

**Consortio de Planeamiento y
Coordinación -CONPLAC**
Documento en Elaboración



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


Noviembre, 1999
San José, Costa Rica

MEMORANDO

No.: SC/CPC-093

FECHA: 22 de noviembre de 1999

A: Miembros del Gabinete y Directores Regionales

DE:  José Lois, Gerente del Consorcio de Planeamiento y Coordinación

ASUNTO: Remisión primer borrador de "Contribuciones para la formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura"

1. Adjunto a la presente, les remito copia del primer borrador de un conjunto de documentos que, en cumplimiento de una de las tareas que le fueron asignadas al CONPLAC, fueron elaborados con el propósito de contribuir al conocimiento estratégico de la agricultura y su entorno, o sea el contexto de nuestra Institución. Los mismos se concibieron y llevan a cabo bajo la coordinación técnica de la Dirección de Planeamiento Estratégico del CONPLAC, con la colaboración de consultores internacionales y nacionales.
2. Con el PMP como nuestra guía para la acción, buscamos que nuestro Instituto se convierta en una organización de aprendizaje, de ahí que tomando en cuenta las disciplinas que sustentan este tipo de organizaciones (Peter Senge, 1998), y seguros de que recibiremos aportes muy valiosos, compartimos con ustedes un trabajo que tenemos en marcha. Encontrarán tres documentos a nivel de primer borrador, uno en proceso de elaboración y una introducción que orienta al lector en cuanto a la motivación que tenemos, los propósitos inmediatos, el camino metodológico elegido y lo que contiene cada parte. Una vez concluido este primer esfuerzo, y pensando en la nueva dimensión de la JIA y en la Red de Foros que plantea el PMP para impulsar el diálogo hemisférico, presentaremos este trabajo como nuestras "Contribuciones para la formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura".
3. Ha sido un trabajo duro y a veces desesperante: primero, porque la selección y contratación de los dos consultores internacionales y el local se dio en un contexto de recursos escasos para una tarea de esta magnitud, y de poca comprensión de la función del CONPLAC en cuanto al análisis estratégico del entorno (recibimos muchas críticas por las contrataciones); y, segundo, por el esfuerzo intelectual adicional de nuestro equipo de profesionales para transmitirle a los consultores la nueva concepción (holística y dinámica) de la agricultura que propugna el IICA y lo que ella implica en términos de un análisis estratégico y prospectivo para descubrir los asuntos críticos que deberá enfrentar de cara al Siglo XXI. Esto implicó, además, un esfuerzo conjunto de diálogo, análisis, revisión y corrección de las versiones que los consultores fueron entregando parcialmente en un lapso de varios meses. Dándole una mirada retrospectiva, puedo decir que hasta para los mismos consultores, el trabajo se convirtió más que en un negocio, en un reto intelectual, y como lo han expresado por escrito, les deja una experiencia muy rica.
4. Se aprovechó este proceso interactivo para que, más allá de las discusiones y revisiones de los temas analizados en los documentos, pudieramos dialogar ampliamente con los consultores y entre nosotros mismos, libres de prejuicios, sobre otros temas críticos para la agricultura del



12
#114
9073

próximo siglo, donde no faltaron ideas extravagantes, geniales paradigmas que podrían convertirse en novelas de éxito, percepciones pesimistas y predicciones futuristas donde se prevee que la era robótica estaría jugando un rol estelar en la agricultura. Estos diálogos hubieran entusiasmado al más excéptico, no obstante evitamos caer en la tentación de dejarnos influir por lo esotérico.

5. Todo ello me ha convencido de que el Instituto debe promover un diálogo más profundo sobre los temas estratégicos que guiarán, no solo el futuro de la agricultura sino el de la propia existencia humana, ya que ambos están y estarán vinculados indisolublemente en una dimensión de tiempo. Dimensión en la que no se vislumbra otra forma de vida que no dependa de los bienes que nacen o se alimentan de la tierra, y de las formas novedosas que surgen y surgirán de su alianza con la nueva fuente de poder que es el conocimiento. En el IICA tenemos buen@s profesionales, con gran experiencia y capacidad, quienes, adecuadamente acompañad@s y suficientemente motivad@s, pueden, en equipo, asumir este reto y llenar ese vacío intelectual. Ante ese reto, no habrá espacio ni futuro para posiciones individualistas, ya que el trabajo en equipo es básico para construir una organización de aprendizaje.
6. Como ya hemos mencionado, en la introducción de los documentos aclaramos cuál es la motivación y los propósitos de este esfuerzo intelectual, que esperamos ustedes compartan con nosotros. Estamos preparados para el diálogo y la reflexión, y hasta para la crítica constructiva y el cuestionamiento, pero no lo estamos para que reciban los documentos y los dejen a un lado de la mesa o en un estante lleno de viejos libros y papeles. Estamos convencidos que sólo juntos y guiados por nuestra visión institucional común, expresada en el PMP, podremos convertirnos en actores activos del proceso de transformación integral de la agricultura de las Américas para alcanzar su desarrollo sostenible.
7. Se está convocando a una reunión de Gabinete (la última del milenio) para el próximo 14 de diciembre, a partir de las 9:00 a.m. en la Sala Estados Unidos, durante todo el día (fecha acordada por la Junta Directiva en su última reunión). Contaremos con una agenda única que estará orientada a intercambiar ideas sobre los documentos que les entregamos. Definiremos un mecanismo para recibir aportes específicos para la versión final, que nos permitan reflejar una posición institucional en los temas que se tratan.
8. Como ya es costumbre en CONPLAC, queremos que éste no sea un esfuerzo sólo de la Sede Central, y por eso recurrimos a los Directores Regionales. Les estamos enviando una copia de todo el paquete, para que a su discreción, lo reproduzcan, lo distribuyan y lo compartan con los representantes y especialistas. Les proponemos que promuevan en las Agencias de Cooperación y en las Direcciones de los Centros Regionales, círculos de estudio para analizar el material preparado de donde surjan sugerencias y propuestas específicas que estaremos recibiendo con agrado y satisfacción para la preparación de la versión final. Si por la vía virtual logramos preparar el PMP también podemos hacerlo ahora con estos documentos.
9. Finalmente, a la fecha únicamente uno de los cuatro documentos y la introducción están en español e inglés. Se está en pleno proceso de traducción y esperamos que esté concluido para inicios de diciembre.

Atentamente

CONTENIDO

PRESENTACION

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION

1. UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL EN CONSTRUCCION Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA
2. EL CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ECONOMICA
3. ASPECTOS CRITICOS DE LA AGRICULTURA DE CARA AL SIGLO XXI
4. LIDERAZGO, REPOSICIONAMIENTO Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA

CONTRIBUCIONES PARA LA FORMACION DE UNA ESTRATEGIA INTERAMERICANA PARA LA AGRICULTURA

INTRODUCCION

1. *La motivación*

Contribuir al conocimiento estratégico de la agricultura y su entorno, o sea del contexto de nuestra Institución, es una de las tareas centrales del Consorcio de Planeamiento y Coordinación (CONPLAC) del IICA. Para cumplir con esa tarea, que le fue asignada al momento de su creación, el Consorcio emprendió un conjunto de trabajos, cuyos primeros resultados son los cuatro documentos que aquí se entregan. En su forma final, estos documentos pasarán a ser cuatro partes de un volumen que presente nuestras "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. Este esfuerzo aspira a que los líderes de la agricultura de las Américas se aboquen a un trabajo de reflexión y diálogo que los lleve a concebir una verdadera Estrategia Interamericana para la Agricultura.

Indudablemente, el proceso de formación de esa Estrategia requiere algo más que un simple documento: es preciso que esa estrategia tome cuerpo en la mente de los actores clave y se convierta en la guía de sus decisiones y de sus acciones. 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.

Con estos documentos se pretende apoyar un conjunto de diálogos nacionales, regionales e interamericanos, los cuales serían la base para iniciar el proceso de formación de la Estrategia Interamericana para la Agricultura. Durante ese período inicial de reflexión profunda y amplio diálogo se iría moldeando un liderazgo renovado que lleve a un objetivo superior: el reposicionamiento de la agricultura.

Únicamente cuando los líderes de la agricultura, públicos y privados, y de la sociedad en general, le otorguen, en sus mentes, un nuevo espacio a la agricultura, estarán en capacidad de convertirse en actores activos del proceso de construcción de la nueva institucionalidad que en estos momentos demanda la agricultura ¹. El actual entorno

¹ "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

internacional (nueva institucionalidad internacional en construcción), y las necesidades del momento histórico que se vive en las Américas, exigen ese liderazgo renovado y esa nueva institucionalidad.

A su vez, es preciso que los líderes de la agricultura estén convencidos de que lo actualmente percibido como un conjunto de amenazas, derivadas del nuevo marco internacional (léase globalización e integración), se puede transformar en una suma igual de oportunidades que permitan dar el salto cuántico hacia el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural. Sin esta visión de la realidad, quienes conducen la agricultura no podrán asumir el liderazgo renovado que ésta requiere.

2. Los propósitos 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 el ingreso de la agricultura al nuevo siglo, son 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 ayudar a los “decisores” públicos y privados a pensar en el futuro que desean y a actuar de acuerdo a ello.

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

Además, y como motivación para lanzar el proceso para la formación de la Estrategia Interamericana para la Agricultura, con estos documentos se busca impulsar la adopción de una actitud proactiva, y contribuir al desarrollo de una cultura que lleve a pensar y actuar estratégicamente. 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.

Los líderes, por tanto deben cambiar su concepción de la agricultura por una concepción sistémica, que mire más allá de lo meramente sectorial, más allá de los límites nacionales. Igualmente, deben cambiar su actitud sobre la agricultura por una prospectiva y estratégica, que ponga la mirada en el futuro, que se adelante a los acontecimientos, que identifique las limitaciones fundamentales que tendrá que enfrentar, y que sepa interpretarlas y traducirlas en oportunidades que beneficien a la agricultura.

comportamiento, convenciones, códigos de conducta auto-impuestos), y las características que adopta su imposición.”

3. El camino metodológico escogido

Para la formación de la Estrategia se parte de la premisa de que el futuro es, en gran parte, construido por los propios actores: no cabe duda de que son sus acciones, así como las que dejen hacer, las que conformarán ese futuro. Por ello, es necesario hacer un gran esfuerzo al momento de definir las trayectorias estratégicas que enmarcarán las decisiones que se necesiten en cada caso. Será preciso tomar en cuenta, por un lado, los objetivos estratégicos definidos por los mismos actores y, por otro, tener muy clara la problemática del entorno en el que se desenvuelven. Será necesario, también, adoptar una actitud flexible, que permita, precisamente, modificar el entorno, si es posible, o adecuarse a él, si las limitaciones 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. Este análisis debe tener como punto de partida el futuro al que se aspira; es decir, debe estar teñido de una clara intencionalidad: la visión que se desea alcanzar y un conjunto articulado de objetivos estratégicos.

Luego, el esfuerzo principal se centra en la identificación, por parte de los actores clave, de los "asuntos o aspectos críticos" que deben superarse para alcanzar los objetivos estratégicos y la visión. Estos asuntos son el eje medular del análisis estratégico prospectivo y, por lo tanto, del proceso de formación de la estrategia. Los aspectos críticos son las limitaciones que enfrentan los actores clave de la agricultura para alcanzar sus objetivos estratégicos y para desarrollar las habilidades esenciales necesarias para impulsar las decisiones y las acciones requeridas. En el último de los documentos se desarrollan más estas ideas..

4. Las Contribuciones para impulsar los diálogos

Con la intención de avanzar en la implementación del proceso descrito, el Consorcio de Planeamiento y Coordinación presenta los cuatro documentos que forman esta primera entrega. Dos de esos documentos pasan revista al entorno internacional de la agricultura e identifican los asuntos críticos que de él se desprenden. El tercer documento se centra en los asuntos críticos de la agricultura misma. El cuarto documento bosqueja un marco de referencia que puede servir de guía en la construcción del camino que ha de llevar a la agricultura hacia la nueva institucionalidad a la que debe tener acceso de cara al Siglo XXI.



Una nueva institucionalidad internacional en construcción y sus implicaciones para la agricultura es el primer documento que se presenta. En él se hace un recuento de los elementos que se tienen disponibles sobre la nueva institucionalidad internacional en la que se inserta la agricultura. Es un esfuerzo por armar el rompecabezas de los acuerdos internacionales que se vienen definiendo desde finales de la década anterior. Presenta, además, una sistematización de ese proceso de creación de una nueva institucionalidad internacional, cuyo factor aglutinante es la preocupación compartida por muchos, a partir de una atmósfera internacional de cooperación para el desarrollo, por revertir la situación de desequilibrios observados en el proceso de desarrollo de los países hacia un futuro sostenible para la humanidad y la biosfera.

Este esfuerzo de sistematización lleva a identificar seis grupos de compromisos. El primero es el compromiso-paraguas, ya que engloba a los demás, se define como "la aceleración del desarrollo sostenible". Se sustenta en el supuesto básico de que es posible conciliar un crecimiento económico sostenible con la equidad y la relación armoniosa entre los seres humanos, y, a su vez, de los seres humanos con la naturaleza.

Los otros cuatro grupos cubren las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible (técnico-económica, ecológico-ambiental, social y político-institucional) y se plantean en términos del fortalecimiento de la democracia; la integración regional y hemisférica; el mejoramiento de la calidad de vida; y, la conservación y gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. El sexto grupo se refiere a la cooperación para el desarrollo

sostenible; o sea a las condiciones y los requisitos necesarios para impulsar ese futuro sostenible. En cada caso se identifican las tareas comunes principales que se desprenden de esos compromisos.

Las implicaciones para la agricultura de ese marco sistematizado, se presentan agrupadas de acuerdo a los cuatro objetivos fundamentales adoptados por los gobiernos en la Cumbre de las Américas de 1994. Se concluye con un conjunto de acciones estratégicas que se consideran urgentes para reposicionar a la agricultura y construir la nueva institucionalidad que torne viable su contribución al propósito de un futuro sostenible.

El contexto económico internacional de la agricultura y la nueva institucionalidad económica corresponde al segundo documento que se presenta. Nos adentramos, en este caso, en uno de los componentes del entorno internacional y le damos una mirada más detallada al contexto económico internacional. Los aspectos económicos de la globalización, la integración de las Américas y las reformas económicas que se han echado a andar son algunos de los temas que aquí se tratan. El documento le asigna un papel preponderante a los aspectos institucionales, los identifica como factores clave para la creación de incentivos y el mantenimiento de actividades que, basadas en mercados liberalizados, generan ingresos.

El documento se organiza en tres partes. La primera identifica los cambios en la economía mundial y en el marco institucional global, compara las estrategias de crecimiento implementadas en los países asiáticos con las de América Latina y el Caribe, explora una alternativa de evolución para la economía mundial en los primeros años del próximo siglo y su relevancia para la agricultura. De ahí desprende algunas lecciones sobre las características económicas e institucionales de los asuntos críticos que continuarán teniendo relevancia en el futuro.

En la segunda parte se trata la relevancia de la multilateralidad del comercio y de los nuevos vínculos que generan los cambios en la composición del mismo, de la integración de los mercados de capital, de bienes y servicios, de las innovaciones tecnológicas, incluida la información, y de la educación. Termina presentando las repercusiones de lo anterior en la competitividad. La tercera parte destaca las virtudes y los pecados de las reformas económicas implementadas en América Latina y el Caribe. Igualmente, descubre el eslabón perdido en esas reformas: el ingrediente institucional.

Los asuntos críticos, provenientes del contexto económico internacional, que enfrentará la agricultura para su ingreso y tránsito por los primeros años del próximo siglo, se presentan con la ayuda de un marco analítico que vincula las dimensiones técnico-económica e institucional del futuro deseado: el desarrollo sostenible.

Los conceptos de Douglass North sobre instituciones y organizaciones están presentes a lo largo del documento. Ellos son la base del marco analítico que conduce al lector hasta el final. Y es precisamente allí donde se aboga por la inclusión, explícita, del ingrediente institucional; pues sólo así, se llenará el vacío dejado por 'reformas económicas incompletas'. Además, la presencia de dicho ingrediente facilitará la introducción coherente de nuevas reformas 'no económicas' que complementen a las primeras y aseguren la sostenibilidad del conjunto.

Aspectos críticos de la agricultura de cara al Siglo XXI es el tercer documento que se presenta. Aquí se muestra la relación entre el entorno internacional, planteado en los dos documentos anteriores, y la agricultura. Los aspectos críticos específicos de la agricultura son tratados con gran profundidad, y, para ello, se parte del reconocimiento de la agricultura como piedra angular de muchas economías. Se argumenta que la agricultura no debe seguir siendo vista como un mero sector productivo primario, y se justifica el porqué es necesario ir más allá de la tradicional concepción sectorial. La necesidad urgente de concebir la agricultura de una manera diferente queda claramente establecida.

El documento refuerza la orientación prospectiva que debe tener la identificación de los asuntos críticos y para ello sugiere que se parta de: (i) un objetivo (desarrollo sostenible de la agricultura); (ii) dos grandes retos (el mejoramiento del nivel de competitividad de la agricultura y de las condiciones de vida del medio rural); y, (iii) cuatro principios estratégicos referidos a las dimensiones del desarrollo sostenible (sostenibilidad técnico-económica —que incluye los aspectos financieros y fiscales—, sostenibilidad institucional, sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental).

Los asuntos críticos que enfrentará la agricultura de las Américas al inicio del nuevo siglo, se agrupan en aquellos de origen internacional y en otros, más operativos, de origen nacional. Para sistematizar los primeros se recurre a las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible: técnico-económica; social, ecológico-ambiental y político-institucional.

Para sistematizar los asuntos críticos de origen nacional se parte de las transformaciones estratégicas requeridas para que la agricultura alcance su desarrollo sostenible: productiva, comercial, humana e institucional. La producción y la comercialización son los primeros dos temas analizados, ya que éstas son las actividades económicas cuyo empeño es imprescindible para que haya una agricultura. El análisis pasa luego a aquellos aspectos fundamentales, que, en conjunto, forman la base para el desempeño de la agricultura: el recurso humano, la matriz institucional y el cuadro fiscal de la agricultura.

El documento concluye señalando la urgencia de impulsar un amplio diálogo, tanto a nivel nacional como regional, sobre los aspectos críticos, y que se considere en él la participación de los diferentes actores públicos y privados. Se sugiere la conveniencia de que ese diálogo se lleve a cabo en varias instancias: la presidencial-ministerial, la interministerial, y una que acoja los intereses del gobierno y la sociedad civil.

Liderazgo, reposicionamiento y nueva institucionalidad de la agricultura es el cuarto y último documento de esta primera entrega. El documento destaca que el nuevo marco de referencia internacional le impone un nuevo modelo de comportamiento a la agricultura. Le exige una nueva mentalidad, y no sólo a quienes participan directamente en actividades relacionadas con la agricultura, sino a la sociedad en su conjunto.

Esa nueva condición que enfrenta la agricultura, demanda la presencia de un liderazgo, también renovado, y este sólo se puede construir con base en la reflexión y en el diálogo —nacional, regional, interamericano—. Se aspira a que ese proceso de construcción de

liderazgo ayude a reconocer la urgencia de renovar el concepto que de la agricultura tienen los propios agricultores y agroempresarios, así como los “decisores” públicos y privados y toda la sociedad en general.

El documento también señala la necesidad de aplicar un nuevo modelo para el pensamiento y la acción estratégica, y bosqueja los aspectos centrales del mismo. Finalmente, plantea un conjunto de elementos, cuya presencia es particularmente relevante para la construcción de una nueva institucionalidad para la agricultura.

