resulta de la inspiración de una persona, o en la anticipación de posibles escenarios. En nuestro enfoque, la visión, el posicionamiento y los objetivos estratégicos son el producto de una construcción grupal y se insertan en un proceso de aprendizaje continuo que los revisa y ajusta en función del conocimiento que se va adquiriendo.

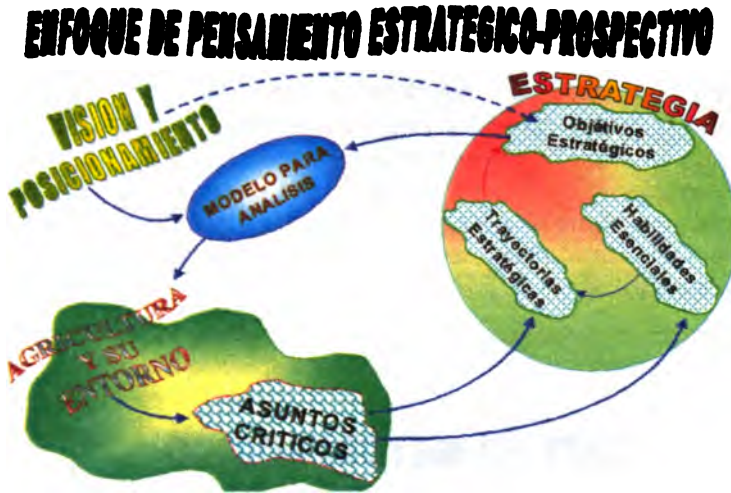
ponden a hechos evidentes, claramente definidos, porque recién están emergiendo, pero que, desde el presente, van perfilando el futuro del agro-sistema¹².

La identificación de los asuntos críticos juega un papel preponderante en el pensamiento estratégico-prospectivo y, por lo tanto, en el proceso de formación de una estrategia para la agricultura; sin embargo, para poder llevar a cabo esa tarea de identificación se necesita un modelo que oriente el análisis de la agricultura y de su entorno, en cuantos ámbitos sea necesario.

Ese "modelo guía" está constituido por un conjunto de categorías y relaciones que se nutren, por un lado, de la visión, el posicionamiento y los objetivos estratégicos y, por otro, de la concepción sistémica de la agricultura; es decir, de una concepción que abarca las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural (la técnico-económica, la social, la ecológico-ambiental y la político-institucional).

Al disponer de ese "modelo guía" se focaliza el análisis y se evita, desde un inicio, la posibilidad de verse abrumado por demasiada información o de dispersarse en una serie de análisis que pueden ser interesantes en otro contexto, pero que no aportan el conocimiento requerido para la identificación de los asuntos críticos (incluyendo sus conexiones, relaciones e interacciones que tienen con su entorno).

12 Definimos "asuntos críticos" como las limitaciones u obstáculos fundamentales, que muchas veces no son evidentes, por no tener una concepción sistémica, o porque recién empiezan a emerger, pero que más adelante afectarán el comportamiento del agro-sistema. Su calificación de "críticos" proviene de considerar que si no se superan esas limitaciones a tiempo, o no se aprovechan las oportunidades que también pueden representar, se corre el peligro de no aproximarse a los objetivos estratégicos y, por lo tanto, a la visión, ya que perfilarían un futuro diferente al deseado.



c. Visualización de vías hacia el futuro

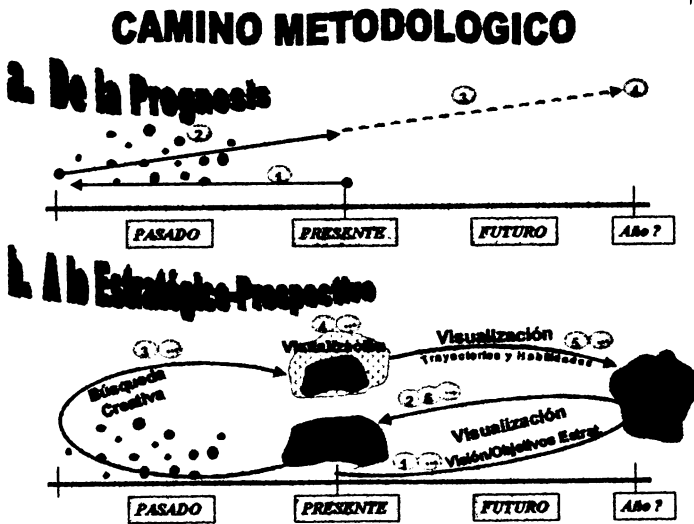
Esta tercera tarea utiliza el conocimiento generado por las dos anteriores para influir en las condiciones emergentes del presente (asuntos críticos) que nos van a determinar el futuro deseado y posible. Se inicia, profundizando el análisis de los asuntos críticos y de sus interrelaciones.

A partir de ese análisis se identifican las vías o **trayectorias estratégicas** que se deben seguir para ir aproximándonos a los objetivos estratégicos. En ese mismo proceso se determinan las **habilidades esenciales** que habrá que adquirir para poder seguir las trayectorias seleccionadas.

El reto que enfrentamos al proponer este enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo, es el de mejorar o crear en las organizaciones los procedimientos e instrumentos que nos permitirán llevar a cabo las tres tareas de **visualización** planteadas: el futuro deseado y posible (visión, posi-

cionamiento y objetivos estratégicos); el futuro que está emergiendo en el presente (asuntos críticos); y, las vías para construir el futuro (trayectorias estratégicas y habilidades esenciales).

Enfrentar ese reto implica que debemos superar el estilo de análisis tradicional, en el cual se concibe el futuro a partir de la experiencia (el pasado) y donde los actores no tienen un papel activo; se encuentran a merced de un determinismo ajeno a su voluntad. Por supuesto que el pasado es importante, no se trata de desecharlo; pero en un mundo de cambios tan acelerados, de transformaciones tan profundas, no debería constituir el punto de partida.