San José, Costa Rica
21 de noviembre de 1999

UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL EN CONSTRUCCIÓN Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA



Este documento ha sido preparado por
JAVIER GATICA
de conformidad con: los términos de referencia indicados por
CONPLAC/DIPE en el contrato de consultoría, y los comentarios señalados
en el proceso de revisión y ajuste del documento.
Aunque este trabajo es propiedad del IICA, las opiniones vertidas en el
documento son de la responsabilidad del consultor

Noviembre, 1999

CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
1. LAS PREOCUPACIONES COMPARTIDAS.....	4
1.1 Los desequilibrios en el proceso de desarrollo	4
1.2 La visión de futuro y el concepto de desarrollo sostenible	7
2. LOS ACUERDOS GLOBALES Y HEMISFERICOS QUE CONFIGURAN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	9
3. LOS COMPROMISOS ESENCIALES Y LAS TAREAS QUE DEBEN LLEVARSE A CABO EN FORMA CONJUNTA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS PROPUESTOS	11
3.1 La aceleración del desarrollo sostenible	11
Principales tareas comunes.....	11
3.2 El fortalecimiento de la democracia	13
Principales tareas comunes.....	13
3.3 La integración regional y hemisférica.....	15
Principales tareas comunes.....	15
3.4 El mejoramiento de la calidad de vida.....	16
Principales tareas comunes.....	17
3.5 La conservación y la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente	19
Principales tareas comunes.....	19
3.6 La cooperación para el desarrollo sostenible	20
Principales tareas comunes.....	21
4. LAS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA	21
4.1 Con respecto a la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.....	22
4.2 Con respecto a la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio	23
4.3. Con respecto a la erradicación de la pobreza y de la discriminación en nuestro hemisferio.....	28
4.4 Con respecto a garantizar el desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras	29
5. EL RETO: EL IMPERATIVO DE UNA ACCION ESTRATEGICA URGENTE PARA REPOSICIONAR A LA AGRICULTURA	33
5.1 El fortalecimiento de la organización, la representación y la participación	34
5.2 Las transformaciones productivas y comerciales.....	34
5.3 La construcción de una plataforma de desarrollo sostenible.....	34
5.4 La acción política más allá de lo sectorial	35
5.5 La presencia en los foros políticos, comerciales, económicos y financieros internacionales	35
5.6 La participación en mecanismos internacionales	36
5.7 La construcción de una visión de la agricultura para el Siglo XXI	36
NOTAS Y REFERENCIAS.....	37

INTRODUCCION

La construcción de la Agenda Interamericana responde a profundas preocupaciones, compartidas por la sociedad y por sus representantes políticos, y relacionadas con los desequilibrios actuales observados en el proceso de desarrollo de los países, con la atmósfera internacional de cooperación para el desarrollo y con la visión de un futuro sostenible para la humanidad y la biosfera.

Desde 1972, con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano 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 los desequilibrios económicos, sociales, políticos y ecológicos presentes en los países y en el ámbito internacional.

Específicamente, preocupan las disparidades económicas que se observan entre los diferentes países y al interior de los mismos; los obstáculos que le presenta el comercio internacional al desarrollo de los países, especialmente, 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, son preocupaciones de primer orden, 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; el acceso y la disponibilidad de una educación acorde con las exigencias presentes y futuras, principalmente.

En materia ecológica y ambiental, la agricultura se relaciona, principalmente, 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 un desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural, y que brinda la posibilidad de ampliar las alternativas 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 ha evolucionado hasta la Ronda de Uruguay, la creación de la OMC y la convocatoria a la Ronda del Milenio (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, y 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 configuran 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, el aseguramiento de un crecimiento económico sostenido, ambientalmente sustentable, en un marco en el que se preserve 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 consecuencias que atenten contra una convivencia democrática, segura y pacífica en todo el hemisferio.

El complejo bagaje de compromisos internacionales, orientados a los objetivos anteriores, 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, para el logro de sus propósitos u objetivos. 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 vida
5. La conservación y gestión de los recursos naturales y del medio ambiente
6. La cooperación para el desarrollo sostenible

Con base en los compromisos y tareas comunes indicadas, este documento incursiona en el análisis de un conjunto de implicaciones 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. Estos 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; y
4. la garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

Los actuales retos y oportunidades, nacionales e internacionales; el tratamiento que se le dé a las implicaciones que ellos representan para la agricultura, y los aún mayores desafíos 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 la nueva institucionalidad.

En este documento se identifican las siguientes acciones estratégicas urgentes:

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

Es urgente darle a la agricultura un lugar relevante en las estrategias nacionales de desarrollo, de corto y de mediano plazo; no obstante, dicho posicionamiento exige un esfuerzo de reflexión 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 las realidades económicas, sociales, ambientales e institucionales ha dado lugar a condiciones que han impedido, e incluso amenazan, el desarrollo humano de las generaciones actuales y futuras.

Por tanto, las principales preocupaciones compartidas por los países de las Américas, a nivel global y hemisférico son: (i) los desequilibrios que se observan actualmente 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 la sociedad civil en general, en el proceso desarrollo.

1.1 *Los desequilibrios en el proceso de desarrollo*

En 1972¹, 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 Brundtland², 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 propuestas 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, señala³ que los procesos que originan el adelanto para la humanidad han provocado, al mismo tiempo, efectos nocivos para el planeta, que no pueden ser aceptados por sus moradores indefinidamente. 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. Asimismo, indica 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.

La aceptación más clara y contundente acerca de las preocupaciones compartidas por los países la presenta el Programa 21, que es un plan de acción para enfrentar los problemas del desarrollo 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."⁴

El Programa 21 reconoce que la pobreza y la degradación ambiental están estrechamente relacionadas e indica que las principales causas de los problemas ambientales son las modalidades insostenibles de consumo y producción⁵. Esto implica que hay que realizar cambios sustanciales en la demanda y en la oferta de

bienes y servicios de la agricultura, y de las demás actividades productivas, como también en la forma de producirlos.

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 Américas⁶.

La disparidad en la distribución del ingreso mundial y de las oportunidades del comercio mundial es una de las mayores preocupaciones en el ámbito económico y social. Esta situación se refleja en 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; a su vez, el 20% más pobre recibe el 1.4% del ingreso mundial y participa escasamente del 1% del comercio internacional⁷. Asimismo, los mercados mundiales hacen perder a los países en desarrollo oportunidades económicas por un valor de aproximadamente 500 000 millones de dólares al año, es decir 10 veces más de lo reciben en ayuda exterior⁸.

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 en el 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 población⁹.

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 Europea¹⁰. La situación es mucho peor en los 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 empleos¹¹.

En América Latina y el Caribe (ALC) el crecimiento promedio de la región durante los años noventa ha sido insuficiente para mejorar la situación de empleo y de salarios. El crecimiento, además de moderado (3.1% en promedio, entre 1991 y 1996), ha sido 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 emergente¹².

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 absoluta¹³. En ALC, una cuarta parte de la población vive con menos de un dólar diario. En 1994¹⁴, la situación de pobreza de 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 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 extrema¹⁵. Por otra parte, uno de cada seis hogares no logra satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, ni aún destinando a ello la totalidad de sus ingresos¹⁶.

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 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 la 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, de efectos reales 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 regularlo¹⁷.

En la dimensión ecológico-ambiental, los principales problemas que preocupan a la humanidad se refieren a la contaminación atmosférica, el deterioro de la capa de ozono, el cambio climático, la contaminación marina, el deterioro de los recursos de agua dulce, la degradación del suelo y la desertificación, deforestación y degradación de los bosques, la pérdida de la diversidad biológica, la gestión de químicos tóxicos y desechos peligrosos, y los riesgos ambientales, naturales o por accidentes industriales¹⁸. 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 ambiental¹⁹.

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 los problemas 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 sumideros²⁰, 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 un 19% del potencial hidroeléctrico mundial²¹.

No obstante, la región de América Latina y el Caribe se ve aquejada por grandes problemas ambientales. Dados los patrones de producción, está perdiendo sus bosques 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 4 décadas. Además, a pesar de su

diversidad biológica, la producción agrícola de América Latina y el Caribe se sustenta en el uso de 15 especies cultivadas²².

La presencia de extensas áreas vulnerables, gravemente afectadas por la desertificación y la sequía, proceso acumulativo y creciente en la región, repercute negativamente en los aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales, y muy específicamente, 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 biológica²³.

1.2 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 cambios en los paradigmas actuales, con el fin de corregir rumbo y poder 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.

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.*²⁴

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.

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 ambiente²⁵.

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 del mercado, la reducción del déficit fiscal, un nuevo papel para el Estado y la reducción del mismo. 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 la década anterior, alcanzaron a la mayoría de los países de las Américas. La conclusión de la guerra fría, a finales de la misma década, facilitó, en la actual, una atmósfera favorable al proceso de la Cumbre de la Tierra y la adopción de acuerdos en 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 ha evolucionado hasta la conclusión de la Ronda de Uruguay, la creación de la Organización Mundial de Comercio, OMC, y la convocatoria a una nueva Ronda a iniciarse en 1999-2000 (Ronda del Milenio). El segundo proceso, se ubica en el escenario de la Organización de Naciones Unidas. Iniciado en 1972, con la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, es fortalecido con el Informe Nuestro Futuro Común de la Comisión Brundtland y con el seguimiento de sus recomendaciones mediante la ejecución de planes de acción adoptados en conferencias mundiales, entre ellas, la Cumbre de la Tierra, y la ratificación de las convenciones internacionales y sus protocolos.

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

El ámbito de estos 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-EUA 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 ambiental²⁶.

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 ocho Cumbres entre 1991 y 1998, 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 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; y
- 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 gama amplia 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; sin embargo, el proceso Cumbres de las Américas no ha convocado a ninguna reunión ministerial sobre agricultura.

3. LOS COMPROMISOS ESENCIALES Y LAS TAREAS QUE DEBEN LLEVARSE A CABO EN FORMA CONJUNTA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS PROPUESTOS

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 internacionales²⁷.

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 citados en las secciones anteriores, han sido ordenados y resumidos 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 y las principales tareas que los países de las Américas están llevando a cabo, en forma conjunta (tareas comunes), para alcanzar esos propósitos.

3.1 *La aceleración del desarrollo sostenible*

El propósito central de este compromiso es revitalizar el crecimiento económico desde una perspectiva de sostenibilidad, principalmente, en los países en desarrollo y en los menos adelantados. Se intenta 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 perjudicar el medio ambiente.

Principales tareas comunes

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 congruentes²⁸. 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, principalmente, mediante el comercio internacional, en el espíritu y propósito establecidos en las Conferencias de la UNCTAD, y en las negociaciones multilaterales de comercio en el seno de la OMC y del ALCA.

La adopción de decisiones integrales. Está adquiriendo cada vez 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. Por otra parte, cada día adquieren mayor presencia los enfoques económicos que hacen 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 “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 de Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio, OMC, aportaron acuerdos que norman las relaciones comerciales de bienes y servicios, y de la propiedad intelectual.

Estos acuerdos²⁹ establecen los principios de la liberalización comercial, así como las excepciones permitidas, e incluyen los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al 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 creación intelectual, se propicia 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 llama a ulteriores negociaciones, tales como la Ronda del Milenio. 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, principalmente, relacionadas con la diversidad biológica y la biotecnología.

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*³⁰. (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, apuntan a hacer compatibles el aumento de la producción y el comercio, con un desarrollo sostenible; es decir, procuran proteger el medio ambiente, y a la vez evitan 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).

3.2 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 democracia³¹. Es en esa forma de organización política y social, presente y perfectible, donde se ubica, entonces, 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.

Principales tareas comunes

Orientación de las políticas 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 ciudadanos³². 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 ciudadana. Una participación real y una mayor responsabilidad humana en las tareas del desarrollo sostenible 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 compromiso con los diferentes acuerdos internacionales³³. 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.

La probidad en la gestión pública y el combate a la corrupción. Una democracia efectiva exige probidad en el ejercicio de la función pública y la 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 vigente³⁴.

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 presente década y los acuerdos hemisféricos tomados en el proceso Cumbres de las Américas han favorecido una atmósfera de diálogo y de 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, 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, que mejore la relación costo-beneficio de los servicios, apoye al sector productivo en la construcción de ventajas competitivas y que le preste atención a las agendas social y ambiental.

3.3 La integración regional y hemisférica

Los países de las Américas han iniciado y profundizado diversos procesos subregionales³⁵, hemisféricos, iberoamericanos y birregionales³⁶ 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 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"³⁷. 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 científica³⁸.

Principales tareas comunes

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.

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 (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 (single undertaking). 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.

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

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 le otorgan especial atención al tratamiento de las economías menos desarrolladas y a los grupos sociales más vulnerables.

3.4 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 duradera. 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 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.

Principales tareas comunes

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. Aproximadamente, 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 sus beneficios y a enfrentar sus retos, y a prestarle 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, en 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 inmigrantes.

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 y capacitación, servicios básicos de salud, vivienda digna y asentamientos humanos sostenibles, y alimentación segura y adecuada, para combatir el flagelo del hambre y la desnutrición.

La generación de empleo productivo. El trabajo productivo y el empleo son elementos fundamentales del desarrollo y de la identidad humana. El desempleo y el subempleo, por el contrario, contribuyen a perpetuar la pobreza y ejercen gran presión social en los gobiernos y en 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 mundo³⁹ y del Hemisferio⁴⁰. En este último caso, reconocen el interés común en la creación de oportunidades de empleo que mejoren los ingresos y las condiciones de trabajo de todos los pueblos.

El 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 preocupación pública ha tomado conciencia de la creciente contaminación del aire, los recursos hídricos y el suelo, derivados 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 que aplican los países sobre residuos de agroquímicos en 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 patrones de producción y de consumo, para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida⁴¹. 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 el desequilibrio de que hacen gala las actuales modalidades de consumo y producción. Es necesario, por tanto, prestarle atención, tanto a la demanda de recursos naturales que genera el consumo insostenible, como al uso eficiente de dichos recursos. Dicho uso debe ser coherente con el objetivo de reducir al mínimo el agotamiento de los recursos y la contaminación, pero al mismo tiempo debe satisfacer las necesidades básicas de consumo de la población⁴².

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 inmigrantes; (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

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

Los recursos naturales, sus interacciones y los servicios ambientales 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.

Principales tareas comunes

La protección del medio ambiente. Se está imponiendo, mediante diversos instrumentos de 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, 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 de los ecosistemas frágiles. Se trata, en este caso, de sistemas 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 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, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (ver Anexo 5).

El ordenamiento territorial desde una perspectiva 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 impone restricciones en las actividades productivas y de infraestructura económica y social. Es así como los planes de desarrollo regional, apoyados por organismos internacionales, incluyen, cada vez más, disposiciones acerca de los usos alternativos del recurso tierra y de 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, cada vez 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 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, cuyo impacto parece sentirse 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 valorización económica del medio ambiente. Cada día es más frecuente, sobre todo en los países desarrollados, la utilización de nuevos enfoques para integrar el medio ambiente en las decisiones económicas empresariales. El principio de que “el que contamina paga”⁴³, y más recientemente, el de que “el que usa los recursos naturales paga”⁴⁴ 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.

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 éstos. 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 incorpora consideraciones de tipo ambiental en las decisiones sobre gerencia empresarial; es decir, se trata de una gestión ambiental⁴⁵. 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 concernida a la empresa, se está convirtiendo en un instrumento gerencial para construir ventajas competitivas. La legislación concernida se refiere a toda aquella que deba enfrentar el producto hasta llegar 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.

3.6 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 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 sostenible⁴⁶. 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 .

Principales tareas comunes

La participación, la concertación y la cooperación en el plano nacional. Existe una conciencia generalizada de que la ejecución de iniciativas de desarrollo sostenible, en el plano nacional, en el medio rural y en la agricultura, requiere de una participación ininterrumpida, activa y eficaz de las organizaciones de la empresa privada, de la sociedad civil y de 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 entre todos los actores.

La cooperación internacional para el desarrollo sostenible. La comunidad internacional ha señalado que los esfuerzos nacionales por lograr un desarrollo sostenible son viables en la medida en que se cuente con: un ambiente económico y financiero internacional seguro y favorable, que fomente el desarrollo sostenible mediante la liberalización del comercio; el apoyo mutuo de las políticas sobre comercio y medio ambiente; la provisión de recursos financieros nuevos y el tratamiento de la deuda externa; la adopción de políticas macroeconómicas favorables al desarrollo y el medio ambiente⁴⁷; y el apoyo financiero e institucional de los organismos financieros internacionales y de otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de ámbito regional, hemisférico y global⁴⁸. Frente a las reiteradas crisis financieras, se está haciendo hincapié en la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional que defina el papel del sistema financiero internacional en el logro del desarrollo sostenible.

4. LAS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA

A continuación se presentan una serie de implicaciones para la agricultura que emanan de los compromisos y tareas comunes estipulados 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)

4.1 Con respecto a la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas

Negociación permanente y formulación de políticas pertinentes al desarrollo nacional. El clima de cooperación internacional que ha imperado en las negociaciones internacionales brinda un espacio para el diálogo y la concertación gradual en temas delicados como la producción y el comercio agrícola. Cada vez más las políticas internas de los gobiernos están supeditadas a logros en la negociación internacional. Para la agricultura, el clima de cooperación internacional 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 con el desarrollo, el comercio, el medio ambiente y las normas de calidad.

Por otra parte, se requiere aumentar la capacidad nacional en la preparación de políticas pertinentes orientadas a la satisfacción de las auténticas aspiraciones de desarrollo de sus habitantes y, a la vez, congruentes con el fortalecimiento de un ambiente económico internacional dinámico, estable y propicio, aprovechando las oportunidades y los grados de maniobra planteados por el contexto internacional.

Formulación integral de las políticas para la agricultura. En vista de que cada vez se destaca más el aspecto multidimensional de la agricultura, así como su contribución a la seguridad alimentaria y al desarrollo sostenible, las organizaciones (públicas y privadas) de la agricultura se ven en la necesidad de modificar la tradicional visión que caracterizaba las políticas dirigidas a esta actividad. Ahora es imprescindible trascender el concepto sectorial y adoptar una perspectiva que integre los propósitos de desarrollo sostenible y de gobernabilidad democrática. Esto supone la realización de transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales que contribuyan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social que aquejan al medio rural y atentan contra el ejercicio efectivo de la democracia y de los derechos humanos.

Transformación de las organizaciones. La nueva institucionalidad internacional, y principalmente 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 su 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. Se les insta a las organizaciones de la empresa privada a asumir la modernización como una forma de enfrentar la creciente competencia en el marco de nuevas regulaciones.

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 mecanismos de participación y de cooperación más efectivos, y cuyo objetivo sea mejorar su posicionamiento en términos del desarrollo

nacional e internacional. Las organizaciones de la agricultura y el medio rural tienen 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 gubernamentales. La preocupación por lo rural y el papel de la agricultura, junto a otras actividades en el medio rural, está adquiriendo vigencia en las agendas de los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el BID, coyuntura favorable a los propósitos del desarrollo sostenible de la agricultura.

4.2 Con respecto a 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, es la orientación más general de las negociaciones y acuerdos de los países sobre desarrollo, comercio y medio ambiente adoptados en la presente década. La integración comercial ha ampliado la gama de políticas públicas nacionales consideradas de interés en las relaciones comerciales internacionales, entre ellas, las relacionadas con la agricultura. Esto implica una disminución del margen de maniobra de quienes toman decisiones sobre política pública porque cada vez deben tomar más en cuenta los acuerdos adoptados en la nueva normativa internacional.

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, sobre 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 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 para aplicar el Acuerdo GATT 94 y sus 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 la estrategia nacional para: (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 busquen 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 a la agricultura y su medio rural tomando en cuenta, entre otros, el Acuerdo sobre la Agricultura y los espacios de maniobra señalados por las categorías de subvenciones denominadas de “caja verde” y “caja ámbar”.
- La representación activa de la agricultura en las negociaciones internacionales de comercio, tanto en el marco de la OMC, el ALCA y otros mecanismos regionales que favorezcan la realización de los propósitos de la cooperación internacional y la negociación permanente que se han enunciado en los diferentes acuerdos.
- Un esfuerzo permanente por preparar a recurso humano relacionado con la agricultura, en el gobierno, la empresa privada y otras organizaciones, en materia de comercio internacional de productos agropecuarios.
- El mejoramiento y fortalecimiento de los mecanismos nacionales de información sobre comercio internacional de productos agropecuarios, para que las organizaciones agrícolas tengan la posibilidad de obtener un mayor beneficio de las oportunidades (acceso a mercados, aprovechamiento de derechos establecidos, etc.), enfrentar a tiempo las amenazas (dumping, competencia desleal, denuncias por incumplimiento de deberes, etc.) y darle un seguimiento adecuado al cumplimiento, por parte de otros miembros, 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 acaso de aquellos encargados de la política económica, el comercio internacional y las relaciones exteriores; con miras a lograr una participación activa de la agricultura en la formulación de las políticas internas de comercio y en la negociación y cumplimiento internacional de los acuerdos multilaterales de comercio.
- La participación activa de los países y de las organizaciones de la agricultura en las negociaciones internacionales sobre diversidad biológica y ‘bioseguridad’ vinculadas a las actividades agropecuarias actuales y futuras.
- La protección de la propiedad intelectual en actividades de investigación y desarrollo de plantas y animales genéticamente modificados o mejorados por medio de la biotecnología, que pueden ser de significativo impacto en la agricultura y objeto de negociación futura en varios foros internacionales, tales como los establecidos por la Convención sobre Diversidad Biológica y las negociaciones sobre ‘bioseguridad’.
- La apropiación privada, mediante disposiciones relativas a la propiedad intelectual, de tecnologías y conocimientos sobre la aplicación económica de la diversidad biológica en la agricultura⁴⁹. 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 sobre diversidad biológica, de aplicación actual y futura en la agricultura.

Utilización de instrumentos económicos e incentivos de mercado. La implicación para la agricultura sobre la utilización de instrumentos económicos e incentivos de mercado se manifiesta en términos de:

- La incorporación, en la agricultura, de los costos ambientales, para impedir el traslado de externalidades negativas (costos ambientales) a otros sectores de la sociedad, a otros países o a las generaciones futuras. Los precios, entonces, deben reflejar, en forma adecuada, la relativa escasez y el valor total de los recursos y contribuir a prevenir la degradación del medio ambiente.
- La utilización de los principios de mercado en la aplicación de instrumentos y políticas económicas, de manera que se establezca una combinación eficaz de enfoques económicos, normativos y voluntarios (autorregulación). Las entidades gubernamentales que actúan en el ámbito de la agricultura destinarán cada vez más esfuerzos al estudio y la implementación de incentivos económicos para mejorar la competitividad y el comercio internacional.
- El cumplimiento, por parte de los productores y de los empresarios de la cadena agroproductiva y comercial, del marco jurídico (de carácter coercitivo) en que esta se inserta, especialmente en lo relativo a los aspectos ambientales y a la inocuidad de alimentos; como también su adhesión a los mecanismos de carácter voluntario sobre el mejoramiento del quehacer ambiental de las empresas, en el espíritu internacional de promover la autorregulación en materia ambiental.

Competitividad y posicionamiento de la agricultura. A medida que se aplican y negocian acuerdos de liberalización agrícola se da un incremento de la competencia, lo cual, lleva a 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 demanda nuevos esfuerzos para 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. Esto con el fin de alcanzar, o mejorar, 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 de manera sostenible, 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 agrícolas basadas 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 en el TLCN-NAFTA, los acuerdos internacionales vinculantes sobre medio ambiente y su referente en el proceso Cumbres de las Américas. Todo estos acuerdan 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 los mecanismos establecidos, 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 otras. Estos mecanismos de participación se presentan como oportunidades para colocar a la agricultura en igualdad de condiciones, en cuanto a información y oportunidad de negociar normas (e implementarlas), al igual que lo hacen las otras actividades económicas.
- La incorporación creciente de los temas relacionados con el ambiente y la inocuidad de alimentos en las negociaciones comerciales de productos agropecuarios. Esto representa oportunidades para que las entidades gubernamentales y las organizaciones gremiales de la agricultura puedan establecer mecanismos conjuntos de análisis, formulación y negociación de propuestas en los foros internacionales.
- La participación conjunta de los ministerios de agricultura y de salud en el establecimiento, por parte de los gobiernos miembros de la OMC, de los niveles de inocuidad de los alimentos y de protección sanitaria de animales y plantas mediante leyes, decretos ejecutivos sectoriales y reglamentos elaborados de manera coherente, y 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 saludables.

Liberalización de los mercados domésticos. La producción nacional de bienes agropecuarios y agroindustriales está cada vez más expuesta a la competencia internacional (cada vez es más evidente la presencia de productos más competitivos en el mercado doméstico). Esto se deriva del cumplimiento de los acuerdos comerciales internacionales y de las estrategias económicas de los gobierno, que están orientadas a reducir los aranceles a la importación de productos agrícolas, a la arancelización de otras medidas aplicadas a la importación de productos agrícolas y a la eliminación de obstáculos técnicos al comercio.

Desplazamiento y reconversión productiva. La presencia de productos importados en los mercados nacionales amenaza con desplazar a la pequeña y mediana producción agropecuaria nacional, por razones de precio, estacionalidad y calidad. Esta amenaza puede llevar a que la actividad agropecuaria sea abandonada, con las consecuentes repercusiones de carácter económico, social y político,

principalmente en las zonas rurales. Ante ese inminente peligro, es necesario reforzar las instancias de diálogo entre gobierno y productores, como instrumento idóneo para formular políticas y programas que apoyen la reconversión productiva. Estos programas deben centrarse en la construcción de ventajas competitivas y de mecanismos que apoyen la eficiencia y la productividad de la agricultura, con base en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Mejoramiento de la eficiencia. La apertura comercial y el consecuente enfrentamiento con la competencia internacional a que se ven expuestos los mercados locales está obligando a los productores agropecuarios a revisar la estructura de costos, el de los insumos, la productividad y, en general, de 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 y de los diferentes subsectores; de ahí que cada vez es 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 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.

Conocimiento de los acuerdos y negociaciones comerciales, y de los mecanismos de integración. La agricultura adquirió un lugar de relevancia en las negociaciones comerciales multilaterales. Por tanto, se hace necesario que las organizaciones relacionadas con la agricultura mejoren su capacidad de informarse, administrar acuerdos, elaborar propuestas técnicas por producto y acompañar las presentes y futuras negociaciones comerciales en las cuales la agricultura se vea involucrada⁵⁰.

Construcción del ALCA. La agricultura constituye una actividad importante para todos los países del Hemisferio, tanto por la producción de alimentos y materias primas, por la generación de empleos e ingresos económicos como su capacidad de generar divisas por concepto de exportación de productos agrícolas. En este sentido, los gobiernos de los países, impulsados por las organizaciones de la agricultura están llamados a fortalecer su participación en los Grupos de Trabajo pertinentes para contribuir a darle a la agricultura una posición relevante 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 subregionales, 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, el reflejo, en los acuerdos, de las consideraciones derivadas de las asimetrías de las economías participantes. En el ámbito nacional, las organizaciones de la agricultura se involucran en la administración de los acuerdos de apertura comercial a los productos agropecuarios, para lo cual están llamadas a: 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.

4.3. Con respecto a la erradicación de la pobreza y de 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, a las inversiones y a las tecnologías productivas, así como la movilización de recursos financieros nuevos y adicionales, es cada vez mayor. Es conveniente recordar, que sigue siendo importante que en las negociaciones se tome en cuenta el acuerdo convenido por los países desarrollados en la Cumbre de la Tierra, de destinar el 0.7% del producto nacional bruto a la asistencia oficial para desarrollar y financiar propuestas de desarrollo rural.

Además, en el plano nacional, las organizaciones de la agricultura están llamadas a contribuir, conjuntamente 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; en la formulación de iniciativas para ampliar las oportunidades de trabajo y por obtener 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"⁵¹.

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, atención de las necesidades básicas, fomento del gasto social en el medio rural, y protección del medio ambiente. Para ello,

es menester crear las condiciones necesarias para poder asumir un liderazgo legítimo, que guíen a la agricultura y su medio rural en el concierto político nacional. Es decir, se trata de poner el desarrollo sostenible en el centro de la agenda del desarrollo nacional.

Gerencia empresarial 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, mejorar su posición en el mercado y generar más empleos. Asimismo, puede decidir acerca de los procesos, bienes y servicios a ofrecer y estimular aquellos que resulten favorables 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 —contribuyendo con sus decisiones al desarrollo social del medio rural y a la estabilidad política y social— y la eficiencia ecológica —produciendo bienes y servicios más amigables con el ambiente, empleando tecnologías ecológicamente racionales, minimizando la demanda de materias primas, energía, recursos naturales y la generación de contaminación y de desechos de todo tipo—. En resumen, se trata de impulsar una gerencia empresarial económicamente eficiente, socialmente solidaria y ambientalmente responsable.

4.4 Con respecto a garantizar el desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras

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 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 (ver Anexo 5).

Elaboración, difusión y cumplimiento del marco jurídico ambiental. Los países han ratificado varios instrumentos jurídicos internacionales, mismos que deberían reflejarse en legislación nacional. En este proceso, las organizaciones de la agricultura están llamadas a participar en la formulación, tramitación y difusión de la legislación ambiental relacionada con las actividades agropecuarias y agroindustriales, cuyo cumplimiento, de parte de las empresas, será cada vez más exigido por los mercados, el Estado y la sociedad.

Integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales en el proceso de toma de decisiones. Es preciso superar la visión fragmentada de las diferentes dimensiones del 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 preocupaciones económicas, sociales 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 de un nuevo marco jurídico y su correspondiente cumplimiento. Se hace necesaria la promulgación de un marco jurídico que vele eficazmente por el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente y comercio, tal y como lo estipulan las convenciones y acuerdos internacionales, a nivel gubernamental. Las organizaciones de la agricultura están llamadas a contribuir en la preparación y en la aplicación de la normativa nacional referida a la legislación internacional 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, y, en la formulación de políticas y planes de desarrollo.

Cambio en los patrones de producción. La evolución de los patrones de consumo de productos agropecuarios, como también las exigencias del mercado y de la legislación ambiental y sanitaria, les imponen a los productores y agroempresarios la adopción de nuevos patrones de producción. Por ello, se fortalecen, cada vez más, los mecanismos nacionales e internacionales orientados a facilitarles, a productores y agroempresarios, los medios para mejorar las tecnologías de proceso, el uso y la conservación de los recursos naturales, para 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. Dadas las implicaciones que en la agricultura tienen los programas ambientales —como el establecimiento de áreas protegidas, niveles máximos de contaminantes, restricciones en el uso de agroquímicos, y otras—, se hace imprescindible promover la participación activa de las organizaciones de la agricultura en la formulación de políticas, y en el establecimiento de metas, estrategias y medios de ejecución de los programas ambientales nacionales; los cuales, deberían incluir las iniciativas señaladas en la “caja verde” del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

Participación en negociaciones y foros internacionales. 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 ella, mediante Protocolos se establecen metas, disposiciones y oportunidades, muchas de ellas estrechamente ligadas a la agricultura. Por lo tanto, se hace necesario promover una mayor vinculación de las organizaciones de la agricultura con los ministerios de medio ambiente y relaciones exteriores, con vistas a expresar el interés y la posición de la agricultura en las negociaciones ambientales, nacionales e 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 próspero mercado 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 podrían colocar, en lugar de privilegio, toda una serie de productos y servicios agropecuarios y forestales, que hayan sido diseñados y producidos con un mínimo de repercusiones negativas sobre el medio ambiente. Se vislumbra, entonces, en la agricultura la necesidad de emplear

con más fuerza, como en la industria y los servicios, las actividades de investigación y desarrollo de productos y la reconversión productiva, tecnológica y gerencial que satisfaga a los 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 se utiliza en diversos fines que compiten entre sí. La agricultura es uno de ellos, y muchas veces ha de ver como se este recurso pierde la posibilidad de ser utilizado con fines productivos, ya sea por degradación o por que se le destina a otros usos. De allí la relevancia que adquiere su participación en la planificación y ordenación de este recurso. Asimismo, debe participar en la ordenación de los ecosistemas frágiles, especialmente, las zonas de montaña, las zonas costeras (manglares y arrecifes, potencialmente afectados por actividades económicas realizadas tierra adentro, entre ellas, la agricultura) y aquellas zonas propensas a la desertificación, degradación del suelo y afectadas por la sequía.

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, para facilitar 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, la rehabilitación, la conservación y el uso sostenible de los recursos de tierras y de los recursos 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 tendrán que incorporar 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 más consciente y vigilante sobre el uso de los recursos naturales; por ello, los productores, los empresarios y los trabajadores están exigidos, por la legislación, el mercado y la opinión pública, a realizar un mayor esfuerzo en materia de seguridad laboral, protección de la salud pública y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Internalización de los costos ambientales. El valor que ha adquirido el medio ambiente en 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 de seguimiento de 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 evaluados y asumidos. 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 tendientes a lograr 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 civil enfrentan hoy, de manera urgente (y posiblemente esta situación 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, han adoptado diversos elementos conducentes 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 inoocuos, y además, producidos con tecnologías ecológicamente racionales. La agricultura tiene ante sí, en este campo, un reto, ser competitiva y no a expensas de los recursos naturales, del ambiente y de la salud. Esto implica, para la agricultura una reconversión gerencial, y otra productiva. A su vez, esto exige 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, tecnologías y mejores prácticas ecológicamente racionales.

Utilización de tecnologías ecológicamente racionales y seguras⁵². 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 a 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 de la rentabilidad económico-financiera de la actividad productiva. Las organizaciones de investigación, de asistencia técnica, de educación media y superior y de cooperación, están llamadas a enfrentar el reto de aumentar la capacidad nacional de obtener, generar, transferir y utilizar tecnologías racionales y seguras para los trabajadores, las comunidades rurales y los

consumidores. Por su parte, los productores y empresarios están expuestos a mayores exigencias tecnológicas por 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-educación y adiestramiento tecnológico en la agricultura es impostergable.

5. EL RETO: EL IMPERATIVO DE UNA ACCION ESTRATEGICA URGENTE PARA REPOSICIONAR A LA AGRICULTURA

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 y ojalá en armonía con la naturaleza. Este último propósito ha adquirida plena vigencia en las últimas décadas y es el que orienta el estilo de desarrollo que se ha de consolidar en el próximo siglo

Es importante destacar el enorme potencial que tienen la agricultura y su medio rural para contribuir al desarrollo 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 para el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural, la formulación y ejecución de acciones estratégicas se torna urgente, cualidad necesaria para poder hacer viable su propósito de contribuir a lograr un futuro sostenible.

Estas acciones estratégicas se insertan en un momento en el 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, cuyos efectos dependen, en buena medida, de las decisiones y acciones que tome la sociedad con el fin de promover mayores oportunidades de desarrollo para los países y para las comunidades rurales, en particular.

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

En consecuencia, quien 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 de 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, la persistencia, más grave aún, el aumento de los desequilibrios económicos, sociales, político-institucionales y ambientales que se observan en el actual proceso de desarrollo; el tratamiento nacional e internacional de los compromisos adquiridos y de sus implicaciones inmediatas para la agricultura; y por último, 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, si es que se quiere reposicionar a la agricultura en el marco de la nueva institucionalidad en construcción.

5.1 *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 de la agricultura. El comercio, otros servicios y la industria aparecen con más fuerza en la agenda nacional, en parte, por la 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.

5.2 *Las transformaciones productivas y comerciales*

La agricultura enfrenta los desafíos tecnológicos que le imponen las exigencias de la producción de alimentos, en cuanto a cantidad y calidad, para una población en crecimiento; 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 puesta en práctica de tecnologías y procesos innovadores, pero ambientalmente sostenibles y de alta productividad; como también, la de tecnologías tradicionales y autóctonas. Todo lo anterior sin perder de vista el potencial de los ecosistemas para la producción, el conocimiento que se tenga sobre sistemas productivos y la cultura rural.

En términos comerciales, la agricultura de las Américas, principalmente la de los países menos desarrollados, tiene que acomodar sus estructuras productivas a la competencia internacional, teniendo en cuenta, a la vez, los costos sociales, temporales o de largo plazo. Estos últimos merecen especial atención si no se quiere acrecentar el desequilibrio económico y social en que vive la amplia mayoría de los habitantes del medio rural. Por otro lado, los líderes de la agricultura están llamados a redoblar esfuerzos para fortalecer su participación en las negociaciones de comercio de la Ronda del Milenio de la OMC y contribuir, así, al reposicionamiento de la agricultura.

5.3 *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 los recursos de capital natural, humano y social que en él se encuentran, es pertinente acoger, con el máximo interés, la idea de fortalecer la posición de la agricultura 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.

Lo anterior conlleva una acción político-institucional, en todos los ámbitos del quehacer social, y debe partir del reconocimiento de los desequilibrios que aquejan a la agricultura y al medio rural, pero también de las capacidades y de las oportunidades que en ellos existen, pues son estas las que le confieren argumentos suficientes para lograr ocupar un espacio medular en las estrategias nacionales de desarrollo.

5.4 *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 de formulación de políticas. En este sentido, las organizaciones vinculadas a la agricultura tienen el ineludible compromiso de ampliar su ámbito de análisis y acción hacia otros sectores del desarrollo y de la vida nacional, tales como, los centros de decisión sobre política fiscal, presupuestaria, económica, educativa, comercial, científica y tecnológica, e incluso de relaciones y negociaciones internacionales.

5.5 *La presencia en los foros políticos, comerciales, económicos y financieros internacionales*

Los esfuerzos locales y nacionales no son suficientes para construir 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 y a sus habitantes.

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, entonces, a fortalecer su presencia en los espacios y mecanismos globales, hemisféricos y regionales, relacionados con el comercio, la economía y las finanzas internacionales. En particular, deben hacerse sentir en las negociaciones comerciales de la OMC, 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 a nivel hemisférico, los foros y 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 torna especialmente necesaria, en vista de los retos que enfrenta la agricultura y de la permanente, y cada vez más acuciante necesidad de llegar con respuestas propositivas a los foros internacionales.

5.6 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 acuerdos⁵³. Estos aspectos conciernen estrechamente a la agricultura y a su medio rural. El reposicionamiento de la agricultura, plantea, 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. Asimismo, para formular nuevos acuerdos y políticas internacionales que favorezcan el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural.

Además, es necesaria una presencia más vigorosa de las organizaciones de la agricultura en los foros y mecanismos establecidos en la OMC, el ALCA, el CODEX Alimentario, en las Cumbres Hemisféricas, 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).

5.7 La construcción de una visión de la agricultura para el Siglo XXI

Los cambios se tornan 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 ejercicio 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 con escenarios alternativos. El horizonte de planeamiento más citado es el año 2005, en el cual convergen plazos para varios acuerdos comerciales; no obstante, un posicionamiento adecuado de la agricultura exige un esfuerzo de reflexión y una serie de acciones estratégicas que superen el mediano plazo, en las que el carácter prospectivo supere el de gerenciamiento de la situación presente y mediata.

NOTAS Y REFERENCIAS

- ¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972.
- ² Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo.
- ³ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. 1987. Nuestro Futuro Común. Alianza Editorial, S.A. Madrid. pp.22-23.
- ⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992. Programa 21. Universidad Nacional. Departamento de Publicaciones. Heredia, Costa Rica. p. 2.
- ⁵ Ibid. p. 25.
- ⁶ Miami, 1994; Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 1996 y Santiago, Chile, 1998.
- ⁷ United Nations Development Programme. 1992. Human Development Report 1992. Oxford University Press, New York. pp. 34-35.
- ⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1993. Informe sobre Desarrollo Humano 1993. CIDEAL, Madrid. p.13.
- ⁹ BID. Informe Progreso Económico y Social 1998-1999. América Latina frente a la Desigualdad. Disponible en web:www.iadb.org.
- ¹⁰ 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.
- ¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1993. Informe sobre Desarrollo Humano 1993. CIDEAL, Madrid. pp.42-44
- ¹² CEPAL. 1997. La brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. En Internet: www.eclac.cl.
- ¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1993. Informe sobre Desarrollo Humano 1993. CIDEAL, Madrid. p.14.
- ¹⁴ Echeverría, R. 1998. Estrategia para la reducción de la pobreza rural. BID. No. ENV-122. Washington, D.C. pp.2-4.
- ¹⁵ 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.
- ¹⁶ CEPAL. 1997. La brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. En Internet: www.eclac.cl.