En la figura anterior se contrastan los dos caminos metodológicos. Nuestra propuesta destaca la relación entre las tres tareas de visualización. La continuidad en la realización de dichas tareas activa la dinámica de aprendizaje continuo, que es la que asegura la viabilidad del futuro deseado.

UN PROCESO PAES PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA AGRICULTURA

Durante la década de los noventa, el planeamiento estratégico dejó de ser el instrumento preferido de muchos decisores públicos y privados. El excesivo formalismo que lo caracterizó y la concepción mecanicista (cartesiana y newtoniana) de la realidad que lo sustentó lo llevaron a colapsar, pues se encontró carente de respuestas para enfrentar el caos, la complejidad y el cambio que están en todas partes¹³.

La modernidad nos obliga a recurrir a nuevas formas de pensamiento y acción. Ya no es posible continuar con el paradigma racionalista, en el que un planificador pensaba y elaboraba, él solo, los planes que el resto de los actores debían implementar. Ya no es aceptable vivir bajo la ilusión de la certidumbre en la que los planificadores basaban sus predicciones.

Se está gestando un nuevo paradigma. Un paradigma que por ahora identificaremos como "procesal", es decir no estático, no acabado, y cuya característica de continuidad está dada por el aprendizaje permanente a que están sujetos quienes participan de una determinada realidad, en su afán por comprender el entorno económico, social y político. Un paradigma en el que el diálogo y la discusión "experta"¹⁴ son los instrumentos que apoyan el aprendizaje y que a la vez nutren los diferentes componentes del proceso de pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos (PAES).

Para mostrar los aspectos más relevantes del proceso PAES lo desglosamos en seis componentes que interactúan entre sí y le dan continuidad al proceso: visión, posicionamiento, estrategia, comportamiento organizacional, dinámica operativa y aprendizaje.

13 Ver Sanders (1998), Youngblood (1997) y Wheatley (1994) en lo referente al papel que puede jugar la nueva ciencia del caos y la complejidad, en apoyo al enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo que estamos impulsando.

14 Sobre la importancia de vincular diálogo con discusión "experta", para no quedarse en una discusión improductiva, ver Senge (1998a) y en especial Senge et al. (1998b). Además, en la segunda referencia se propone cómo impulsar estos aspectos en una forma sistemática para alcanzar los resultados deseados.

En la siguiente figura se presenta un esquema de la forma en que ellos se interrelacionan. Además, se destaca la función central, retroalimentadora, que tiene el aprendizaje en relación con los demás componentes. En el anexo 1 se presenta una explicación de cada uno de estos componentes.



UN MECANISMO PARA VINCULAR A LOS ACTORES EN UN PROCESO PAES

Desde 1997, el IICA viene trabajando, en forma sistemática, en el desarrollo de un mecanismo que le dé vida al proceso PAES. Este esfuerzo empezó como una iniciativa de las Agencias de Cooperación del Instituto en Ecuador y El Salvador. Luego se extendió a una red regional en el Cen-

tro Regional Andino. Más recientemente, se inició la gestación de la red regional en el Centro Regional Central¹⁵.

Ahora este mecanismo ha evolucionado a lo que se identifica como la "Red para el Pensamiento, la Acción y el Aprendizaje Estratégicos" (Red Strategus). Esta Red está formada por componentes en los Centros Regionales (redes regionales) y en la Sede Central, los cuales son articulados por un nodo facilitador que brinda apoyo para la constitución y operación de las redes regionales.

Fue este nodo facilitador el que inició el desarrollo conceptual, metodológico y operativo del proceso PAES bosquejado líneas arriba. Asimismo, inició la organización de talleres de capacitación para los nodos regionales de la Red Strategus.

La unidad básica de las redes regionales la constituyen los Grupos Regionales de Reflexión para la Acción Estratégica (GRAEs). Estos grupos se definen en función de los asuntos críticos que, en cada ámbito regional, se hayan identificado como oportunidades o limitaciones para el posicionamiento del respectivo centro regional con respecto a sus clientes y otros actores clave de la agricultura y de su entorno.

Además, en cada red regional (nodo regional de la Red Strategus) se ha identificado un GRAE que sirve de apoyo al proceso de conducción estratégica y actúa como articulador del nodo regional. Uno o más miembros de esos GRAEs que apoyan la conducción es, también, parte del nodo facilitador de la Red Strategus.

15 La acción del Instituto en los ámbitos regional y nacional está organizada en cinco Centros Regionales que agrupan a sus Estados Miembros en las siguientes regiones: Andina, Caribe, Central, Norte y Sur. La Región Andina comprende: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La Región Caribe: Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, Suriname y Trinidad y Tobago. La Región Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La Región Norte: Canadá, Estados Unidos de América y México. La Región Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Los GRAEs son grupos de profesionales que se han organizado para generar propuestas sobre las acciones estratégicas que deben tomarse para resolver los asuntos críticos identificados en cada Centro Regional; es decir, tanto en las direcciones regionales como en las agencias de cooperación. En el primer caso, los GRAEs se organizan con la aprobación del Director Regional o del Consejo de Representantes y, en el segundo, con la del Representante en el país. Las iniciativas para la organización de GRAEs pueden surgir de cualquier funcionario del Instituto.

Una característica importante de los GRAEs es que se forman a partir de la disposición voluntaria de sus integrantes y colaboradores, los cuales, asumen la responsabilidad de aportar parte de su tiempo de trabajo a la tarea que se le ha encomendado al grupo: identificar y proponer acciones estratégicas.

Desde 1999 (aunque hay esfuerzos previos aislados en los centros regionales central y andino) esta experiencia, desarrollada al interior del Instituto, se ha estado llevando a aquellos países que han solicitado ese apoyo. Es así que se está trabajando con algunos ministerios de agricultura, organizaciones públicas descentralizadas, algunos proyectos y, en un caso, se ha iniciado una experiencia conjunta con directivos públicos, líderes agroempresariales y campesinos.

La siguiente figura refleja la composición que está asumiendo la Red Strategus para el pensamiento, la acción y el aprendizaje estratégicos.