-
- ¹⁷ Naciones Unidas. Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales. 1999. Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe al Secretario General. En Internet: www.eclac.cl.
- ¹⁸ UNEP. 1992. The State of the Environment (1972-1992): Saving Our Planet, Challenges and Hopes. UNEP/GCSS.III/2. Nairobi, Kenya. pp.1-83.
- ¹⁹ Ibid. pp. 85-124.
- ²⁰ 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).
- ²¹ Winograd, M. 1995. Indicadores Ambientales para Latinoamérica y el Caribe: Hacia la Sustentabilidad en el Uso de las Tierras. Proyecto IICA/GTZ-OEA-WRI. San José, Costa Rica. pp. 1-4.
- ²² Ibid. pp.35-62.
- ²³ Naciones Unidas. 1992. Convención sobre la Desertificación. Anexo de Aplicación Regional para América Latina y el Caribe. Departamento de Publicaciones. New York. p.43.
- ²⁴ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. 1987. Nuestro Futuro Común. Alianza Editorial, S.A. Madrid. p.29.
- ²⁵ Ibid. p.91.
- ²⁶ Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. 1994. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. San José, Costa Rica. pp. 22-28.
- ²⁷ Wolfensohn, James. "Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo" (Documento preliminar para su discusión). Comunicación del Presidente del Banco al Directorio Ejecutivo, la administración y el personal del Grupo del Banco Mundial. 21 de enero de 1999; y "El Desafío de la Inclusión". Discurso pronunciado por James D. Wolfensohn Presidente Grupo del Banco Mundial ante la Junta de Gobernadores, Hong Kong, China, 23 de septiembre de 1997. (Disponibles en el web del BM el 7-7-99).
- ²⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1992. Programa 21. Capítulo 2. Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas conexas. Universidad Nacional. Departamento de Publicaciones. Heredia, Costa Rica. p. 3.
- ²⁹ Las acuerdos han quedado recogidos 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.

- ³⁰ Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC(CCI). 1995. Guía de la Ronda de Uruguay para la Comunidad Internacional. CCI/CS. Ginebra. p.7.
- ³¹ Cumbre de las Américas. 1994. Plan de Acción.
- ³² 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".
- ³³ 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.
- ³⁴ Convención Interamericana Contra la Corrupción y Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción.
- ³⁵ Como el MERCOSUR, la Comunidad Andina, los países de Centroamérica y el CARICOM.
- ³⁶ 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 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".
- ³⁷ Cumbre de las Américas. 1994. Declaración de Principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas.
- ³⁸ I Cumbre Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, "Declaración de Río de Janeiro", punto 9.
- ³⁹ Ver Cumbre de Desarrollo Social. 1995. Declaración de Copenhague. Tercer Compromiso; y Programa 21, Capítulo 3, Lucha contra la pobreza.
- ⁴⁰ Cumbre de las Américas, 1994. Declaración de Principios.
- ⁴¹ Declaración de Santa Cruz de la Sierra. 1996.
- ⁴² Programa 21. 1992. Capítulo 4, Evolución de las modalidades de producción.
- ⁴³ Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 16.
- ⁴⁴ 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.

-
- ⁴⁵ 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.
- ⁴⁶ Agenda 21, párrafo 1.1.
- ⁴⁷ Programa 21. Capítulo 2. Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas conexas.
- ⁴⁸ Programa 21. Capítulo 38. Arreglos institucionales internacionales.
- ⁴⁹ Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
- ⁵⁰ Por ejemplo, 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.
- ⁵¹ II Cumbre de las Américas. 1998. Declaración de Santiago.
- ⁵² “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.
- ⁵³ Entre otros, podemos citar el Programa Multianual de Seguimiento de la Agenda 21 en la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la Secretaría de las Convenciones sobre Medio Ambiente, los mecanismos establecidos por la OMC y los propios del proceso Cumbres de las Américas, coordinado por la OEA.

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

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 - 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 Area

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 Eticos 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

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, 8 y 9 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.

Preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas.
 Promoción la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio.
 Erradicación de la pobreza y de la discriminación en nuestro Hemisferio.
 Garantía del desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

1.2 PLAN DE ACCION

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 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.

Agenda 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 Internacional sobre el comercio de especies en peligro de extinción (CITES).

Plan de Acción sobre 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 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 el 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

Áreas

- 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.

Agenda 21.

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

Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas.

Conferencia Mundial sobre 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.

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 Mundial para 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 Naciones Unidas.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Banco Mundial.

Corporación Andina de Fomento..

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, 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, Buenos Aires, 1996.

3.4 INSTITUCIONES MENCIONADAS

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
 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

Área 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 BASICAS, NORMAS APLICABLES AL COMERCIO INTERNACIONAL Y ACUERDOS DE INTERES PARA LA AGRICULTURA

1. Reglas básicas

Las normas adoptadas para el comercio internacional en la denominada Ronda de Uruguay se basan en cuatro reglas básicas¹:

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 finalidad básica de la normativa², 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 salvaguardia³, 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 compensatorios⁴, 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

¹ Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC(CCI). 1995. Guía de la Ronda de Uruguay para la Comunidad Internacional. CCI/CS. Ginebra. p.7.

² Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, SMC.

³ Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴ Acuerdo sobre Prácticas Antidumping, APA.

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 importación⁵.

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 y se realiza, por primera vez, 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, subvenciones y otros programas, incluidos los que eleven o garantizan los precios al productor y los ingresos a los agricultores; y las subvenciones a la exportación y 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 a las subvenciones, en este caso, agrupadas en dos categorías: verdes y ámbar. Las subvenciones de "caja verde"⁶ son aquellas permitidas a las que no se aplican compromisos de reducción y cumplen con el requisito de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o a lo sumo, tenerlos 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 le 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 la Ayuda, MGA. Para el caso de los países desarrollados, la MGA deberá reducirse en un 20% en un plazo de seis años (1995-2 000), 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 Miembros. Se exige la reducción de dinero destinado a las subvenciones a la exportación y las cantidades 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

⁵ Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.

⁶ Acuerdo sobre Agricultura, Anexo 2.

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.

No obstante 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 no restrinjan indebidamente el derecho de los gobiernos a conceder subvenciones para mejorar la productividad, 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 las normas imperativas que los países exigen a los productos importados, normas que han dictado para la protección de la salud y la seguridad de sus poblaciones o para 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 de conformidad de los productos agrícolas exportados a 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 el país. El Acuerdo confirma el derecho de los países a esa protección; a la vez, fija como su objetivo reducir la incidencia de los obstáculos sanitarios y fitosanitarios al comercio. 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 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 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, relacionadas a la diversidad biológica y a la moderna biotecnología. Los instrumentos jurídicos multilaterales de comercio resultantes de la Ronda de 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

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 a los países en desarrollo en términos preferenciales y concesionales. Entre otros compromisos, son relevantes los relacionados a 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. El objetivo es lograr la estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero⁷ en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Esto significa que las actividades económicas, en particular, y los países y grupos de ellos, deben, por una parte, limitar y reducir los gases; y por otra, proteger y mejorar sus sumideros⁸ 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 y en el período 2008-2012. A la vez, se estableció la posibilidad para que estos países, en cumplimiento de sus compromisos, adopten medidas que puedan 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. El 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, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes.

⁷ 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).

⁸ Cualquier proceso o actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero en la atmósfera, tales como, bosques y plantaciones forestales.

El procedimiento de consentimiento fundamentado previo (CFP) es un medio de obtener, oficialmente, y difundir 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 peligrosas⁹. 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 a 22 plaguicidas¹⁰, pero, se prevé que han de añadirse muchos otros en el futuro.

El Protocolo de Bioseguridad. Es un instrumento en proceso de negociación respecto al Tratado de Protección Ambiental y Comercio de animales y plantas modificadas genéticamente. Sin embargo, dadas sus implicaciones en la agricultura, es menester considerar sus alcances relacionados, principalmente, con las perspectivas de 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.

Además de los anteriores y otros instrumentos jurídicos es importante señalar aquellos de carácter político expresados en planes y programas de acción que están influyendo en la formulación de políticas y programas de ámbito internacional, nacional e incluso local. Los más importantes son los adoptados en la CNUMAD¹¹ y los planes de acción de las Cumbres de las Américas¹².

Los Principios Forestales. En la CNUMAD se reconoció que todos los bosques deberían ser objeto de una ordenación sostenible, tomando en cuenta sus servicios y beneficios sociales, económicos y ecológicos. La negociación, hasta 1992, permitió la adopción de un acuerdo político¹³ de orientación a los esfuerzos siguientes, 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

⁹ 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 exposición simple o múltiple, en sus condiciones de uso.

¹⁰ 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.

¹¹ Programa 21, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los "Principios Forestales".

¹² 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.

¹³ 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.

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, la comunidad internacional continua la negociación sobre un instrumento jurídico respecto de la conservación de todo tipo de bosques.

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 estipulada 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 en un instrumento jurídico internacional, que confiera derechos y responsabilidades a las comunidades afectadas, 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, y lo 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.

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.

Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. La Convención sobre los Humedales, o la 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 todos los aspectos, entre ellos, el impacto de la agricultura, 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 comunidades humanas. El tratado prevé cuatro compromisos principales que las Partes Contratantes asumen al adherirse: 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, consideraciones relativas a la conservación de los humedales en la planificación nacional del uso del suelo. 3. Reservas y capacitación; crear reservas naturales, y promover la capacitación en el campo de la investigación, el manejo/gestión y la vigilancia de los humedales. 4. Cooperación internacional, especialmente en lo que atañe a los humedales transfronterizos, los sistemas hídricos compartidos y las especies compartidas.

EL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA

Este documento ha sido preparado por

JOSÉ GARCÍA MEDRANO

de conformidad con: los términos de referencia indicados por
CONPLAC/DIPE en el contrato de consultoría, y los comentarios señalados
en el proceso de revisión y ajuste del documento.

Aunque este trabajo es propiedad del IICA, las opiniones vertidas en el
documento son de la responsabilidad del consultor

Noviembre, 1999

CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
I. LA ECONOMIA GLOBAL: LAS LECCIONES QUE NOS ENSEÑA LA HISTORIA DEL CRECIMIENTO Y DE LAS INSTITUCIONES	4
1. LA EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN LA POSGUERRA: 1950-1973	5
2. LOS CHOQUES EXTERNOS Y LA PÉRDIDA DE VIGOR DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN LOS AÑOS 70 Y 80	6
3. EL CLIMA ECONÓMICO E INTELLECTUAL DEL DECENIO DE 1980: DEFINIENDO POLÍTICAS EN LAS AMÉRICAS.....	7
<i>a. El clima intelectual en las Américas y las políticas prioritarias prevalecientes</i>	<i>8</i>
<i>b. El financiamiento externo y la crisis de la deuda</i>	<i>9</i>
<i>c. El consenso intelectual y los cambios políticos en el mundo: la transición hacia un modelo de desarrollo económico orientado al mercado.....</i>	<i>9</i>
4. ALGUNAS LECCIONES CLAVE OFRECIDAS POR LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ADOPTADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	11
5. EL DIFERENCIAL DEL DESEMPEÑO: LAS ECONOMÍAS DE ASIA Y LAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1950 - 1990)	12
6. UNA ECONOMÍA MUNDIAL CAMBIANTE Y LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN	13
<i>a. El contexto intelectual del crecimiento global y el nuevo papel del Estado</i>	<i>13</i>
<i>b. El papel de la tecnología, la política monetaria y el libre comercio en una recuperación no inflacionaria.....</i>	<i>13</i>
<i>c. La evolución de la economía mundial durante el próximo siglo.....</i>	<i>14</i>
7. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LA NUEVA ECONOMÍA EN TRANSICIÓN	17
II. FACTORES MUNDIALES QUE MODIFICAN EL CONTEXTO ECONOMICO E INSTITUCIONAL DE LA AGRICULTURA.....	21
1. LA IMPORTANCIA DE LAS INVERSIONES Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA GLOBAL	23
<i>a. La expansión del comercio internacional y la aparición de nuevos vínculos comerciales 23</i>	<i>23</i>
<i>b. El movimiento de inversiones y la ubicación de la actividad económica</i>	<i>25</i>
<i>c. Integración internacional y liberalización comercial</i>	<i>27</i>
i. Impacto de la Ronda Uruguay del GATT en la agricultura	28
ii. Lecciones de la Ronda Uruguay y perspectivas de la Ronda del Milenio.....	30
ii. Conclusiones	33
<i>d. Acuerdos comerciales regionales y agricultura.....</i>	<i>35</i>
i. Algunas implicaciones de los acuerdos comerciales regionales en las negociaciones multilaterales	35
ii. Patrones comerciales y eficiencia en el MERCOSUR	36
iii. Conclusiones	37
<i>e. La integración de los mercados de capital como un elemento clave de la globalización.....</i>	<i>38</i>

i.	La crisis asiática como prueba de fuego para la integración de capitales globales	38
ii.	Los orígenes de la crisis	39
iii.	Implicaciones para la agricultura	40
2.	TECNOLOGÍA, CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN: SU EFECTO SOBRE LA COMPETITIVIDAD	41
a.	<i>El impacto de la tecnología en la agricultura y el crecimiento económico</i>	42
b.	<i>Biotecnología y agricultura de base científica</i>	44
c.	<i>Algunas condiciones necesarias para desarrollar una agricultura tecnológica</i>	46
i.	Educación y destrezas.....	46
ii.	Nuevas tecnologías y servicios de extensión adecuados.....	48
III.	LA COMPETITIVIDAD: UN PRODUCTO QUE SE NUTRE DE MUCHAS FUENTES Y UN INSTRUMENTO CLAVE EN LA ECONOMÍA GLOBAL	55
1.	LA DECISIÓN DE VOLVERSE COMPETITIVO	55
2.	ELEMENTOS DEL CONTEXTO GLOBAL LIGADOS A LA COMPETITIVIDAD	56
3.	FACTORES QUE DETERMINAN EL NIVEL DE COMPETITIVIDAD.....	56
a.	<i>Las políticas gubernamentales y la estabilidad macroeconómica</i>	57
b.	<i>La apertura al comercio externo y las inversiones extranjeras</i>	57
c.	<i>El sector financiero: estructura y calidad</i>	58
d.	<i>El uso de la tecnología</i>	58
e.	<i>Infraestructura: calidad y diversidad</i>	59
f.	<i>La capacidad de gestión</i>	59
g.	<i>Los mercados laborales</i>	60
h.	<i>Las instituciones y las organizaciones</i>	61
i.	<i>Conclusiones</i>	61
IV.	PROMESAS Y FRACASOS DE LAS REFORMAS DE MERCADO. EL ESLABON PERDIDO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES: COMO ASEGURAR LA SUSTENTABILIDAD ECONOMICA DE LA NUEVA AGRICULTURA DE LAS AMERICAS	63
1.	VIRTUDES Y PECADOS DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	64
a.	<i>Calidad de las variables macroeconómicas que precedieron a la implementación de los drásticos programas de estabilización</i>	64
b.	<i>Hacia un nuevo paradigma de desarrollo económico: una orientación radicalmente diferente de las políticas, y la aparición, en América Latina y el Caribe, de una estructura económica basada en el mercado</i>	66
i.	Variaciones sobre el tema de los programas de estabilización y reforma estructural: arquitectura y carpintería	68
ii.	Los programas basados en políticas monetarias y fiscales inspiradas por el FMI: el caso de Chile	68
iii.	Programas heterodoxos o de "anclas múltiples": el caso de México	72
iv.	Programas de estabilización centrados en la tasa de cambio: el caso de Argentina	73
v.	El desempeño de la reforma en América Latina y el Caribe, o la ambigua sabiduría detrás del principio de "sin dolor, no hay mejora"	74
vi.	Las conmociones iniciales negativas para la producción y el empleo	74
vii.	Criterios generales para evaluar los programas de ajuste macroeconómicos.....	75
viii.	Criterios relacionados con el crecimiento económico, la inflación y la productividad	76
ix.	La pobreza, la composición sectorial del crecimiento económico y el nuevo paradigma de desarrollo económico	77
x.	Las reformas basadas en el mercado y en la estabilidad política.....	78
c.	<i>Conclusiones</i>	80

2. LA DOSIFICACION DE ELEMENTOS INSTITUCIONALES REQUERIDA EN LOS PLANES DE REFORMA	81
a. <i>Instituciones y Organizaciones: Definiciones y Componentes</i>	82
i. Instituciones.....	82
ii. Organizaciones.....	83
iii. Componentes	83
b. <i>Introducción y Equilibrio de los Elementos Institucionales en las Reformas Económicas</i>	86
i. Reformas incompletas y componentes institucionales: el caso de los costos de transacción	86
ii. La ejecución de los contratos, la información y la asunción de riesgos.....	87
iii. La descentralización, la responsabilidad y la innovación como formas de promover el bienestar económico.....	88
NOTAS Y REFERENCIAS	91
TABLAS	97

INTRODUCCION

En los medios de comunicación masiva y en los círculos relacionados con la investigación, la política y los negocios, uno de los temas que más se presta a debate es 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 está desarrollando una interdependencia entre la información, la inversión, el entorno natural, la cultura y la política. Sin importar el bando que uno escoja en este debate, sobre las ventajas o desventajas de tal vínculo, lo más probable es que esta tendencia sea inevitable e irreversible.

Más allá del reconocimiento de la dimensión “globalizada” de las esferas personales, económicas, políticas y sociales, resulta de gran relevancia analizar la forma en que las diferentes entidades se ajustan a tan dramáticos cambios: cómo se benefician de ellos o, al menos, cómo evitan sus consecuencias negativas. Tal análisis nos permitiría hallar formas de maximizar estos beneficios, o por lo menos de minimizar los daños de tan compleja y polifacética dinámica, cuyas manifestaciones más profundas quizás están todavía por venir. Nuestro objetivo no será tan solo analizar esos cambios, actuales y futuros, sino también el motor que los impulsa. Al hacer esto, nos concentraremos en los factores que son más relevantes para los países de América Latina y el Caribe, y en particular para la agricultura de la región. Sobre todo, nos detendremos en las “reglas del juego”, aquellas que crean incentivos y dan sustento a las actividades de generación de ingreso basadas en el mercado.

Nuestro enfoque se organiza de la siguiente manera. El **capítulo I** 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 indagan el enlace entre comercio e inversión que se desarrollaron durante este proceso de crecimiento mundial. Se le presta especial atención a los componentes más relevantes de los modelos de crecimiento económico adoptados en diferentes áreas.

Asimismo, se describe la evolución del consenso intelectual que sustenta los objetivos políticos, y se señalan las directrices con que se ha respondido, al cabo de los años, al entorno económico internacional. A lo largo del capítulo, se estudia con particular detenimiento el desempeño económico de América Latina y el Caribe, así como las políticas que han influido en él. Se realiza una comparación entre las tendencias y políticas económicas de Asia oriental, por una parte, y de América Latina y el Caribe por otra. En este contexto, como ya se dijo, se toma especialmente en cuenta el impacto de estas tendencias y políticas económicas en la agricultura.

Las primeras cinco secciones del capítulo se concentran en lo que podría llamarse—pero solo en términos comparativos—el período “preglobalizado”. 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 precipitación de 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 G-7, sobre el papel del Estado en la economía, y sobre las ventajas de asignar los recursos económicos con base en los dictados del mercado.

Procedemos, entonces, 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 un resumen de las características principales de la nueva economía global. Nuestro objetivo es que este capítulo sirva como marco de referencia para comprender más claramente los cambios significativos que se han dado en el contexto internacional de la agricultura.

El marco que armamos en el capítulo I permite analizar, con más detalle, en el **capítulo II**, 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. El 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 cosechen los beneficios y reduzcan los costos de la globalización. El análisis de estos factores críticos busca aclarar su vínculo con el desarrollo de la competitividad, ese complejo y crucial vehículo que determina la capacidad de una actividad o agente económico para participar en la economía global.

Los siguientes son algunos de esos factores críticos:

- El comercio y la inversión internacionales, los cuales desempeñan un prominente papel.
- Los arreglos 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; una 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, que incrementan la productividad y mejoran la asignación de recursos en una economía global basada en el conocimiento.

El ejemplo de la agricultura biogenética señala las fronteras en expansión de las actividades agrícolas. También se discuten los aspectos negativos de las influencias externas, como la incapacidad de los mercados para satisfacer todas nuestras necesidades. Estos son argumentos persuasivos para abordar ciertos temas –como el deterioro ambiental en las zonas rurales– desde el punto de vista de la acción colectiva.

Una vez que se han analizado estos factores, el capítulo aborda el complejo tema de la competitividad. El objetivo aquí es relacionar los cruciales ingredientes micro y macroeconómicos que se deben mezclar para dar con una receta competitiva y dinámica que influya positivamente en la asignación de recursos por parte de los agentes económicos activos en la agricultura. La competitividad también se estudiará como determinante de la participación sostenible, en los mercados internacionales, de las actividades económicas nacionales.

El **capítulo III** incursiona en la esfera de las instituciones. Éstas, 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 sustentabilidad para las reformas estructurales y de estabilización impulsadas por el nuevo paradigma del desarrollo adoptado en América Latina y el Caribe desde fines del decenio de 1980, y que se caracterizan por estar basadas en el mercado.

Desde esta óptica, se considera a las instituciones como los árbitros de *las “reglas del juego”* que motivan o constriñen la conducta de los agentes económicos. Son una parte vital de la superestructura en los ámbitos económico, social y político. En este capítulo, una vez que terminemos con la evaluación de los diferentes tipos de programas de estabilización y reforma económica para América Latina y el Caribe, nos preguntaremos qué tipo de instituciones estuvo presente en las diversas experiencias de una muestra representativa de países de la región. ¿Es posible detectar algún vínculo entre los diferentes marcos institucionales y los resultados y la durabilidad de estos programas? El capítulo cierra con una visión general de ciertos estudios de caso que demuestran la relevancia de los marcos institucionales apropiados para fomentar una mejor asignación de recursos y dar coherencia y sustentabilidad 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 de este marco de relaciones económicas globales. 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. 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 multilaterales. Habremos entendido que, en una economía basada en el conocimiento, es imperativo mejorar cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos para cosechar los beneficios potenciales de las innovaciones tecnológicas. Se habrá comprendido la necesidad de contar con instituciones apropiadas que generen incentivos para fomentar la innovación y la sustentabilidad de las reformas.

Para que estas organizaciones desempeñen el importante papel que exige este proceso, sin embargo, deberán transformarse internamente. Han de convertirse en entidades que piensan en forma estratégica.

I. LA ECONOMÍA GLOBAL: LAS LECCIONES QUE NOS ENSEÑA LA HISTORIA DEL CRECIMIENTO Y DE LAS INSTITUCIONES

El objetivo de este capítulo es ofrecer un breve análisis histórico de la evolución de la economía mundial en los últimos decenios. Las tendencias en el crecimiento económico, el comercio y el contexto institucional global (**secciones 1 y 2**) 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 3**). Procedemos, entonces, a comparar el crecimiento económico y las tendencias comerciales de Asia Oriental, y América Latina y el Caribe. Se analizarán las diferencias y similitudes fundamentales entre las estrategias de crecimiento implementadas en ambas regiones económicas y su relevancia con respecto al grado de estabilidad macroeconómica alcanzado (**secciones 4 y 5**).

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 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, servirá 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 7**), procederemos a esbozar un **panorama global** sobre lo que será el crecimiento económico hasta el año 2020 (**sección 6**). Estas últimas dos secciones servirán como un **marco de referencia, dentro del cual se analizarán las fuerzas clave que modifican el contexto global de la agricultura de América Latina y el Caribe (capítulo II)**.

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 con el paso del tiempo. Tal análisis muestra que la capacidad de estos 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, si bien desigual. **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.** También modificarán, como en el pasado, el ritmo del crecimiento económico y la acumulación colectiva de riquezas, así como la formas en que los beneficios del crecimiento económico se distribuyen entre las naciones y al interior de cada una de ellas.

Puesto que la mayoría de los países en desarrollo disponen de mercados internos pequeños, éstos se mantienen dependientes de los externos. Por lo tanto, es importante concentrarse en la forma en que las políticas macroeconómicas y los entornos institucionales han influido en el comercio y el crecimiento económico a lo largo del tiempo. Una perspectiva histórica puede aclararnos si sería necesario que los forjadores de políticas y las

organizaciones multilaterales modifiquen sus decisiones en el campo de la política económica en general, y 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, en el plano interno, los cuellos de botella económicos.

1. La Expansión de la Economía Mundial en la Posguerra: 1950-1973

En el contexto de un marco monetario internacional estable proporcionado por los acuerdos de Bretton Woods, fraguados 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 (correspondientes al 81,0% de la producción mundial y al 77,3% de la población mundial) creció en un 5,1%. Entretanto, el ingreso por cabeza creció, en promedio, un 3,3%. Esto representó un avance sustancial en comparación con el período entre 1913 y 1950, cuando el crecimiento promedio del PIB en esos países a duras penas llegó al 2,0%. En las seis mayores economías latinoamericanas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), las tasas de crecimiento promedio entre los períodos 1913-1950 y 1950-1973 saltaron del 3,3% al 5,2% respectivamente (1).

Este robusto desempeño del crecimiento mundial (**ver tabla 1**) se vio alimentado por **cuatro factores**: la estabilidad que proporcionaba un nuevo sistema monetario internacional basado en tasas de cambio fijas; los marcos políticos, institucionales y comerciales, más sólidos en el plano internacional; las moderadas tasas de inflación; y un estallido en las inversiones.

Los **acuerdos de Bretton Woods** estipularon que las divisas eran convertibles a una tasa de cambio fija, pero se permitía que fluctuaran en un margen del 1,0% por encima o debajo de la tasa fija. Pese a que se necesitaron controles para los movimientos de capital, cada país pudo seguir una política de pleno empleo por medio de una variada mezcla de políticas fiscales y monetarias. Los ajustes internos a los desequilibrios se reflejaron del lado de la producción, como resultado de cambios en la política de gestión de la demanda. Con todo esto se pretendía reducir la presión por ajustar la tasa 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 el FMI. El pacto, en 1948, para establecer el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (**GATT**) contribuyó a fijar reglas de conducta para las relaciones comerciales internacionales. El GATT también sirvió como puente para el proceso de eliminación progresiva de las restricciones al comercio.

Otro acontecimiento importante fue el gradual reemplazo de la tutela colonial por el desarrollo de **la cooperación, la asistencia y el comercio bilateral con las ex colonias**. También se dieron progresos importantes en asuntos relacionados con las finanzas externas y los **flujos de capital privado**. Como porcentaje del PIB, las finanzas externas crecieron al 2,5% en todos los países en desarrollo, y llegaron, durante ese período, al 1,6% entre las seis naciones latinoamericanas antedichas. Esto constituyó un cambio marcado en comparación con las cifras respectivas del 1,1% y 0,9% durante el período de entreguerras (1921-1939).

Considerando la devastación económica provocada por la guerra, se le dio prioridad a las políticas de pleno empleo y aceleración del crecimiento. Como resultado de la vigorosa **explosión en las inversiones**, la tasa de acumulación del capital creció significativamente. En los cinco mayores países de la OCDE, la razón entre la inversión interna bruta y el PIB (es decir, los 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— saltó 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 reconstruir las economías europeas y sus instituciones; y la entrada en vigencia, en 1958, de la Comunidad Económica Europea. Las 32 economías más grandes vieron crecer sus exportaciones en un 7,7% anual durante el período de 1950 a 1973. 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). Durante ese mismo período, las exportaciones asiáticas crecieron en un 7,1%. El desempeño en el crecimiento de las exportaciones asiáticas es una lección de la cual América Latina y el Caribe tienen mucho que aprender (**ver tabla 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 telecomunicaciones y a las computadoras. En 1959, tras el primer uso de brazos mecánicos programables, la manufactura por robot comenzó a adaptarse a la línea de montaje introducida en 1913 por Henry Ford, impulsando, con ello, la eficiencia en la manufactura. También en 1947, comenzó a operar la primera plataforma petrolera marina de consideración, en la Costa del Golfo.

2. Los Choques Externos y la Pérdida de Vigor de la Economía Mundial en los Años 70 y 80

El decenio de 1973 a 1982 se caracterizaría por una marcada y amplia disminución en el ritmo 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 en el que la mayoría de los forjadores de políticas tenían convicciones fuertes sobre la importancia de alcanzar el pleno empleo por medio de políticas fiscales expansionistas. Por otra parte, el colapso del **patrón oro**, establecido por los acuerdos de Bretton Woods, 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** que lideró la OPEP a fines de 1973.

Para 1973, con grados diversos de intervención por parte de los bancos centrales, la economía mundial enfrentaba las incertidumbres de un sistema generalizado de tasas de cambio flotantes. En este contexto de inseguridad sobre los pagos internacionales, la OPEP decidió elevar sus precios de US\$3,70 a US\$11,65 por barril a fines de ese año. Una segunda

sacudida petrolera se produjo en 1979, durante la revolución islámica en Irán. De 1979 a 1982, los precios del petróleo crecieron en un 163,8%.

El resultante golpe inflacionario a la balanza comercial obligó a **cambiar los objetivos de las políticas económicas**. De la búsqueda del crecimiento ininterrumpido, se pasó a la búsqueda de prácticas fiscales más prudentes. La prioridad ahora era limitar el deterioro de las cuentas externas y amarrar la inflación. Este énfasis en las políticas de contracción, implementadas en los países de la OCDE, provocó una marcada caída en la actividad económica global. La tasa promedio de crecimiento compuesto de los países de la OCDE cayó al 1,9% entre 1973 y 1987, en comparación con el 3,8% 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 gran 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. Estas políticas prepararon el terreno para la crisis regional de la deuda en el decenio de 1980. (2)

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 1,9%, contra un 3,8% registrado entre 1950 y 1973. La estrategia de industrialización interna, aplicada en los años 50 y 60, debilitó las economías de la región, enfrentadas a un choque externo apabullante. En cambio, los países asiáticos ingresaron a este período de recesión mundial con menores tasas de inflación y un fardo mucho más liviano por servicio de la deuda que América Latina y el Caribe. **Al mantener una estrategia de industrialización hacia fuera y de competitividad en las exportaciones**, pudieron incrementar su tasa de crecimiento promedio, para ese período, hasta un 3,6%, contra un promedio de solo 2,8% entre 1950 y 1973.

Entre 1970 y 1980, se adoptaron importantes **innovaciones tecnológicas** que fomentaron el crecimiento. 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 los insectos y las enfermedades. En el mismo decenio, la Revolución Verde consiguió elevar la productividad agrícola de Asia. Este proceso, aunque con tropiezos, planteó 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. Para 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 los grandes consorcios. En 1971, Intel desarrolló el primer microprocesador, que contenía el equivalente a 9,5 millones de transistores.

3. El Clima Económico e Intelectual del Decenio de 1980: Definiendo Políticas en las Américas

En los años 70 y 80, se provocó la **colisión de cuatro fuerzas diferentes**:

- Un agrietamiento en los términos de intercambio, como resultado del alza de precios de la OPEP.
- La puesta en tela de duda 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, desatendiendo las señales de los mercados.
- La crisis de la deuda en América Latina y el Caribe.

La relevancia histórica del surgimiento de estas fuerzas, y de las respuestas políticas que generaron en América Latina y el Caribe, nos ofrece riquísimas enseñanzas para replantearnos, al filo de un nuevo milenio, el papel de la agricultura en las Américas.

a. El clima intelectual en las Américas y las políticas prioritarias prevaletentes

El objetivo de alcanzar el pleno empleo y niveles altos de crecimiento económico por medio de la manipulación estatal 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, por medio de una estrategia de sustitución de las importaciones y acompañada de barreras arancelarias y regulaciones restrictivas. El papel del gobierno 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 aprietos económicos en la región. La expansión económica basada en inversiones públicas de bajo rendimiento, el gran déficit del sector público y el proteccionismo imperante, provocaron un gran número de distorsiones.

Los fuertes 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.
- 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.

Dada 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 una burocracia pública y reforzó la tendencia al déficit en el sector público. (3)

La respuesta fue un gran esfuerzo por fomentar la **integración económica regional**, como 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, y algunos de sus miembros crearon el Pacto del Mercado Común Andino (el Pacto Andino). Una vez más, la incapacidad de lograr

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

Para cuando se dieron los dos grandes traumas petroleros, la región se encontraba debilitada por un gran 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 se implementaron audaces políticas de mercado a mediados de los años 70, el esfuerzo no pudo equipararse a la magnitud del deterioro del entorno económico internacional.

En ese momento, la política favorita de la mayoría de los países en la región fue amortiguar el impacto comercial del golpe petrolero y su efecto recesivo en la economía mundial, recurriendo a la deuda externa. Durante el decenio comprendido entre 1973 y 1982, **el nivel de la deuda externa por pagar 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 llevaba consigo tasas de interés flotantes. Un período de bajas tasas de interés mantuvo manejable el nivel del servicio de la deuda en la región, pero no indefinidamente.

b. 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 fardo por el 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 en las tasas de interés, México anunció, en agosto de 1982, que no podría seguir cumpliendo con sus compromisos en 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 Américas (4). Esta azarosa etapa concluyó en julio de 1989, cuando México llegó a un acuerdo con los bancos acreedores sobre reducción de la deuda, un nuevo calendario de pagos y nuevo financiamiento. El pacto se conocería desde entonces como el Plan Brady.

Durante esta dolorosa crisis de la deuda, comenzó una transición económica y política en la región. Las condiciones que impusieron el FMI y el Banco Mundial en materia de políticas macroeconómicas, con todos sus defectos, se combinaron con los nuevos acuerdos alcanzados con los bancos comerciales para fomentar una postura más favorable al mercado (5). Los desarraigos y costos socioeconómicos asociados con la crisis de la deuda dieron pie a que se impulsaran sistemas políticos más abiertos y competitivos.

c. 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 un crecimiento económico sostenido son las políticas económicas estables y creíbles. A menudo, el consenso intelectual prevaleciente en una era influye en las políticas adoptadas. En esta etapa histórica, precisamente, comenzaron a perder terreno los argumentos antes utilizados para justificar los malos desempeños

económicos nacionales, basados en una economía mundial sesgada en contra de los países en desarrollo. Esto se dio al tiempo que alrededor del mundo comenzaron a avanzar las corrientes intelectuales que se mostraban críticas hacia los **desmedidos poderes de los gobiernos para definir los objetivos económicos nacionales**. Hasta la misma CEPAL comenzó a cuestionar la eficiencia de ciertas políticas no basadas en los mercados.

Los cambios radicales en las políticas económicas de varios países de la región fijaron algunos interesantes precedentes. Por una parte, a mediados de los años 70, **Chile** dio inicio a un exitoso plan de estabilización y reformas estructurales, con base en la orientación hacia los mercados. (Esto, pese al retroceso que significaron las políticas erróneas relacionadas con la apreciación real del peso y la violenta devaluación de 1982.) Por otra parte, **Bolivia** adoptó, en 1985, un drástico plan de estabilización, erradicó la “hiperinflación” y restableció la estabilidad macroeconómica. Finalmente, el fracaso de los heterodoxos planes de estabilización de Argentina (con el austral) y Brasil (con el cruzado), durante la segunda mitad de los 80, se atribuyó a la falta de reformas estructurales. Se argumentó que tales reformas deberían aplicarse con el fin de alcanzar una estabilidad económica sostenible, reducciones duraderas en el déficit del sector público, la racionalización del sector público, y un mayor ahorro interno.

Al mismo tiempo, se dio un profundo descontento ante los fracasos de las políticas de estabilización aplicadas en los países de la OCDE durante los años 70, así como la incapacidad de los gobiernos para ponerse de acuerdo sobre la liberalización comercial. **Esto sentó las bases para efectuar cambios políticos significativos**. En países clave de la OCDE se eligió a líderes políticos amistosos al mercado. 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 de esa era se dio en noviembre de 1989, con la demolición del muro de Berlín. En julio de 1990, Alemania Oriental y Alemania Occidental se reunificaron. (6)

Estos radicales cambios intelectuales y políticos promovieron la creación de un nuevo marco para las relaciones comerciales internacionales y un nuevo consenso sobre las políticas económicas basadas en los mercados. Por ejemplo, surgió un consenso dentro del GATT sobre la importancia de reducir las barreras arancelarias. Se aceleró la integración económica de diferentes regiones por medio del comercio y la inversión extranjera, tanto directa como de cartera. Al reconocer las cruciales ventajas de contar con regímenes comerciales más abiertos, Canadá, México y Estados Unidos firmaron, en enero de 1994, el Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA o ALCAN).

En el área de las **innovaciones tecnológicas**, los decenios de 1980 y 1990 contemplaron una vertiginosa aceleración de las invenciones, sobre todo en el campo de la tecnología de la información.

Hace apenas una década, Internet era un recurso de investigación, disponible solo en algunas universidades y unas cuantas 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 son los avances en la ingeniería genética, que mejoraron el rendimiento de los cultivos, su resistencia a las enfermedades y sus propiedades nutritivas. También han ayudado a mejorar la eficiencia de la asignación de recursos en la agricultura.

Estas innovaciones han tenido un impacto positivo en la productividad y en la reducción de costos, así como en la rapidez con que se difunden la información y el conocimiento. Por ello, han influido decisivamente en la ventaja competitiva de las unidades de producción, los sectores y los países, y lo seguirán haciendo.

4. Algunas Lecciones Clave Ofrecidas Por Las Políticas Económicas Adoptadas En América Latina Y El Caribe

Antes de contemplar las futuras tendencias que se pueden prever para la economía mundial, sería útil analizar brevemente las principales lecciones que nos brindan las políticas adoptadas en respuesta a la evolución de la economía global entre 1950 y 1990. Deben tomarse en cuenta las enseñanzas relacionadas con la calidad de las políticas económicas en América Latina y el Caribe. Se trata aquí de fuentes *endógenas*, de lo que se ha dado en llamar "**aprender haciendo**". Tampoco deben ignorarse aquellas lecciones que han surgido de la evolución de la economía global: enseñanzas *exógenas* y contextuales. Estas van desde los cambios en los patrones comerciales y en las inversiones extranjeras, directas o de cartera, hasta los choques externos; por ejemplo en el caso de las alzas en el precio del petróleo. Sin embargo, estos temas los discutiremos más adelante (ver sección 6 y capítulo II). Lo que sigue es un resumen de las principales lecciones aprendidas en la región en sí.

Para comenzar, el número reducido y el elevado costo de las empresas industriales promovidas por la sustitución de importaciones contribuyeron a mantener las presiones inflacionarias. 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 **tabla 3**).

Las políticas de industrialización para la sustitución de importaciones, basadas en regulaciones y subsidios excesivos y en aranceles elevados, llevaron a un crecimiento más lento de las exportaciones y a mayores déficit comerciales. La combinación de fuertes subsidios y otros incentivos incrementó los déficit fiscales, a menudo financiados con medidas inflacionarias. Esta estrategia se vio acompañada por un fuerte sesgo antiexportador; por ejemplo por medio de impuestos a las exportaciones, entre ellas las exportaciones agrícolas. Esto ayuda a explicar el histórico diferencial en el crecimiento de las exportaciones que separa a las naciones asiáticas de los países de América Latina y el Caribe.