7. ELEMENTOS PARA PROMOVER UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA

Los procesos de globalización, integración y reformas nacionales configuran un entorno altamente competitivo para la agricultura, y la exponen cada vez con mayor intensidad al libre juego de las fuerzas del mercado internacional y nacional.

En el proceso de modernización de la agricultura, con el afán por lograr una mayor competitividad, se deben adoptar medidas concretas respecto a la forma y la eficiencia con que son utilizados los recursos de la sociedad. Esto requiere revisar los procesos productivos y comerciales (innovar e integrar), replantear la gestión de las unidades de producción y comercialización, y diseñar mecanismos institucionales que ofrezcan servicios de apoyo de manera eficiente y coherente.

Ahora bien, sin un proceso de transformación humana que haga hincapié en la necesidad de modificar y reforzar valores, desarrollar destrezas

y habilidades e internalizar nuevos conocimientos, los cambios propuestos no son suficientes. En el ámbito en que nos desenvolvemos, cobra particular relevancia el fortalecimiento de las destrezas de los líderes públicos y privados, las de los agroempresarios y las de los campesinos, pues solo así se logrará hacer realidad ese liderazgo renovado que reposicione a la agricultura, a nivel nacional e internacional y construir una institucionalidad que incluya a todos los estratos sociales del agro.

Las oportunidades que surgen de la rápida expansión de los mercados en todo el mundo y de la implementación de procesos de apertura económica, pueden ser efectivamente aprovechadas si se adopta una orientación estratégica que aglutine esfuerzos, comprometa y movilice recursos y vaya acompañada de cursos de acción (trayectorias estratégicas) especialmente concebidas para ese propósito. Tales trayectorias deben, en última instancia, constituirse en directrices que superen la transitoriedad de los ciclos políticos.

Sin embargo, para diseñar dichas estrategias y llevarlas a cabo exitosamente, es fundamental que las organizaciones públicas y privadas estén dotadas de una capacidad de conducción estratégica efectiva, cualidad indispensable en esta época de transición e incertidumbre.

En esencia, tal y como se planteó en el capítulo 2, nos encontramos ante la necesidad urgente de desarrollar una nueva **"agri-cultura"**. Por todas las razones que hemos ido adelantando en las secciones precedentes, no es posible esperar más para construir una cultura diferente para el agro, una cultura que lo libere de esa imagen de pobreza y rezago y que le dé el lugar que verdaderamente se merece. Y eso solo se logrará asumiendo una actitud visionaria, proactiva, innovadora y participativa, que permita enfrentar la nueva realidad, y que a partir de una orientación estratégica definida, incentive a todos los actores a comprometerse en la construcción del futuro.

Es importante destacar, sin embargo, que, dada la turbulencia del entorno en el que se encuentra inmersa la agricultura, la orientación y los cambios que se adopten deben estar sujetos a un continuo escrutinio. El compromiso adquirido con la orientación y los cambios que se proponga llevar a cabo (o que se hayan llevado a cabo) deben, también, renovarse

constantemente a la luz de un diálogo que tenga continuidad, y que se retoolimente del aprendizaje que vayan logrando los participantes, actores de la realidad económico-social y política.

Dotada de intenciones claramente definidas y enmarcada en un liderazgo dispuesto a incentivar a quienes participan del agro, la nueva institucionalidad para la agricultura, o si se quiere la adecuación de la existente, se convierte en el aspecto clave que le da vida a esta nueva agricultura.

En secciones anteriores hemos venido desarrollando las partes de un marco de referencia, conceptual y metodológico que, al ponerlas ahora juntas, nos aporta no sólo un marco renovado para pensar los asuntos relacionados con la agricultura, sino también un marco novedoso e idóneo para la acción y el aprendizaje estratégicos. Dichas partes, conceptuales y metodológicas, se resumen a continuación:¹⁶

- Una nueva concepción de agricultura (agro-sistema: cadenas productivo-comerciales, espacios rurales y entorno nacional/internacional; y su finalidad: el desarrollo sostenible).
- Una cultura de pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos (el enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo, el proceso PAES y el mecanismo para vincular actores).
- Un concepto renovado de institucionalidad (interacción de instituciones, organizaciones y actores)

Tomando como base ese marco de referencia, a continuación proponemos ordenar y llevar adelante el proceso de formación de una estrategia para promover la nueva institucionalidad para la agricultura a partir de los siguientes tres elementos:

- Una orientación estratégica: visión, posicionamiento y objetivos estratégicos.

16 Ver nota 1 en la Introducción y capítulos 5 y 6.

- Un proceso para la transformación integral de la agricultura: trayectorias y habilidades.
- Una capacidad renovada de conducción estratégica.

UNA ORIENTACION ESTRATEGICA: visión, posicionamiento y objetivos estratégicos

Los desafíos que enfrenta la agricultura son de tal magnitud que para superarlos se requiere de una institucionalidad que impulse **la cooperación y la convergencia entre Estado y sociedad civil**. Este nuevo paradigma, en el marco de una **economía de mercado** que busca un accionar más extenso y más transparente de los mercados, demanda, a su vez, un nuevo papel para las organizaciones públicas y privadas.

Es preciso, ante todo, fortalecer procesos que articulen **modernización con democracia**. Modernización y democracia no son valores antagónicos, son fuerzas sinérgicas, lo cual equivale a decir que si se consolidan esos vínculos, todos los estratos sociales del agro sacarán provecho de los beneficios potenciales del nuevo entorno nacional e internacional en que se desenvuelve la agricultura.

En ese contexto, los desafíos que enfrenta la agricultura se pueden sintetizar en dos grandes metadesafíos que no deben verse como dos entes aislados sino como dos caras de una misma moneda:

- mejorar los niveles de competitividad de la agricultura, buscando la equidad; y,
- mejorar las condiciones de vida en el medio rural.

El primer metadesafío exige la adopción de estrategias y políticas integrales para la modernización de la agricultura que actúen en consonancia con las políticas macroeconómicas: es responsabilidad de las primeras completar el carácter global de las segundas, dándoles especificidad, así como es responsabilidad de las políticas macroeconómicas mantener la neutralidad, sin sesgos sectoriales.