Las políticas imperantes, al no estar basadas en los mercados, provocaron tasas de crecimiento económico más lentas y un crecimiento igualmente apático de la productividad. Los tipos de cambio sobrevaluados y los fuertes subsidios al capital desalentaron el uso de la mano de obra, creando así un sesgo contra el empleo y las actividades rurales. La ausencia de reformas financieras orientadas a incrementar el ahorro interno exacerbó la dependencia en el financiamiento por medio de la deuda externa y agravó la vulnerabilidad a los choques externos y la fuga de capitales.

Finalmente, la falta de medidas para proporcionar un marco institucional adecuado y creíble también tuvo consecuencias negativas sustanciales. Al hablar aquí de **instituciones**, se hace referencia a las “**reglas del juego**”: la protección de los derechos de propiedad (incluyendo el establecimiento de catastros rurales, ausentes en muchos países de América Latina y el Caribe); un sistema legal independiente que haga cumplir los contratos; una prensa libre; y 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 con la toma de decisiones por parte de los individuos y las organizaciones, afectando 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 siglo (7).

5. El Diferencial del Desempeño: Las Economías de Asia y las de América Latina y el Caribe (1950 - 1990)

Los datos disponibles muestran que Asia, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, mantuvo un alto nivel de estabilidad macroeconómica y una mayor elasticidad para responder a los choques externos. Como lo demuestran **las tablas 1 y 2**, Asia tuvo un mejor desempeño en su crecimiento económico y comercial que América Latina y el Caribe. Las tasas promedio de crecimiento y expansión de las exportaciones de Asia fueron más elevadas en el período de posguerra, así como durante el lento crecimiento mundial del decenio de 1970. Durante este último período, pese a un deterioro marcado en la demanda mundial de exportaciones, la tasa promedio de crecimiento compuesto de **Asia** en el campo de las **exportaciones** (en términos de volumen) llegó al 7,6%, frente al 5,9% de América Latina y el Caribe durante el período 1973-1987 (**ver tabla 2**). Los **diferenciales en la productividad** son importantes si se quiere explicar el desempeño de ambas regiones en cuanto al crecimiento económico y las exportaciones. La tasa promedio compuesta anual de crecimiento de la productividad (medida por el PIB por persona empleada) alcanzó el 3,0% en Asia, mientras que en América Latina y el Caribe solo llegó al 1,8% durante el período 1973-1987.

Este diferencial en el desempeño se debió, sobre todo, al éxito asiático en mantener la competitividad de sus exportaciones, aplicar políticas macroeconómicas más prudentes que nutrieron la estabilidad económica, y fomentar tasas de ahorro interno más altas, así como una menor acumulación de deuda externa. **Puesto que se encontraban insertos en la economía mundial, 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 cantidad del **capital humano** y mejoraron también la capacidad asiática para sacar ventaja del “aprender haciendo” vinculado a las actividades de exportación. Estas políticas también fortalecieron la capacidad del Asia para absorber y ajustarse a las **nuevas tecnologías** (8).

6. *Una Economía Mundial Cambiante y los Retos de la Globalización*

La economía mundial ha cambiado a un ritmo vertiginoso y ha crecido el grado de interdependencia entre las economías. Estos cambios, y sus causas, tienen un impacto profundo en las actividades agrícolas (9). Discutiremos ahora los factores más relevantes que determinaron el desempeño económico pasado, así como los factores que influyen en las tendencias actuales.

a. **El contexto intelectual del crecimiento 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 en 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 sostenida se relaciona con los cambios electorales e intelectuales que ocurrieron en muchos países del G-7 durante el decenio anterior. También se vincula con el colapso del comunismo en Europa y la histórica ineficiencia de las políticas fiscales “contracíclicas”.

Con la **economía de Estados Unidos** como su motor principal, la expansión del PIB real en los siete países más industrializados del mundo alcanzó un promedio del 2,4% entre 1991 y 1998. Este desempeño positivo se ha sostenido a pesar de que la economía japonesa está sumida en una recesión desde 1997. **Otra razón** es que el papel del Estado está cambiando como resultado de las crecientes presiones de la opinión pública a favor de reducir los impuestos y los déficit presupuestarios. Esta nueva ortodoxia cree en la necesidad de la estabilidad económica basada en políticas orientadas a 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 los déficits presupuestarios se están encogiendo, en tanto que el gasto público, como porcentaje del PIB, está declinando. Además, con la creciente independencia de los bancos centrales y la credibilidad de sus políticas monetarias, se ha llegado a la convicción generalizada de que los déficit presupuestarios son el determinante clave de la inflación (10).

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

Otro desarrollo económico importante de este decenio ha sido la **expansión ininterrumpida y no inflacionaria de la economía global durante los años 90**. Los marcados cambios estructurales que experimentó la economía mundial han contribuido a sustentar este largo período de crecimiento real del PIB. En 1999, la **economía de Estados Unidos** experimentaba 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.

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

- El déficit del sector público se ha venido encogiéndose gradualmente hasta convertirse, en algunos casos, en un superávit.
- El impacto de las innovaciones tecnológicas en la productividad ha actuado como un poderoso “desestimulador” de las presiones inflacionarias y una fuente clave de crecimiento. En Estados Unidos, el **incremento promedio anual del gasto en equipo tecnológico** (con un fuerte componente de tecnología de la información) llegó al 18,8% durante el período 1991-1998, bastante más alto que el promedio del 8,3% registrado entre 1983 y 1990. El aumento de la productividad fue, en promedio, del 2,1% durante los últimos cinco años, en comparación con un 1,0% durante los veinte años que acabaron en 1993. El incremento en la productividad redujo los costos por unidad de la mano de obra. Conforme los salarios reales siguen ascendiendo (mientras que la tasa de inflación sigue cayendo), los patronos pueden incrementar los salarios y los beneficios sin que aumenten los precios o se resientan las ganancias.
- Se han dado presiones competitivas más intensas, asociadas a un comercio más libre, la desregulación y la transferencia de las 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 inflacionario**.
- La independencia y la extrema **prudencia de la política monetaria** se refleja en la posición de la Reserva Federal y otros bancos centrales del G-7 de anticipar los peligros de calentamiento económico. Esto sustenta las históricamente elevadas tasas de interés real (es decir, a tasas nominales por encima de la inflación) y fortalece **la credibilidad de la política monetaria** alrededor del globo.
- Las tendencias hacia la baja de la inflación también están **reduciendo la volatilidad de los tipos de cambio**. Esto último respalda la expansión del comercio internacional.

c. 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 amplios de factores**.

Por una parte, se deben destacar las actuales tendencias y la cambiante estructura de la producción mundial, apoyadas por políticas orientadas a los mercados, las nuevas tecnologías y su impacto en la productividad, y la robusta expansión del comercio. Por otra parte, se debe citar la evolución del contexto institucional global. Este último conjunto 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 comercial y atraer flujos sostenidos de capital internacional que compensen los niveles deficientes de ahorro interno en América Latina y el Caribe. El primer punto está inexorablemente ligado con el segundo. Comenzaremos con el primero, y dejaremos la discusión del segundo para la sección dedicada a las implicaciones de los cambios institucionales globales en la agricultura (**capítulo II**).

El siguiente panorama posible del crecimiento mundial hasta entrado el siglo XXI (del año 2000 al 2020) se basa en la interacción de los siguientes factores:

- La capacidad global de acumular recursos económicos y el proceso, influido por las políticas, de asignar los recursos más eficientemente entre diferentes actividades productivas.
- Los valores y las prioridades sociales que emerjan de las señales del mercado y la influencia del electorado en la selección de las políticas económicas y sociales.

Lo último supone **regímenes políticos transparentes** en los que existan mecanismos de **pesos y contrapesos** en la forma de grupos de interés que puedan operar en **niveles socialmente aceptables**. La presencia de este último elemento influye en el **grado de aceptación social del patrón de distribución de los frutos del progreso económico que surjan de tal estructura económica basada en el mercado**. **El flujo ininterrumpido de información, recibida por los tomadores de decisiones, por medio de procesos electorales y legislativos abiertos, es una condición necesaria importante para garantizar la sustentabilidad 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” históricos que promovieron (1950-1973) o frenaron (1973-1982) el crecimiento en el pasado. Si hacemos este análisis, hallamos las siguientes **similitudes positivas** con la “era dorada” de la expansión durante la posguerra (1950-1973):

- Al igual que en ese período, también ahora es probable que las tendencias actuales y futuras del crecimiento disfruten de marcos políticos y comerciales internacionales más sólidos y sostenidos.
- El fuerte estallido en la inversión, vinculado con la reconstrucción de la Europa de la posguerra, encuentra paralelos hoy en la reconstrucción de Europa Oriental y en el impulso para mejorar la tecnología, que tiende a reforzarse a sí mismo.
- 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 inflación, reducen la probabilidad de una crisis de la deuda similar a la de los años 80.

Sin embargo, también hay **fuentes potenciales de fricción**. Debe destacarse entre ellas la volatilidad de los mercados financieros nacionales emergentes. La volatilidad es hoy mayor, debido a la mayor relevancia de los flujos internacionales de las inversiones de cartera. No obstante, **en síntesis, parece probable que prevalezcan las condiciones clave para una expansión sostenida del crecimiento mundial.**

Es necesario establecer un conjunto razonable y coherente de **supuestos políticos y técnicos** para explicar la dirección hacia donde apuntan estas reflexiones sobre el futuro probable del crecimiento económico en el mundo. Los supuestos más importantes, en relación con las **políticas**, son los siguientes:

- Una sostenida capacidad y voluntad de los países para fortalecer los logros vinculados a la liberalización comercial y la libertad de inversión en el plano internacional.
- La aplicación de políticas basadas en el mercado que sean compatibles con una mayor competitividad y con la participación en una economía mundial estrechamente entrelazada.
- La provisión de servicios públicos de apoyo (en educación, capacitación y sistemas legales eficaces) abundantes y con la calidad suficiente como para 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 provenientes de las nuevas políticas macroeconómicas e institucionales. (Esto también ayudará a impedir el surgimiento de presiones políticas para revertir el nuevo régimen de políticas.)
- Medidas destinadas a impedir el deterioro del entorno físico y de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras; 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 2000-2020 son los siguientes:

- Una **tasa de crecimiento de la población mundial** que decline 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, **cambios demográficos** que lleven a tasas menores de crecimiento en los países de la OCDE, al enfrentarse a una población cada vez más vieja, lo que se traduce en una menor oferta de mano de obra, niveles más bajos de ahorro privado, e ingresos fiscales reducidos compensados por impuestos más altos para transferir recursos a los pensionados, pero en el G-7 atenuados posiblemente por **influjos migratorios netos** y **reformas a las estructuras de seguridad social** altamente necesarias.
- Un incremento promedio anual sostenido, en la **productividad** de los países de la OCDE, del 1,6%, correspondiente a cerca del 80,0% del crecimiento que se registre en el mismo período, 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.
- Como parte de estos supuestos técnicos, también se pueden prever los siguientes fenómenos:
 - **El menor ahorro interno se traducirá, en los países de la OCDE, en un nivel decreciente de inversión relativo al PIB.** Durante estos dos decenios, la razón entre la inversión y el PIB caerá en un promedio anual de 1,4% en Japón, 0,8% en Europa y 0,4% en Estados Unidos. Esta tendencia se verá compensada por fuertes **incrementos en la productividad** para sustentar las tasas de crecimiento positivas.
 - La **proporción del comercio como parte del PIB mundial**, un motor clave del crecimiento, aumentará del 32,0% al 48,0%, en términos de valor, para el final del período

- Los países que no son miembros de la OCDE experimentarán un crecimiento mayor, como resultado de su participación, más grande y amplia, en la fuerte expansión del comercio, la cambiante composición de sus productos, las mejoras en la **calidad educativa** de la mano de obra (con el consiguiente impulso a la productividad), y la mayor **formación de capital**, financiada inicialmente por los grandes flujos internacionales de inversión y más tarde por los crecientes ahorros internos.
- Puesto que los productos de consumo y agrícolas reciben niveles relativamente elevados de protección en los países de la OCDE, **la reducción en las barreras arancelarias** probablemente llevará a una mayor expansión de las exportaciones en estas categorías por parte de los países no miembros de la OCDE.

Con base en estos supuestos, y ante la ausencia de un trauma externo de consideración, como una catástrofe natural o antrópica, o una crisis financiera mundial, las proyecciones de la **Tabla 4** prevén una robusta tasa de crecimiento en los países de la OCDE —de un 3,3% (2001-10)—, que descenderá a 2,7% (2011-20). Para los países que no son miembros de la OCDE (como 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 el crecimiento promedio del PIB regional aumente al 5,8% entre 2001 y 2010, y descienda a 5,5% (2011-20) conforme decaiga el crecimiento en la OCDE, un mercado clave para las exportaciones de América Latina y el Caribe. 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 la creciente vejez de su población. Finalmente, es razonable anticipar que **las tasas de crecimiento de Asia y América Latina y el Caribe se volverán cada vez menos dependientes del comercio con la OCDE, conforme se expande el comercio entre las regiones y dentro de ellas.**

Es importante aclarar que **el fin de estas proyecciones** no es predecir correctamente las tasas de crecimiento futuro, sino ofrecer un **panorama probable**, que no obstante dependerá de las modificaciones que puedan sufrir los supuestos y las políticas clave (es decir, las fuerzas motoras del proceso), lo cual afectaría el resultado final, en forma positiva o negativa.

Por ejemplo, la rapidez con que se difundan las innovaciones tecnológicas y la velocidad con que en el G-7 se materialicen las tendencias positivas de la liberalización comercial, la desregulación y las reformas a los sistemas de seguridad social, influirán en el resultado final, negativa o positivamente. Lo mismo se puede decir con respecto al ritmo de envejecimiento de la población y a la inmigración que se produzca hacia los países de la OCDE.

7. Características Clave de la Nueva Economía en Transición

Las fuerzas que están reestructurando la economía mundial son profundas y están arraigadas en un consenso global sobre los beneficios del libre comercio y de las políticas basadas en el mercado. Estas fuerzas también generan tasas de crecimiento no inflacionarias. La tecnología es un componente clave de estas tendencias. Y, lo que es más importante, **la economía global está cambiando rápidamente de énfasis; se le da menor importancia a los recursos materiales, y mayor importancia al conocimiento y a la información, como**

los medios clave para mejorar la cantidad y la calidad de la producción. El ritmo exponencial con que la información se difunde y utiliza para la toma de decisiones es crucial para definir el acceso a los mercados. En consecuencia, la capacidad de los agentes económicos (individuales o jurídicos) para adquirir el conocimiento necesario para acceder al manejo eficiente de la información, tendrá un impacto decisivo en su capacidad para elevar su nivel de ingresos y satisfacer sus necesidades.

Es inevitable que las fuerzas que impulsan la nueva economía mundial exijan que la producción agrícola se articule de manera más precisa con las tendencias de la tecnología (sobre todo la tecnología de la información). También exige que las actividades rurales se armonicen más con la creciente sofisticación tecnológica de los mercados para los productos agrícolas. Por ello, los agentes económicos de las áreas rurales deben desarrollar mayores destrezas empresariales y de gestión, con el fin de mejorar y sostener altos niveles de competitividad.

Las **actividades agrícolas** tendrán que alcanzar altos niveles de competitividad y ser integradas en esta nueva y compleja economía global en la que los flujos financieros y el comercio incrementan la interdependencia en el desempeño económico de las naciones. Los costos de no participar en este proceso serán probablemente más altos que los que provocan las dislocaciones asociadas con los cambios de política que demanda el nuevo marco institucional de la economía global.

Hay una serie de **características clave que se desprenden del análisis previo sobre la evolución de la economía mundial.** Lo que sigue es un resumen de esas características, para facilitar el posterior análisis de los factores que influyen en el contexto y en las perspectivas de la actividad agrícola.

En el mediano plazo, los factores que sustentan el estado actual y la evolución prevista de la economía mundial auguran un crecimiento sostenido, estable y no inflacionario en la mayoría de los países de la OCDE. Esto implica que, de no darse un choque externo, **estos países continuarán manteniendo una demanda creciente de exportaciones provenientes de América Latina y el Caribe.**

En la mayoría de los países de la región se mantendrán niveles manejables de deuda externa. Esto, combinado con el actual consenso sobre políticas basadas en el mercado, y con la baja en la inflación de los países de la OCDE, debería llevar a un **mayor flujo de inversión externa directa.** Esto se traducirá en un **costo menor para financiar la deuda.** Por lo tanto, compensará los niveles inadecuados de ahorro interno de América Latina y el Caribe.

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 actividades basadas en el mercado. Es probable que el Estado destine mayores recursos a **proveer el 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, interna y extranjera. El Estado también debería ofrecer un marco institucional para conservar la calidad del medio ambiente y para ofrecer de manera selectiva **“redes de seguridad”** que alivien las dislocaciones relacionadas con las políticas necesarias 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.**

Si la participación en los mercados se basa en el conocimiento y la información, ello creará incentivos para que los gobiernos y las instituciones multilaterales inicien y apoyen **esfuerzos educativos y de capacitación** que mejoren la cantidad y la calidad del capital humano, y preserven el principio de la **igualdad de oportunidades**. Puesto que la mayoría de las inversiones para generar nueva tecnología se dan en los países de la OCDE, América Latina y el Caribe necesitan concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de su capacidad para absorber y adaptar la tecnología a sus necesidades. Esta es una de las ventajas de quienes llegan tarde.

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

II. FACTORES MUNDIALES 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— los índices de crecimiento y las políticas comerciales y económicas de la economía mundial, y que siguen modificándolos. También se presentó una revisión crítica comparativa de las respuestas de las políticas económicas de Asia y América Latina y el Caribe a dichas tendencias dinámicas. Asimismo, se hizo una breve referencia al influyente papel de las estructuras institucionales en los costos de transacción, así como a su efecto en el nivel de distorsión y la incertidumbre que enfrentan aquellos a cargo de las decisiones económicas, tanto individualmente como dentro de una organización.

Delineamos un panorama de crecimiento global a largo plazo como resultado de un nuevo consenso sobre las políticas económicas y la asignación de recursos, modificaciones en las tendencias del comercio internacional y los productos que lo componen, el rápido ritmo de aparición de las innovaciones tecnológicas y sus aplicaciones, las tendencias demográficas, los nuevos requisitos de mejora del capital humano, y una más profunda integración global de los mercados financieros internos. En dicho capítulo también se incluyeron sugerencias acerca del efecto de esas fuerzas en la agricultura de América Latina y el Caribe. En este **segundo capítulo**, se analizarán los cambios económicos e institucionales más importantes en el plano mundial, así como su importancia para la agricultura y la vida rural.

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 el mercado y de ejercer presiones sostenidas para mantener y desarrollar las instituciones democráticas de las Américas. Las fuerzas desatadas por ese consenso están dando lugar a profundos cambios en el entorno institucional y en las organizaciones líderes de la economía mundial. Como resultado, estas fuerzas le están confiriendo nueva forma a las perspectivas presentes y futuras del crecimiento mundial y a la asignación de recursos; y continuarán ejerciendo una influencia decisiva, no sólo sobre las fuentes de crecimiento, sino también sobre la selección de políticas de las instituciones de y las partes actoras de la agricultura.

La consolidación de estas reglas de conducta, unidas a la rápida ola de innovaciones tecnológicas y a la necesidad de alcanzar niveles más altos de competitividad, **crean oportunidades, pero también aumentan la posibilidad de 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 destacados temas de política interna de los gobiernos a diversas organizaciones supranacionales y ha planteado interrogantes sobre la interferencia en la soberanía de los países. Igualmente, tal y como lo han demostrado las experiencias recientes de México y Asia Oriental, el advenimiento de crisis financieras en una economía mundial más integrada aumenta la vulnerabilidad de los países y las regiones ante las sacudidas externas. Esto es particularmente cierto en las naciones que requieren importantes flujos 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 de las **empresas transnacionales** en el comercio y la asignación de recursos de los países

anfitriones. Después nos volcaremos al estudio de la evolución de los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales y su efecto en las economías internas y en la agricultura. Analizaremos, entonces, la importancia de las innovaciones tecnológicas, la capacitación de los recursos humanos, y la agricultura de base tecnológica, todos factores clave de la nueva economía mundial fundada en el conocimiento. Finalmente, nos aventuraremos en la compleja realidad de la competitividad, las condiciones necesarias para su desarrollo, los factores que determinan su difusión en una economía—particularmente en las zonas rurales—y las condiciones que favorecen su sostenibilidad.