Por ello, las políticas para la agricultura deben reconocer tanto la heterogeneidad de la estructura productiva agropecuaria, como la asimetría presente en el eslabonamiento con otras actividades y con la economía in-

ternacional, asimetría que surge de una también heterogénea estructura de mercados con comportamientos diferenciados.

La modernización de la agricultura debe, entonces, apoyarse en un proceso de innovación tecnológica que sirva no sólo para elevar la productividad agropecuaria sino que, a la vez, proponga tecnologías ambientalmente sostenibles. De vital importancia para alcanzar ese propósito será lograr el mejoramiento de la capacidad de gestión de las diferentes unidades productivas (agricultura comercial, en transición y de subsistencia), pues solo así podrán esas unidades transformarse en empresas (agronegocios) competitivas, tanto en el mercado doméstico como en el internacional.

El segundo metadesafío excede el ámbito de la agricultura, incluso si la visualizamos desde una perspectiva ampliada. Atender las necesidades de la población rural tiene que ver con estrategias y políticas que no sólo apoyen la producción agropecuaria, sino también la pesquera, la artesanal y la agroindustrial, el comercio, el turismo y otros servicios. Implica, además, realizar inversiones en educación, vivienda, salud y saneamiento básico. Estamos hablando aquí de políticas que se dirijan a disminuir la desigualdad de oportunidades de toda la población.

Ese segundo reto demanda que el primero no se enfrente como un esfuerzo aislado, de orden técnico-económico, sino que esté en concordancia con una estrategia realista para reducir la pobreza en el campo, y para lograr la efectiva inserción de la mujer y de los jóvenes rurales en las cadenas productivo-comerciales. No menos importante es la necesidad de atenuar el impacto depredatorio en los recursos naturales.

A partir del paradigma de convergencia (Estado, sociedad civil y mercado), de los dos metadesafíos y de la propuesta para una cultura de pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos (PAES)¹⁷, se sugieren los siguientes tres componentes para una Orientación Estratégica de la Agricultura:

17 En el capítulo 6 propusimos tres elementos básicos para desarrollar la cultura PAES en la agricultura: enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo, proceso PAES para las organizaciones y un mecanismo para vincular actores.

- Una **Visión** (definida en términos del desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural).
- Un claro **Posicionamiento** (percepción que se desea que tengan de la agricultura los actores y la sociedad en general).
- Un conjunto de **Objetivos Estratégicos** (definidos en términos de la competitividad, la equidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad), bajo el reconocimiento de que ellos se articulan y se condicionan mutuamente, o sea, que no deben definirse como eventos aislados; su contenido específico dependerá de la situación de cada país, la cual exigirá una combinación y un contenido determinados que optimicen los diferentes recursos disponibles en cada caso.

Una orientación estratégica de esa naturaleza plantea, de primera entrada, una exigencia: un esfuerzo de **“visualización del futuro”** (que deseamos crear y que es posible en términos de una Visión, un Posicionamiento y un conjunto de Objetivos Estratégicos). Este esfuerzo se sustenta en un proceso amplio y participativo de reflexión, indagación, diálogo y discusión “experta” (Senge 1998a y Senge et al. 1998b), que necesitamos nos lleve al logro de un consenso y un compromiso de índole nacional.

Es fundamental reconocer el carácter procesal de este planteamiento; es decir que se sustenta en un proceso continuo en el cual se revisa y ajusta la Orientación Estratégica en función del aprendizaje que se va adquiriendo sobre la evolución de la agricultura y su entorno.

En segundo lugar, este esfuerzo debe trascender el ámbito nacional y articularse a un esfuerzo de orden regional y hemisférico. De esta forma se irían concatenando los eslabones de la red de foros que impulsa el diálogo interamericano (ver capítulo 4) y de la cual los foros nacionales constituirían las células básicas.

Sin una amplia **concertación social** (consenso y compromiso) será muy difícil dar el salto cualitativo que las actuales circunstancias demandan. El diálogo en el que se sustente esa concertación permitirá aprovechar creativamente la incertidumbre que, en la agricultura, generan los procesos de apertura y liberalización de mercados, y ayudará, asimismo, a capitalizar

las oportunidades que se derivan de ellos y del nuevo contexto internacional (globalización e integración).

UN PROCESO PARA LA TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DE LA AGRICULTURA: trayectorias y habilidades

El segundo elemento necesario para ordenar y llevar adelante el proceso para la formación de la estrategia que promueva la nueva institucionalidad para el agro, lo hemos identificado como la **transformación integral de la agricultura**.

Para llegar a esa transformación integral que requiere el desarrollo sostenible de la agricultura debemos continuar con la **“visualización sistémica del presente”**¹⁸ que nos permita identificar los “asuntos críticos” de la agricultura y su entorno que están emergiendo en el presente y que condicionarían el futuro. Aquí también el proceso de reflexión, indagación, diálogo y discusión “experta” es fundamental para llegar al consenso que se requiere alcanzar con relación a esos asuntos críticos.

Luego se prosigue con el esfuerzo de **“visualización de las vías para la construcción del futuro”**¹⁹. Para ello se utiliza el conocimiento generado en la tarea anterior para influir en las condiciones emergentes del presente (asuntos críticos) por medio de las **trayectorias** y las **habilidades**.

Se sugiere organizar las trayectorias y las habilidades según los cuatro tipos de transformaciones que requiere la agricultura: productiva, comercial, humana e institucional. Aquí cumplen un papel relevante ciertos cri-

18 En este caso recurrimos de nuevo al enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo y al proceso PAES, desarrollados en el capítulo 6. La segunda gran tarea de dicho enfoque se refiere a la visualización sistémica del presente; o sea a la utilización de la concepción sistémica de la agricultura desarrollada en el capítulo 5, para identificar (a nivel de estructuras sistémicas y no de simples hechos y patrones) las condiciones emergentes del futuro de la agricultura y su entorno que estarían empezando a aflorar.

19 Esta es la tercera gran tarea de nuestro enfoque de pensamiento estratégico-prospectivo.

terios operativos²⁰ que es necesario identificar para facilitar la transición de la Orientación Estratégica a los cuatro tipos de transformaciones que se deben dar en la agricultura.

- La **transformación productiva** surge de una comprensión profunda del comportamiento del mercado y a partir de ese conocimiento busca propiciar una reconversión productiva, cuya meta es obtener una mayor productividad y una mejor calidad en aquellos productos que tienen un mayor dinamismo en los mercados. Asimismo, en función de ese dinamismo, promueve la diversificación y el procesamiento de la producción agropecuaria, así como la modernización de los servicios de apoyo a la producción. Con este fin, recurre a la innovación tecnológica y a la aplicación de una capacidad gerencial moderna.
- La **transformación comercial** proviene de la necesidad de redefinir los sistemas de comercio interno y de enlazarlos con los del comercio internacional, incluidos todos los servicios que estas actividades requieren. De esa forma, se busca complementar la transformación productiva de la agricultura y elevar los niveles de competitividad, nacionales y regionales, de las cadenas productivo-comerciales, tradicionales y no tradicionales.
- La **transformación humana** implica la modificación y el reforzamiento de valores, el desarrollo de destrezas y habilidades, y la internalización de nuevos conocimientos²¹. Esta transformación activa los procesos de transformación productiva y comercial, pero también redundan en beneficio del recurso humano, por medio de la apropiación acumulativa del conocimiento y del cambio de actitudes.

20 Un ejemplo de estos criterios operativos se encuentra en el primer capítulo, del documento de Roger Norton 1999, p. 287 de este libro; él los llama enfoques operativos.

21 A todos estos aspectos se refiere el componente Habilidades Esenciales en una Estrategia.

- La **transformación institucional** impulsa la construcción de "sistemas" o "redes" de organizaciones y actores de la realidad económico-social y política. Con esto, los procesos decisorios se vuelven más participativos, y le dan un mayor soporte y continuidad a las transformaciones productiva, comercial y humana. Evidentemente, esta transformación se refiere también al nuevo papel que deben cumplir las organizaciones públicas y privadas.



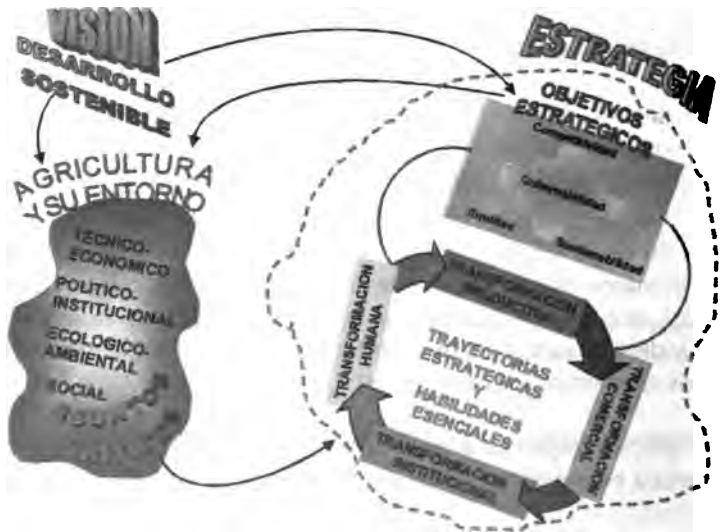
Los cuatro tipos de transformaciones deben ser vistas en forma sistémica, es decir como partes de un todo y por tanto, estrechamente vinculadas. La comprensión de la manera en que ellas interactúan es vital, ya que al definirse en el marco del paradigma de convergencia (Estado, sociedad civil y mercado), se pretende aprovechar la sinergia que se busca entre modernización y democracia, a fin de ampliar los beneficios de la modernización hacia los segmentos más pobres del agro.

Por ejemplo, en respuesta a los procesos de globalización, integración y mayor apertura económica, ciertas decisiones, como aquellas dirigidas a

reestructurar la base productiva agropecuaria, deben ser tomadas por los mismos productores, pero, por supuesto, a partir del conocimiento de las nuevas tecnologías, del comportamiento de los diferentes segmentos del mercado y de otras alternativas de producción (e.g. eco-turismo).

Lo anterior exige que el Estado asuma un nuevo papel: debe facilitar el flujo de información y debe promover, entre los productores, la adecuada utilización de esa información. Por consiguiente, **información y capacitación** juegan un papel central en la concreción de ese nuevo paradigma de convergencia entre Estado, sociedad civil y mercado. Pero además, se requiere de una cultura de **pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos** que ayude en la identificación de alternativas que no se restrinjan a las tradicionales actividades agropecuarias.

Al igual que para el caso de la Orientación Estratégica aquí, también, es fundamental reconocer el carácter procesal de la Transformación Integral de la Agricultura; o sea que se sustenta en un proceso continuo de reflexión, indagación, diálogo y discusión "experta" que involucra a los actores clave. Dentro de este proceso se revisa y ajusta el contenido de las transformaciones en función del aprendizaje que van adquiriendo dichos actores sobre el comportamiento y evolución esperada de la agricultura y su entorno.



UNA CAPACIDAD RENOVADA DE CONDUCCION ESTRATEGICA

El tercer elemento necesario para promover la institucionalidad que requiere esa nueva cultura del agro, lo hemos identificado como la **capacidad renovada de conducción estratégica**. Este es precisamente, el elemento detonante de todo el proceso que se necesita impulsar.

Partimos aquí de la necesidad de replantear la tarea de conducción en términos de mecanismos alternativos que impulsen procesos para la formación de estrategias –para la agricultura y su medio rural–, que sean novedosos, pero al mismo tiempo coherentes con la evolución que experimenta el entorno nacional e internacional. Lo mismo se puede decir de la búsqueda de opciones para que organizaciones y empresas realicen una mejor gestión.