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 algo artificial, ya que todas estas dimensiones se encuentran inevitablemente entrelazadas en la realidad. Las **conclusiones** destacarán los vínculos entre ellas. También se subrayará que la capacidad de la agricultura para adaptarse y asegurar los beneficios de su integración a la economía global dependerá de los esfuerzos concertados de todos los actores involucrados —agricultores, empresarios, gobiernos e instituciones multilaterales— para desarrollar la capacidad de **redefinir sus funciones y el alcance de la agricultura en la nueva economía global**.

Si la agricultura continúa siendo 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 internas y globales, el proceso de reformas económicas que vivimos continuará 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 se da la actividad.

Las estrategias de desarrollo aplicadas en América Latina y el Caribe durante la era de la industrialización y sustitución de importaciones, en los decenios de 1950 y 1960, son una muestra de esa estrecha visión de la agricultura: del papel secundario que generalmente cumple a los ojos de quienes toman las decisiones.

Por su parte, los trabajos teóricos sobre estrategias de desarrollo e industrialización planificada ofrecen abundantes muestras acerca 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 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 que podrían absorber el capital y la mano de obra. En estas actividades, cercanas a las zonas rurales, se presuponía que la demanda de productos manufacturados crecería rápidamente.

Esos productos serían generados por actividades que disfrutarían de rendimientos cada vez mayores, como resultado de un uso más eficiente de la mano de obra y el capital. (11)

1. *La Importancia De Las Inversiones Y Del Comercio Internacional En La Economía Global*

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

Los vínculos establecidos por el rápido crecimiento y la composición cambiante del comercio internacional constituyen una manera de medir la pronunciada interdependencia que está surgiendo entre las economías nacionales dentro de una economía global 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%, duplicándose en 38 años. Además, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones mundiales de bienes y servicios, en términos de volumen, se elevó ininterrumpidamente del 4,6% en 1991 al 10,0% en 1997; más del doble de la tasa de expansión del PIB mundial durante el mismo período.

Se confirma la misma tendencia al comparar la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones, de un 4,7% registrado durante 1981-1990, con el promedio de 7,0% alcanzado durante el período 1991-1997. Debido a la crisis financiera del Asia Oriental y a los dos años de recesión de Japón, el crecimiento del comercio mundial cayó dramáticamente hasta el 3,5% en 1998 (12), 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 misma, durante el período 1991-1997, alcanzó un 5,3%, pero se mantuvo por debajo del 9,4% de la expansión comercial con los países no pertenecientes a la OCDE. Una gran parte de esta expansión se ha desarrollado con los "Cinco Grandes"—Brasil, China, India, Indonesia y Rusia—, lo cual representó el 26,4% del comercio con países ajenos a la OCDE, y el 7,2% del total del comercio de la OCDE durante el período 1991-1997.

Para los países no pertenecientes a la OCDE, la expansión del comercio interno alcanzó un impresionante crecimiento: un 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 interna registró un importante crecimiento: 14,7%. Como participación de su comercio total, el comercio intrarregional de Asia Oriental y de América Latina y el Caribe correspondió al 36,1% y el 22,4%, respectivamente, en 1997.

Una de las características más sobresalientes de la evolución estructural del comercio mundial ha sido la **composición cambiante de su producto**. Esta evolución ha contribuido, también, a modificar la composición regional de la producción mundial, así como las tendencias de 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, mermó del 47,2%, en 1986, al 29,3% en 1995.

Esta tendencia responde a varios factores. En primer lugar debe citarse la reducción marcada en la intensidad de producción de recursos primarios en el mundo industrializado. 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 un 0,8% durante el período 1991-1998, siguiendo la caída del 0,7% ocurrida durante la década 1981-1990. Durante el 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 del 7,1%, muy por encima de la tasa de crecimiento del 2,7% registrada para las exportaciones primarias. Los países del Asia Oriental fueron los principales beneficiarios de esta aguda expansión de las exportaciones acabadas. 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 sólo 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.

Sin embargo, estas tendencias cambiantes de la composición del producto exportado no han conseguido que los agentes agrícolas de América Latina y el Caribe eleven su nivel de ingresos a lo largo del tiempo.

La situación se ha agravado por existir también un 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, de manera sostenida, a la reducción del peso de los recursos primarios en la producción de los países industrializados, hecho que no se ha dado todavía en forma significativa en América Latina y el Caribe.

Asimismo, debe resaltarse la imperiosa necesidad de diversificar la composición del valor agregado agrícola para que se aproxime a las etapas más altas del procesamiento, por ejemplo en la agroindustria. Tal esfuerzo demandará no sólo inversiones adicionales en capitales físicos, tecnología e infraestructura, sino también una mayor cantidad de recursos dedicados al mejoramiento de la capacitación del capital humano en las áreas rurales, para la utilización de tecnología y el desarrollo de las habilidades administrativas necesarias para tal diversificación. 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. Durante 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. Existen otros ejemplos de **la reducción del peso del transporte dentro de los costos del comercio**. Gracias a la tecnología, la composición del comercio y de la producción mundial se ha desplazado hacia mercancías cuyo valor está mucho menos relacionado con el tamaño y el peso. También debe citarse el creciente uso de contenedores y del "transporte intermodal", la articulación de transporte acuático, terrestre, ferroviario y aéreo que permite que una misma firma sea responsable de todo el proceso de transportar los 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 un motor para la liberalización del comercio multilateral. Finalmente, la tecnología ha

reducido las distancias económicas y los obstáculos a la coordinación administrativa. 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.

b. El movimiento de inversiones 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, del movimiento de inversiones extranjeras, así como la facilidad con que las firmas cambian la ubicación de sus actividades de producción. Estos cambios también tienen un impacto en el delicado tema de la transferencia tecnológica.

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 precio en ultramar. Se puede señalar, por ejemplo, la creciente tendencia a la desregulación 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 recibidos por las economías externas a la OCDE en 1996, 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 influjo neto de capitales privados, originados en las economías del G-7, a los países en desarrollo se elevó de US\$62.400 millones en 1990 a una cúspide 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 en Asia Oriental.) La afluencia 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 movimientos, la participación de las **inversiones foráneas directas (IFD)** 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. (15)

En las economías del G-7, la composición del movimiento de IFD se ha desplazado de los sectores de productos primarios a los sectores de servicios. Un ejemplo representativo lo constituyen los Estados Unidos. La participación de inversiones en los sectores de productos primarios, como parte de la IFD total, cayó del 21,8% en 1982, al 12,7%, en 1993; entretanto, el movimiento de inversión foránea directa en servicios se elevó, empujadamente, del 28,6% al 50,3% durante el mismo período. Una razón que justifica ese cambio es que la mayoría de los servicios no son canjeables. 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 las actividades en las que tienen una ventaja propietaria (es decir, la química y la farmacéutica) o en aquellas en las que poseen una pericia técnica específica. Lo último coincide, a menudo, con la posibilidad de dividir la producción en procesos separados que puedan ubicarse donde existan mayores ventajas fiscales y de costos: la electrónica, incluyendo a las computadoras y los automóviles). En el sector de los servicios, la

transferencia de tecnología, a través de las transnacionales u otros medios, puede volverse una fuente para el desarrollo de ventajas competitivas. Tal es el caso de 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 requieren.

Los efectos directos e indirectos del bienestar económico que brindan las transnacionales 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 potenciales asociados con la transferencia de tecnología. Sin embargo, existen casos en los que la ausencia de ciertas condiciones se traduce en **resultados positivos, limitados o efímeros, mientras que en otros el resultado es claramente negativo**. 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 internos y la creación de una concentración de mercado conduce a un número limitado de firmas con 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 reduciendo su costo; o cuando son incapaces de forjar “vínculos hacia adelante”, diversificando, por ejemplo, los insumos y abriendo, así, las puertas a la llegada de otras firmas extranjeras al país anfitrión.
- Cuando el costo de oportunidad de los incentivos fiscales que favorecen a las transnacionales es mayor que el limitado incremento en el contenido de valor agregado producido por las transnacionales con insumos del país anfitrión.
- Cuando existe una política que succiona los recursos administrados por el Estado, alejándolos de la tierra y de la agricultura de mano de obra intensiva y desplazándolos hacia proyectos de manufactura urbanos y de capital intensivo, generando un sesgo contra las zonas rurales.

En el caso de la agricultura de América Latina y el Caribe, ha habido experiencias negativas con la llegada de transnacionales que 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 las transnacionales a las zonas rurales de difícil acceso. En otros casos, la imposición de una cuota de producción nacional como valor agregado mínimo les impide a las transnacionales atraer más inversiones extranjeras directas.

Un caso interesante se relaciona con los beneficios potenciales de la transferencia de conocimientos, a través de coinversiones entre firmas locales y transnacionales, en unidades de producción destinadas a actividades de exportación. Esta experiencia se ha encontrado también en la interacción entre un importador extranjero y un exportador local. En China, Corea del Sur y Taiwán, se han detectado transferencias de conocimiento en el contexto de tales interacciones basadas en el mercado. Los conocimientos transmitidos en esos casos incluyen:

- modificaciones al proceso de producción, a través del reajuste de la maquinaria;

- el diseño de productos;
- el empaque;
- el mejoramiento del material de instrucción;
- el control de calidad; y
- el suministro de información sobre los competidores.

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 se pueden integrar perfectamente a los criterios de los países anfitriones de América Latina y el Caribe al momento de seleccionar a las transnacionales que invitarán a su suelo. Esto debería tomarse en cuenta al elaborar las políticas comerciales relacionadas con la agricultura.

c. Integración internacional y liberalización comercial

Una de las características más importantes de la nueva economía global es el ímpetu decisivo dado durante este decenio al mejoramiento de las reglas que rigen las relaciones comerciales. Este esfuerzo proviene de un consenso global acerca de los beneficios de un mercado más libre y de un movimiento mayor de capitales y mano de obra como motores de crecimiento. Estos **cambios en el marco institucional** de las relaciones comerciales han traído efectos positivos de bienestar económico global. Algunos de estos 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 las regulaciones.

Además, puesto que un comercio más libre aumenta la cantidad de mercados, se crean incentivos para la generación de inversiones en las áreas de investigación y desarrollo, con lo cual se incrementa la productividad. Los beneficios económicos asociados con la eliminación de barreras no arancelarias y la reducción de las tasas arancelarias que se negociaron en la Ronda Uruguay se estimaron en el rango del 1% al 4% del PIB mundial (18).

Sin embargo, estos cambios institucionales han ocasionado a veces trastornos y restricciones a la libertad de los países para establecer sus prioridades macroeconómicas y agrícolas. Al mismo tiempo, la rapidez con que se ha producido la liberalización del mercado ha impedido que algunas empresas no competitivas y otros grupos menos calificados en muchos países de bajos ingresos se beneficien de los niveles proteccionistas más bajos. De hecho, la condición socioeconómica de estos sectores de la población es, en algunos países, más grave que antes.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) lideró estas negociaciones, que comenzaron en 1947 y concluyeron con la última Ronda Uruguay en 1994. Esta institución proporcionó un foro estable para la negociación y gestión de un sistema comercial multilateral más libre, basado en reglas 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 Organización Mundial de Comercio iniciará una nueva ronda de negociaciones acerca de un complejo grupo de temas, como la liberación de servicios y productos agrícolas, la eliminación de las regulaciones internas que afectan al comercio, reformas al sistema de compras del Estado y a los derechos de propiedad intelectual y a los aspectos comerciales de la misma, la reducción de subsidios y la coordinación de medidas ambientales y sanitarias. La **dificultad principal** a la que se deberá hacer frente en la próxima ronda consiste en que la mayoría de estos temas requiere que sus miembros acepten modificar sus regulaciones internas y vuelvan a equilibrar sus prioridades presupuestarias públicas. También tendrán que acordar mecanismos para la implementación de los planes de acatamiento de la OMC (19).

Estas negociaciones afectarán profundamente las actividades agrícolas de América Latina y el Caribe. Para comprender la importancia de la liberalización comercial para la agricultura, es necesario analizar dos temas: primero, las repercusiones que tuvo la Ronda Uruguay en la agricultura de América Latina y el Caribe; segundo, los resultados que pueden esperarse de la nueva ronda y cómo la agricultura de los países de la región puede obtener el mayor beneficio de ella y minimizar los potenciales efectos negativos que pueden derivar de dichas negociaciones.

i. 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 estos importantes temas: un mayor acceso al mercado de importación (por ejemplo, por medio de menores aranceles y restricciones a las importaciones); la reducción de los subsidios de exportación agrícola (con lo que se incrementa la competencia en la exportación); la reducción de los subsidios a los productores internos; y la eliminación de las barreras de importación no arancelarias. Los compromisos asumidos por los miembros se mantienen vigentes y deberán cumplirse durante el período de implementación. Este período comenzó el 1 de enero de 1995 y se extenderá por **seis** años en los países desarrollados y por **diez** años en los países en desarrollo. Las restricciones a las medidas contra los subsidios agrícolas se extienden hasta el año 2003.

Las siguientes son **medidas específicas** que se deberán aplicar durante el período de implementación:

- Las barreras no arancelarias a la importación deberán convertirse en aranceles compuestos (es decir, con límites superiores).
- Para el año 2000, los subsidios de exportación agrícola deben reducirse al 20% del nivel promedio registrado en el período 1986-88 (**período base** para el cálculo de las reducciones negociadas de las barreras comerciales en la Ronda Uruguay).
- Los países desarrollados deberán reducir los aranceles promedio en un 36% para fines del año 2000, mientras que los países en desarrollo deberán reducirlos en un 24% para finales del año 2004
- El nivel total de apoyo interno (es decir, los subsidios directos e indirectos) debe reducirse a un 80% del nivel alcanzado durante el periodo base en los países desarrollados. Algunas excepciones a este punto mantienen su vigencia con relación a cuestiones ambientales o a subsidios incluidos en programas de limitación de la producción.

Existen otros dos temas que indican áreas de progreso de 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, alrededor de un 30%, comparado con los niveles predominantes en el decenio de 1980. Segundo, se ha producido una disminución sustancial de confrontaciones en el comercio agrícola desde que se inauguró la Organización Mundial de Comercio. La proporción de casos agrícolas, entre el total de disputas comerciales, cayó a un 31% del total en el período 1995-98, comparada con un 40% durante el período 1960-90 (20).

A pesar de estos logros, existe una cantidad de **inconvenientes** que han limitado el alcance de los beneficios de la liberación comercial en las exportaciones agrícolas de América Latina y el Caribe. Estas limitaciones provienen de cláusulas en los textos de algunas de las disciplinas anexadas a los acuerdos, o de exenciones proporcionadas a los miembros del GATT en la implementación de sus compromisos. **Desde el punto de vista de América Latina y el Caribe** (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 las barreras de importación no arancelarias a aranceles compuestos, por ejemplo, la mayoría de los países industrializados ha establecido tasas arancelarias obligatorias iniciales (es decir, el límite superior) en niveles sustancialmente más altos que el equivalente arancelario real. Esto significa que existe un espacio considerable para elevar el nivel de protección arancelaria en la mayoría de los productos, con lo cual se reducen los incentivos para que los países exportadores, o potencialmente exportadores, inviertan para aumentar su rendimiento o para adquirir tecnología que les permita ser competitivos.

Debe citarse también el elemento de restricción comercial que deriva de las conexiones entre asuntos comerciales y **ambientales**. Esto se ve, por ejemplo, en el etiquetado ecológico o en la exportación de productos forestales. Otro ejemplo es la reciente disputa, que se expuso a consideración de la Organización Mundial de Comercio, entre México y los Estados Unidos de América (ganada por México), por el uso de métodos de pesca que atrapaban, involuntariamente, delfines durante la pesca del atún. Existe una disputa similar entre Ecuador y México con relación a los camarones y las tortugas.

Otro factor es 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) para restringir el comercio. Algunos países, presionados por grupos de interés, usan los asuntos sobre medidas de seguridad alimentaria (Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) contra ciertas exportaciones, como en el caso de la regla por la cual 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. Dichos países desearían establecer reglas restrictivas en el uso de estos dos acuerdos del GATT para limitar el acceso de sus exportaciones agrícolas a los mercados de países desarrollados.

Tampoco pueden ignorarse algunas de las denominadas exenciones del "compartimiento azul" (*blue box*), como los pagos directos a programas de "limitación de la producción" que preocupan a ciertos exportadores (21).

Además, aun cuando la OMC justifique que ciertos importadores apliquen normas sanitarias o de procesamiento propias, algunos países exportadores argumentan que no poseen la capacidad técnica para cumplir con dichas reglas. Sin asistencia técnica, dichos países consideran que estas medidas son discriminatorias. Finalmente, **varios** estudios calculan que si todos los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay se implementan en forma total, la tasa de protección agrícola disminuirá en un 20% en los países del G-7—pero **aún será mucho más elevada que la tasa aplicada a los productos manufacturados**—. Los subsidios agrícolas en el G-7 alcanzaron los US\$362.000 millones en 1998.

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 frecuentemente reglamentos y prácticas proteccionistas que limitan los beneficios económicos y sociales de la liberalización comercial. **Una de estas prácticas proteccionistas** es el alto nivel de protección suministrado a los productos manufacturados y a los servicios, lo que, al elevar el costo de los insumos utilizados en la agricultura, crea distorsiones perjudiciales para la expansión de las exportaciones agrícolas. Un buen ejemplo histórico es Chile, donde, hasta mediados de la década del 70, los altos impuestos y las preferencias de precio 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 los costos medios de transporte. A pesar de que la agricultura realiza un uso intensivo de servicios, estos siguen estando protegidos en muchos de los países en desarrollo, incluyendo América Latina y el Caribe (22).

Otra práctica proteccionista es el uso frecuente de salvaguardas y exenciones disponibles para los países en desarrollo. Esta práctica limita el uso de las necesarias concesiones recíprocas que los importadores solicitan, restringiendo, así, 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 les permiten a los países restringir temporalmente las importaciones cuando enfrentan dificultades en la balanza de pagos. Asimismo, el Artículo 6 y el Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura les permiten, en ciertas circunstancias, a los países, rehuir de su compromiso de reducir las restricciones comerciales (23).

Sin embargo, si estas exenciones y cláusulas se utilizan cuidadosa y selectivamente, y se combinan con los períodos de implementación actuales, más largos, proporcionados a todos los países en desarrollo, pueden ser instrumentos efectivos para proteger, temporalmente, a algunos de los grupos rurales menos privilegiados que aún no se encuentren preparados para enfrentar algunas de las consecuencias desagradables de la liberalización comercial. La reducción de impuestos, o, por ejemplo, una tasa más baja para el impuesto al valor agregado, aplicada a los productos agrícolas, produce una distorsión menor que los aranceles o las restricciones cuantitativas a las importaciones.

ii. Lecciones de la Ronda Uruguay y perspectivas de la Ronda del Milenio

Con base en la experiencia de la Ronda Uruguay y las perspectivas de una mayor liberalización comercial en la próxima ronda, resultaría provechoso explorar algunas lecciones derivadas de la primera y centrarse, durante la próxima ronda, en los temas más importantes de la liberalización comercial para la agricultura de América Latina y el Caribe. También sería

necesario determinar la distribución de prioridades de los diferentes grupos de países de América Latina y el Caribe.

Según el tamaño, el nivel de ingresos, la incidencia de la agricultura en el PIB y la posición comercial de los productos agrícolas, el comportamiento de **algunos países de América Latina y el Caribe refleja los diferentes grados de compromiso con negociaciones específicas destinadas a liberalizar el comercio agrícola**. Dicho comportamiento se traduce en una posible distribución desigual de las consecuencias, negativas y positivas, de la liberalización comercial.