Las condiciones predominantes, de cambio e incertidumbre, exigen que las organizaciones (públicas y privadas) y las unidades productivas (empresas agropecuarias, comerciales y de servicios) aceleren sus procesos de transformación. De otra forma no podrán anticiparse a los retos del entorno, adaptarse a ellos y aprovechar al máximo las oportunidades que de él se pueden derivar.

Los niveles directivos y gerenciales de las organizaciones y empresas tienen aquí una responsabilidad determinante: en los procesos de cambio cumplen el papel de activadores, promotores y líderes del cambio. Pero, es fundamental, también, que los productores agropecuarios, para hacer viable su transición a agroempresarios, vean crecer su capacidad de gestión.

También es preciso una mayor vinculación entre las organizaciones del agro, los gobiernos locales (regionales y municipales) y la sociedad civil. Tal vinculación contribuirá, además, a superar los desequilibrios regionales, socioeconómicos y ecológicos.

Desarrollar una capacidad de conducción estratégica, en esta época de transición e incertidumbre, implica la observación de cuatro aspectos prioritarios:

- Desarrollar instancias para la concertación que faciliten el logro y renovación de consensos y compromisos, los cuales se sustentan en procesos continuos de reflexión, indagación, diálogo y discusión "experta".
- Utilizar las cadenas productivo-comerciales y los espacios rurales como unidades que ordenen la gestión del conocimiento (Toffler 1999; Engel 1990; Argyris 1999) sobre el desempeño y posible evolución del agro-sistema.
- Integrar las comunidades rurales a los procesos de decisión nacionales, recurriendo al nuevo papel de la información y la tecnología de la comunicación, para modernizar y democratizar los procesos de decisión públicos y privados²².
- Desarrollar en los actores clave la capacidad de pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos.

Con los tres elementos presentados (la orientación estratégica, el proceso para la transformación integral de la agricultura y la capacidad de conducción estratégica) hemos pretendido bosquejar una base para ordenar y llevar adelante el proceso de formación de una estrategia que nos permita promover la creación de la nueva institucionalidad que la agricultura requiere.

Tal como hemos argumentado a lo largo del documento, para construir esa nueva institucionalidad es fundamental desarrollar un liderazgo renovado que estimule una cultura de pensamiento, acción y aprendizaje estra-

22 Ver en de las Casas (1999b) el planteamiento que se hace sobre una Red Interamericana de Información (red de redes) y el papel que en ella juegan los "centros rurales de información, capacitación y servicios" como las células básicas en el ámbito local de esa red de redes. Ahí también se resume la experiencia del IICA en el período 1990-1997. Ver en Ortega (1998) y en INDAP (1997 y 1999) el origen de los centros de gestión en Francia, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Canadá y España, así como la evolución y estado actual de la experiencia chilena.

tégicos y, a su vez, promueva un diálogo amplio entre todos los actores de la realidad económico-social y política del agro.

Es urgente reconocer que lo anterior es vital para reposicionar a la agricultura. Sin ese reposicionamiento sería difícil avanzar para poder convertir las amenazas e incertidumbre en oportunidades, ya que esto requiere el convencimiento, de los líderes nacionales y de la sociedad en general, de que la agricultura –entendida en su concepción sistémica– es un asunto estratégico de orden nacional, por ser ella la base de la alimentación, la salud, la paz y la vida. Por lo tanto, la agricultura requiere de una nueva institucionalidad acorde con ese carácter.

ANEXO 1

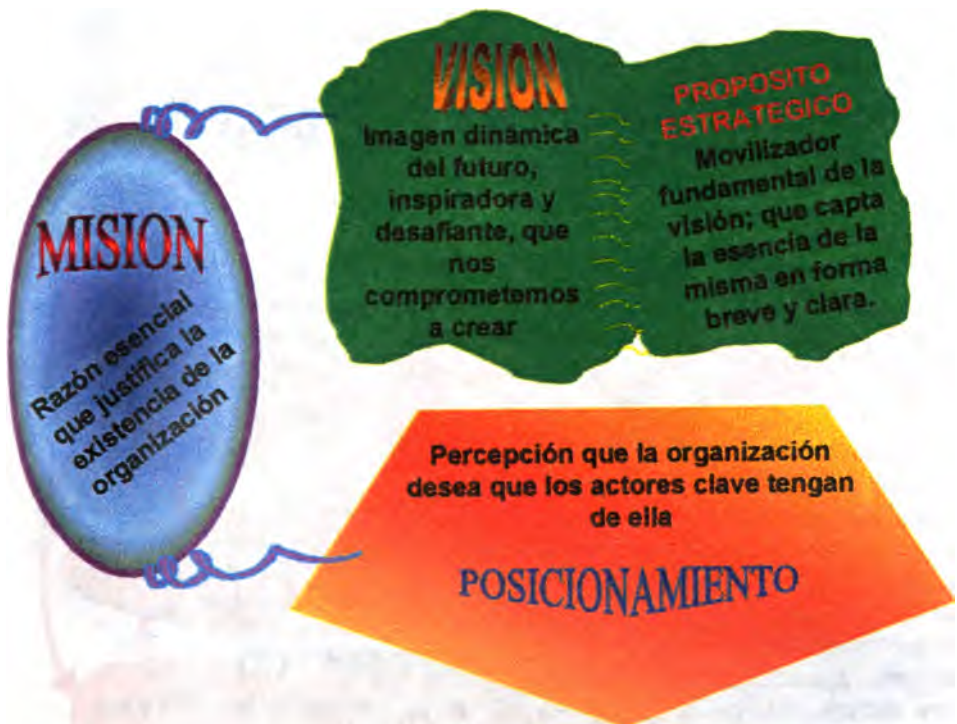
PROCESO PAES:

COMPONENTES Y DEFINICIONES²³

23 El contenido de este Anexo es el resultado del trabajo en equipo de los miembr@s del Nodo Facilitador de la Red de Pensamiento, Acción y Aprendizaje Estratégicos (Red Strategus) del IICA. Se han incorporado los aportes generados en los talleres llevados a cabo con los miembr@s de los nodos regionales (central y andino) de la Red Strategus.

PROCESO PAES

COMPONENTES Y DEFINICIONES



ESTRATEGIA

Objetivos y trayectorias que reflejan el aprendizaje estratégico sobre el entorno y nos acercan a la visión



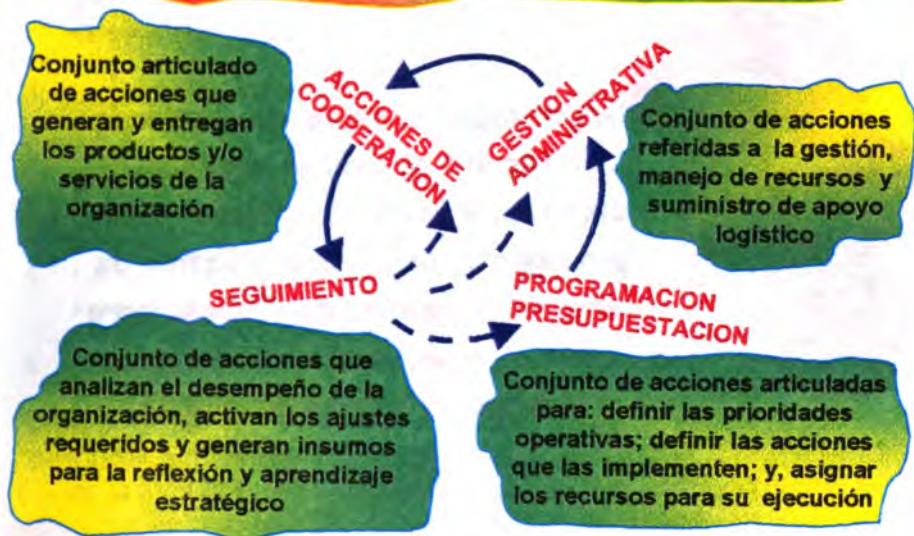
COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL

Desempeño resultante de la interacción de un conjunto de valores institucionales que, al actuar sobre las variables clave de la estructura, traducen las estrategias en políticas y en un estilo particular de liderazgo



DINAMICA OPERATIVA

Conjunto de procesos interrelacionados que se cumplen para concretar los productos y/o servicios de la organización establecidos en su Misión y alineados con su estrategia y sus políticas





Organización abierta que entiende y facilita el diálogo sobre su evolución y la de su entorno y que propugna el desarrollo holístico de **personas y **equipos** de trabajo para que **sientan**, piensen y actúen **armónica** y **estratégicamente****

BIBLIOGRAFIA

1. Argyris, C. 1999. Conocimiento para la acción: una guía para superar los obstáculos del cambio en la organización. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Granica S.A.
2. BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1996. Informe sobre el progreso económico y social de América Latina: cómo organizar los servicios sociales.
3. _____. 1997. Informe sobre el progreso económico y social de América Latina: tras una década de reformas.
4. Boyett, J. Boyett J. 1999. Hablan los gurús. Bogotá, Colombia, Editorial Norma.
5. Capra, F. 1999. La trama de la vida: una nueva perspectiva de los sistemas vivos. Barcelona, España, Editorial Anagrama.
6. Clark J. 1997. Asia: the emerging market. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
7. CORECA (Consejo Regional de Cooperación Agrícola). 1999. Informe de la XVIII Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros del CORECA.
8. _____. 2000. Inicio de la implementación del acuerdo para incorporar al CORECA como un foro subregional de Ministros, adscrito a la Junta Interamericana de Agricultura.
9. De Geus, A. 1998. La empresa viviente: hábitos para sobrevivir en un ambiente de negocios turbulento. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica S.A.
10. De las Casas, P.L., Trejos, R.A. y Cáceres F.R. 1997. Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. San José, Costa Rica, IICA.
11. De las Casas, P.L. 1999a. Globalización, integración y reformas: nuevos retos para la agricultura. *In* Hacia una nueva institucionalidad para la agricultura. San José, Costa Rica, IICA.

12. De las Casas, P.L. 1999b. Conducción estratégica y nueva institucionalidad para la agricultura del siglo XXI. *In* Hacia una nueva institucionalidad para la agricultura. San José, Costa Rica, IICA.
13. Engel, P.G.H. 1990. Knowledge management in agriculture: building upon diversity. *In* Knowledge in society: The International Journal of Knowledge Transfer. Fall 1990 3(3):28-35. New Jersey, USA, Transaction Periodicals Consortium, Rutgers University.
14. García-Medrano, J. 1999. El contexto económico internacional de la agricultura y la nueva institucionalidad. Trabajo elaborado para el IICA, incluido en este volumen.
15. Gatica, J. 1999. Una nueva institucionalidad internacional en construcción y sus implicaciones para la agricultura. Trabajo elaborado para el IICA, incluido en este volumen.
16. Gibson, R. 1997. Repensando el futuro. Bogotá, Colombia, Editorial Norma S.A.
17. Hamel, G. y Prahalad, C.K. 1995. Competiendo por el futuro: estrategia crucial para crear los mercados del mañana. Barcelona, España, Editorial Ariel Sociedad Económica.
18. IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 1998. Plan de mediano plazo 1998-2002. La agricultura: más allá de una visión sectorial. San José, Costa Rica. (Serie de Documentos Oficiales No. 64).
19. _____. 1999. Retos y oportunidades de la agricultura dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, Agencia de Cooperación Técnica del IICA en República Dominicana.
20. _____. 1999. Décima Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura. Resolución No. 341: La nueva dimensión institucional.
21. INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario). 1997. Gestión para la modernización de la pequeña empresa agrícola. Santiago, Chile.

22. INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario). 1999. Los centros de gestión empresarial en Chile: una experiencia de INDAP mirando el mundo rural del nuevo siglo. Santiago, Chile.
23. Kim, D.H. 1999. Introduction to systems thinking. Massachusetts, Pegasus Communications.
24. Kotter, J.P. 1996. Leading Change. Massachusetts, Harvard Business School Press.
25. Lilienfeld, R. 1978. The rise of systems theory. New York, John Wiley.
26. Nalebuff, B.J. y Brandenburger, A.M. 1996. Coopetencia. Bogotá, Colombia, Editorial Norma.
27. North, D.C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. New York, Cambridge University Press.
28. Norton, R.D. 1999. Aspectos críticos de la agricultura de cara al Siglo XXI. Trabajo elaborado para el IICA, incluido en este volumen.
29. O'Connor, J. y McDermott, I. 1998. Introducción al pensamiento sistémico: recursos esenciales para la creatividad y la resolución de problemas. Barcelona, España, Ediciones Urano.
30. Ortega, E. 1998. La formación empresarial en la agricultura familiar: los centros de gestión. Santiago, Chile, IER Ediciones.
31. Redding, J.C. y Catalanello, R.F. 1994. Strategic Readiness: the making of learning organizations. San Francisco, USA, Jossey-Bass Publishers.
32. Sanders, T.I. 1998. Strategic thinking and the new science: planning in the midst of chaos, complexity, and change. New York, Free Press.
33. Senge, P. 1998a. La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Barcelona, España, Ediciones Juan Granica.

34. Senge, P., Smith B., Roberts Ch. y Kleiner A. 1998b. La quinta disciplina en la práctica: estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje. Barcelona, España, Ediciones Juan Granaica.
35. Serra, R. 1998a. Estrategias en condiciones de hipercompetitividad.
36. _____. 1998b. Sistemas y dinámica de sistemas.
37. Toffler, A. 1980. The third wave. New York, Bantam Books.
38. _____. 1990. El cambio del poder: powershift. Barcelona, España, Plaza & Janés Editores.
39. _____. 1995. Las guerras del futuro. Barcelona, España, Plaza & Janés Editores.
40. _____. 1999. Prólogo. En Repensando el futuro. Bogotá, Colombia, Editorial Norma.
41. Trejos, R.A. y de las Casas, P.L. 1999. Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura. San José, Costa Rica, IICA.
42. Wells, S. 1998. Choosing the future: the power of strategic thinking. Massachusetts, Butterworth-Heinemann.
43. Wheatley, M.J. 1994. El liderazgo y la nueva ciencia: la organización vista desde las fronteras del Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica y Javier Vergara Editor.
44. Youngblood, M.D. 1997. Life at the edge of chaos: creating the quantum organization. Dallas, Texas, Perceval Publishing.

SIGLAS

ACP	Acuerdos de comercio preferencial
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
APC	Acuerdos preferenciales de comercio
AUA	Asociaciones de usuarios de agua
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CDB	Banco de Desarrollo del Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCI	Centro de Comercio Internacional
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONPLAC	Consortio de Planeamiento y Coordinación
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CReA	Centro Regional Andino del IICA

CRC	Centro Regional Central
DlPE	Dirección de planeamiento Estratégico
EE.UU.	Estados Unidos de América del Norte
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FINNIDA	Agencia Finlandesa para el Desarrollo Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GRAEs	Grupos Regionales de Reflexión para la Acción Estratégica
IED	Inversiones extranjeras directas
IFD	Inversiones foráneas directas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IVA	Impuesto al valor agregado
JIA	Junta Interamericana de Agricultura
MERCOSUR	Mercado Común de América del Sur
TLCN	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OPEP	Organización Países Exportadores de Petróleo

OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organismo no gubernamental
PAES	Pensamiento, acción y aprendizaje estratégicos
PAN	Plan de Acción Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

RECONOCIMIENTOS

P. Lizardo de las Casas y F. Ricardo Cáceres son los editores de esta publicación que cuenta con cinco partes. La primera corresponde a la presentación que fue preparada por los editores. Las cuatro partes que siguen fueron preparadas por: Javier Gatica, José García-Medrano, Roger D. Norton y P. Lizardo de las Casas.

La preparación de este volumen siguió un proceso que se basó en una serie de talleres (virtuales y presenciales) que fueron conducidos por los editores. Primero, se realizó un trabajo al interior del Consorcio de Planeamiento y Coordinación (CONPLAC) (especialmente con José Enrique Lois, Ricardo Iván de Medeiros y Francisco Barea) para concebir el proceso que seguiríamos y luego para analizar cada uno de los documentos en sus versiones iniciales. En segundo lugar, se realizaron talleres con los autores de cada documento. Estos talleres tuvieron dos momentos: al inicio del trabajo para proceder con una orientación similar y durante la generación de los documentos, para comentar sus contenidos y cuidar de la relación entre las partes.

Los editores han sido respetuosos con las posiciones de cada autor, las cuales quedan plasmadas en cada documento. De ahí que ni los editores, ni el IICA, se identifican necesariamente con todo lo que los autores expresan.

Este proceso fue acompañado en todas sus etapas por Leda Avila, quien además tuvo la tarea de coordinar todo el apoyo logístico

que este esfuerzo representó, incluyendo las tareas de revisión de textos, de uniformar formatos, de calibración de tiempos entre las entregas de los autores y la de traducción al idioma inglés. Un papel importante cumplió María Marta Kandler Sancho en la revisión de estilo y lenguaje. Asimismo, en la última etapa fue de gran utilidad el apoyo logístico que recibimos de María Elena González Zúñiga y del personal de la Editorial Agroamérica del IICA.

Destacamos el apoyo que recibimos de José Enrique Lois, Gerente del CONPLAC, en todo el proceso. Su confianza, comprensión e involucramiento nos motivó para realizar este esfuerzo; su insistencia con los plazos nos impulsó para acelerar el proceso.

*P. Lizardo de las Casas
F. Ricardo Cáceres
Marzo, 2000*

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de abril del 2000,
con un tiraje de 250 ejemplares.**

FECHA DE DEVOLUCION

22 AGO 2008

31 JUL 2001

8/9/02.

IICA
E10-1206-Ed.Es.

Autor

Título Contribuciones para la formación de una estrategia interamericana para la agricultura

Fecha Devolución

Nombre del solicitante

31 JUL 2001

31/6/08

R. Solera

Jorge Sariego.

100 2



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
SEDE CENTRAL / Avda. Brasil, 1301