Los cuatro países menos desarrollados (24), pero sobre todo los nueve importadores netos de alimentos (25), argumentan que experimentarán un deterioro en sus relaciones comerciales, debido a que los subsidios agrícolas serán menores en los países desarrollados. La reducción de los subsidios de los productos alimenticios básicos (por ejemplo, cereales, productos de consumo diario, carne y azúcar) elevará inicialmente sus precios, deteriorando la balanza comercial de algunos de los importadores de alimentos.

Dichos países sostienen que el problema se ha agravado por la caída de la disponibilidad de financiamiento externo asociada con la crisis financiera de Asia Oriental. Sin embargo, excepto por el pico en los precios registrado 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 experimentada durante el período 1996-98 (26).

Algunos países con grandes sectores agrícolas relativos al PIB defienden su posición de mantener aranceles agrícolas a niveles mucho más altos que las tasas arancelarias que se aplican actualmente (generalmente, como respuesta a políticas similares de algunos países desarrollados), con el fin de tener un margen para elevarlos, siempre que sea necesario.

Pese a los méritos de los casos individuales, esta política está creando incertidumbre en inversionistas y exportadores que podrían estar interesados en explorar el acceso a los mercados de dichos países. Además, aumenta, potencialmente, la vulnerabilidad de los gobiernos frente a la presión que pueden ejercer ciertos grupos económicos que pretenden obtener niveles de protección más altos. Los aranceles promedio para productos agrícolas posteriores a la Ronda Uruguay se establecieron a tasas mucho más elevadas que las tasas arancelarias anteriores a la Ronda Uruguay aplicadas en Colombia (108%), El Salvador (53%), Jamaica (100%), México (70%) y Venezuela (74,4%), mientras que dichos aranceles disminuyeron en Perú (34%) y Uruguay (40%). Otros países mantuvieron una tasa arancelaria muy baja, cercana a la tasa aplicada con anterioridad a la Ronda Uruguay. Tal es el caso de Brasil (31%) y Chile (25%). 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 tema se relaciona con los puntos específicos de la nueva agenda sobre liberalización comercial agrícola. Este último abarca desde aquellas cuestiones relacionadas con la relativa fuerza de la **representación** de América Latina y el Caribe en la próxima ronda de la Organización Mundial de Comercio, a inaugurarse

en Seattle en noviembre, hasta la **selección de los temas** que se presentarán para 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 comerciales que presenta la agricultura y que derivan de las políticas y los **regímenes internos reglamentarios** destinados a subsidiar a los agricultores directamente (es decir, las transferencias públicas) o indirectamente (los créditos preferenciales o las reglas sanitarias). La elección de esta perspectiva es muy delicada, considerando las implicaciones políticas de cualquier compromiso que acepte, implícitamente, una reducción sustancial en el grado de libertad que poseen los artífices de la política interna.

Acerca del importante tema de la **representación**, seis de los quince miembros del **Grupo Cairns**, dedicado exclusivamente al comercio agrícola, vienen de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay). Éste es un grupo liderado por Australia, que muestra una cohesión bastante importante. Se espera que este país 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.

El Grupo Cairns aspirará muy probablemente a **reducir el nivel de algunos de los subsidios de exportación**, la eliminación de otros subsidios (por ejemplo, los créditos de exportación), la reducción de medidas de asistencia interna que distorsionan el comercio (por ejemplo, las normas de producción y la aplicación de reglamentos ambientales) y que debilitan seriamente la competitividad de los exportadores. Estas 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.

La negociación de una reducción sustancial o la eliminación de la divergencia entre las tasas arancelarias promedio en los productos manufacturados y las tasas más altas aplicadas a la agricultura en los países desarrollados, también será tema prominente. Además, las reducciones de los "aranceles techo" y de la dispersión arancelaria deberían dar pie a un acceso más amplio a los mercados. A medida que disminuye la variación de los aranceles, aumentan las probabilidades de lograr la diversificación de las exportaciones en los planos nacional y regional.

La magnitud de la **escalada de las tasas arancelarias** en el grupo G-7, que generalmente aumenta con niveles más altos de procesamiento de materias primas, proporciona tasas de protección más altas (es decir, tasas de protección efectivas) que discriminan contra las etapas crecientes del valor agregado a los productos alimenticios (27). En otras palabras, las exportaciones 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 sancionan con una severidad, relativamente mayor que las exportaciones de materias primas. Esta práctica reduce el potencial de exportación de algunos productos en varios países (por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay).

También será importante apoyar el establecimiento de **pautas o criterios científicos uniformes** para evitar el uso erróneo de normas técnicas y la aplicación unilateral de regulaciones ambientales y sanitarias para limitar el acceso de los mercados a las

exportaciones agrícolas en los países desarrollados. Este es un tema bastante destacado en la agencia de los exportadores de pescado, alimentos y productos forestales

iii. Conclusiones

1. El **nuevo marco institucional** que rige la liberalización comercial global es una **realidad inevitable** a la que los agentes agrícolas de América Latina y el Caribe deben aprender a ajustarse. Estas nuevas “reglas del juego” están preparando el camino de la integración global, en una economía mundial en la que el comercio internacional más libre está desempeñando un papel cada vez más importante como **motor** de crecimiento, mediante la expansión de las exportaciones, como una forma de mejorar la **eficiencia** en la asignación de recursos, y como un instrumento para 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 adoptarán en la próxima ronda debe integrar las ventajas que provienen de la **conexión beneficiosa 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 los “aranceles techo” y con los niveles de protección más altos proporcionados a la agricultura, en comparación con los productos manufacturados, en los países del Norte. También se requiere que las concesiones comerciales recíprocas de América Latina y el Caribe se concentren en los servicios proporcionados por extranjeros, lo cual optimará la competitividad de las exportaciones agrícolas (por ejemplo, menor protección a las empresas navieras y a otros servicios de transporte internos, para disminuir el costo que esto acarrea a la agricultura).
3. Una deducción que puede hacerse del punto anterior es que para el Grupo Cairns resulta más beneficioso **admitir la inclusión de la agricultura en la negociación de otros temas** (por ejemplo, los servicios), en vez de realizar un planteamiento pormenorizado. Debido a la tasa arancelaria desfavorable del G-7, una mayor uniformidad siempre resultará ventajosa para la agricultura.
4. Más allá de que una coordinación negociada de los niveles de protección siempre beneficiará a la agricultura (ya que en los países desarrollados la protección es relativamente más alta para las exportaciones agrícolas), en los países en desarrollo podrían aplicarse los mismos criterios. Las tasas, excesivamente altas, de aranceles compuestos, la pronunciada dispersión arancelaria y las regulaciones excesivas aplicadas a los servicios y a los productos manufacturados siguen constituyendo un obstáculo importante 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 especializados necesarios para mejorar la competitividad. Además, una protección más baja también podría ayudar a que los exportadores **adquieran 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 Organización Mundial de Comercio y aquellos que se aplican a la agricultura (por ejemplo, sobre las exenciones) proporcionan una **cantidad de instrumentos para que los exportadores agrícolas de América Latina y el Caribe se protejan a sí mismos** de los trastornos a corto plazo o de los efectos sociales negativos a veces asociados con la liberalización comercial. Si estos instrumentos se usan cuidadosa y selectivamente, pueden

proporcionar una “red de seguridad” en la transición hacia un régimen comercial más abierto.

6. A medida que las negociaciones se perfilan en el horizonte, **debe evitarse o minimizarse el inconveniente potencial** de la diversidad de intereses de los diferentes grupos de países dentro de América Latina y el Caribe. Más allá de los temas comprensibles y manejables presentados por los cuatro **países menos desarrollados** y más pequeños, existen otras cuestiones más delicadas asociadas con la posición más vulnerable de los nueve **importadores netos de alimentos** (entre ellos, República Dominicana, México y Venezuela), la situación particular de **México** como miembro del NAFTA, el conflicto potencial de intereses que puede enfrentar **Canadá** como socio comercial del NAFTA y miembro del Cairns, y **la fricción que podría surgir de la amplia dispersión de aranceles aplicados a la agricultura en algunos países de América Latina y el Caribe**, los cuales también son miembros del Cairns. Esto se relaciona con las **concesiones relativamente altas** requeridas por los miembros del Cairns, quienes actualmente aplican aranceles altos y aranceles compuestos (por ejemplo, Colombia), en comparación con aquellos países con aranceles mucho más bajos (por ejemplo, Argentina y Chile). Este último país ha sido bastante claro y explícito acerca de las audaces propuestas de liberalización que van a presentarse al Cairns.
7. Para que se maximicen los beneficios y se minimicen los costos asociados con las negociaciones comerciales multilaterales para la agricultura de América Latina y el Caribe **es condición necesaria que los ministerios de agricultura se involucren o que se establezca una coordinación con ellos**. Sin la opinión de esos agentes, involucrados en actividades económicas rurales, existe una fuerte probabilidad de que las consecuencias de los acuerdos alcanzados en la OMC sean negativas o se encuentren por debajo del nivel aceptable para la agricultura.
8. Una breve reseña final de **las tendencias históricas comparativas en el rendimiento de la agricultura** puede ayudarnos a detectar rasgos asociados al impacto de la liberalización, en América Latina y el Caribe, desde finales de los años 80. Es **importante tener en cuenta** que se necesita un esfuerzo estadístico 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 (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 las relaciones comerciales). Ello puede modificar la composición o el rendimiento 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 la totalidad de las tendencias regionales**, debido al grado de liberalización comercial o a la calidad de sus políticas en general.

De la **Tabla 5** se deduce que, por lo visto, la liberalización ha sido beneficiosa para el rendimiento global de la agricultura. El rendimiento de la productividad y el índice de producción de alimentos es bastante sorprendente en muchos países, particularmente en aquellos que se han beneficiado, como Chile y Uruguay, a raíz de los períodos prolongados de niveles de protección muy bajos y de la implementación ininterrumpida de reformas basadas en el mercado. Sin embargo, **identificar este rendimiento, en general óptimo, de la agricultura, con mejoras sociales o con una mejor**

distribución de ingresos en las zonas rurales, como resultado de la liberalización comercial, sería peligroso. Durante los años 90 los niveles de pobreza se han mantenido elevados en América Latina y el Caribe, y un tercio de la población rural todavía permanece en niveles mínimos de subsistencia.

d. Acuerdos comerciales regionales y agricultura

Otra variación sobre el tema de la liberalización comercial es el rápido desarrollo de los arreglos comerciales regionales. Los ejemplos más conocidos de acuerdos de comercio preferencial (ACP) en las Américas, acompañados de sus fechas oficiales de firma, son los siguientes:

- Mercado Común Centroamericano (1960);
- Pacto Andino (1969);
- Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR, 1991);
- Área Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA, 1994);
- Área 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. Solo tres de los 134 miembros de la OMC se han mantenido fuera de al menos uno de estos acuerdos.

Estos bloques de comercio también pueden servir para generar los beneficios asociados con la liberalización comercial. Pero el número de participantes es limitado y, en ciertas estructuras como las de las uniones aduaneras, todos los miembros están de acuerdo en aplicar aranceles discriminatorios comunes a los no miembros.

En el contexto de los acuerdos regionales, aquí se discutirán sólo dos cuestiones. Consideraremos primero las implicaciones de tales acuerdos en las próximas negociaciones comerciales multilaterales de la OMC. ¿Existe evidencia de que los acuerdos regionales obstruyen las operaciones de las negociaciones comerciales multilaterales, y que, por lo tanto, tienen consecuencias negativas potenciales para el desarrollo de la liberalización comercial de la agricultura? En segundo lugar, recurriendo al ejemplo del MERCOSUR, analizaremos algunos de los resultados sociales y de eficiencia productiva de los patrones de comercio interno (regional), que emergen de tales arreglos y exploraremos las consecuencias para el comercio agrícola.

i. Algunas implicaciones de los acuerdos comerciales regionales en las negociaciones multilaterales

La primera objeción general a los ACP regionales es que, con frecuencia, un país miembro se encuentra bajo intensa presión, de parte de otros miembros, para que no rompa filas al comprometerse con una iniciativa de liberalización comercial, en el contexto de una negociación multilateral. Un ejemplo relevante es el proporcionado por la Unión Europea en el reciente caso de las medidas discriminatorias aplicadas a las importaciones de banano de América Latina y el Caribe (lo cual favorecía a las ex-colonias del Caribe y África). La disputa fue sometida a 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 ACP, 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 sensitiva naturaleza internacional del comercio agrícola.

En segundo lugar, los esfuerzos multilaterales por eliminar la discriminación comercial incorporada en un ACP se vuelven más delicados cuando la cuestión en juego no es una **medida fronteriza** (por ejemplo, los aranceles de importación), sino una **medida no fronteriza** (por ejemplo, las reglas sanitarias y ambientales, o los subsidios). La razón es que tales medidas restringen la libertad de maniobra de quienes forjan las políticas internas. Por ejemplo, ya son difíciles las negociaciones de la OMC para proporcionar uniformidad y restricciones a una norma sanitaria para que no se utilice liberalmente con el fin de obstruir el acceso de los exportadores agrícolas al mercado. Pero estas negociaciones podrían complicarse más aún si la norma difiere significativamente de una regla acordada por todos los miembros de un bloque de comercio regional participante en el debate. Este punto es especialmente relevante en el caso de la Unión Europea.

En la próxima rueda de la OMC, la presencia de un gran número de ACP podría complicar las negociaciones. Esto se debe principalmente a la forma ineficaz con que el GATT y la OMC han tratado las revisiones y los seguimientos de los acuerdos comerciales regionales (28). Se supone que estas revisiones determinan el grado de conformidad de todas las medidas contenidas en los ACP regionales con las disciplinas y los compromisos de la OMC. Pero desde 1986 hasta mediados de 1997 no se han llevado a cabo revisiones. 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. Esto podría originar demoras en las negociaciones, particularmente las que tienen que ver con temas sensibles como las exportaciones agrícolas.

ii. Patrones comerciales y eficiencia en el MERCOSUR

Como resultado de las políticas comerciales preferenciales aplicadas a los miembros de un ACP, y del establecimiento de aranceles discriminatorios comunes para los que no son miembros, el comercio interno entre los miembros del MERCOSUR (29) —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— se elevó considerablemente del total registrado en el período 1984-86 al total registrado en 1994: ascendió 4,3 veces (30). Durante ese período, las **cuotas de destino comercial tuvieron un giro sustancial** en perjuicio de los socios tradicionales. Por ejemplo, las cuotas comerciales combinadas de la Unión Europea y Estados Unidos cayeron, del 52% en 1984, al 45% en 1994. A la inversa, la cuota de comercio interno se elevó de un 6,7% a un 19,5% del total durante el mismo período. Este cambio en la dirección comercial 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 que no son miembros alcanzan niveles entre cuatro y seis veces más altos que aquellos aplicados por otros ACP, como el de la Unión Europea y NAFTA.

Los cambios en los patrones comerciales también se manifiestan en las **modificaciones de la composición del producto detectadas en el comercio interno regional**. La suma de los alimentos y de los materiales agrícolas, del total del comercio interno del MERCOSUR, cayó de un 35,7% (1984-1986) a un 27,2% en 1994. Durante el mismo período, la cuota de productos manufacturados se elevó de un 52,5% a un 63%. Más preocupante es el hecho de que, excepto los productos alimenticios procesados mediante mano de obra intensiva (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 de capital intensivo. Esta última es una **categoría de productos en la que los miembros no tienen una ventaja comparativa (por ejemplo, los vehículos automotores) que justifique tal desempeño (31).**

iii. 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 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 de estar declinando 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, reflejada en las tendencias del comercio intrarregional, obliga a los productores a limitar su oferta a los mercados nacionales. Tales tendencias también desalientan el ahorro en las zonas rurales (partiendo de 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, pues tales esfuerzos sólo tienen sentido en la medida en los productos deban competir en los mercados extranjeros.

Sin lugar a dudas, es preciso lograr mucho más en el área de los acuerdos comerciales, multilaterales y regionales, como parte de un esfuerzo coherente por redefinir el papel de la agricultura de América Latina y el Caribe. 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, según lo definido por los acuerdos comerciales multilaterales. **Sin la inserción en este proceso, no sólo se perderán valiosas oportunidades, sino que también se volverá exponencialmente más difícil reducir la brecha tecnológica y de competitividad que ahora separa la producción agrícola avanzada de los países desarrollados de las prácticas agrícolas 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 escogidas como prioridad en la lista de las cuestiones clave que se discutieron en la primera Cumbre de las Américas, en Miami (1994), ni en la segunda cumbre celebrada en Santiago de Chile en 1998.

e. La integración de los mercados de capital como 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 la mayor movilidad de capitales globales proviene de las oportunidades disponibles para asegurar una remuneración más elevada para los ahorros mundiales, asociada a la diversificación de la cartera, así como a las inversiones que proporcionan dividendos mayores, ajustados al riesgo. Más aún, es una oportunidad para mover capitales desde países industrializados, ricos en capital y de lento crecimiento, hacia países emergentes, de poco capital y rápido crecimiento. El mayor riesgo asociado a estos últimos y su escasez de ahorro interno, explican los mayores dividendos ofrecidos por la inversión en mercados emergentes. Esto incluye tanto las inversiones en acciones de la bolsa como los instrumentos de ingresos fijos (por ejemplo, los bonos).

i. La crisis asiática como prueba de fuego para la integración de capitales globales

Uno de los eventos significativos más recientes asociados con las operaciones de la economía global fue el desenvolvimiento 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 la crisis. En particular, la debilidad extrema del sistema bancario japonés generó un fuerte pesimismo acerca de la habilidad de la región para contener el potencial "contagio" de la crisis al resto de los mercados emergentes y a la economía mundial como un todo.

Los países asiáticos involucrados en la crisis (Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia) registraron una afluencia de capital privado extranjero neto de US\$ 93.700 millones en 1996, pero para 1997 sufrieron un flujo neto saliente de US\$12.400 millones. El flujo neto saliente, producto de la reversión de estos flujos financieros (por un total de US\$106.100 millones) representa 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. Más aún, la devaluación del rublo ruso (agosto de 1998) y las cuantiosas pérdidas de algunas instituciones financieras internacionales, asociadas con la crisis financiera y el incumplimiento del pago de la deuda pública, alimentaron una corrección mundial sustancial en los mercados financieros y un grave faltante de liquidez durante los últimos cuatro meses de 1998.

Sin duda, 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 entrelazados. Pero también proporciona un elemento de resistencia y una fuente de incentivos para promover la cooperación entre quienes toman las decisiones, ya sea en el ámbito privado, público o multilateral. Aun en tiempos de una serie crisis global, tal como las recientes crisis simultáneas de Asia y Rusia, se implementaron las medidas apropiadas, como resultado de una estrecha coordinación de políticas entre los gobiernos y las organizaciones multilaterales. A pesar de las críticas generalizadas y de una proliferación de malos presagios, este esfuerzo demostró la **vigorosa capacidad de cooperación de diferentes entidades con intereses comunes**.

Con el fin de acortar la duración de la crisis, con gran rapidez se agruparon “paquetes” financieros externos, mientras que la mayoría de los países involucrados comenzó a implementar medidas de austeridad y reformas estructurales apoyadas por los 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 financiero privado proveniente del extranjero ha regresado, aunque en montos más bajos que los registrados previamente, y se ha revertido el éxodo de capital privado a corto plazo (es decir, la fuga de capital). Más aún, estos países han reconstituido su inventario de reservas internacionales. Luego de una depreciación significativa experimentada en sus tasas de cambio, registraron una importante apreciación de la tasa de cambio nominal.

La contención exitosa de esta crisis (así como aquella 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 **también transmite el mensaje** de que la integración de los mercados financieros internacionales, particularmente el anhelo de los países en desarrollo de permanecer abiertos a la inversión de cartera, como una fuente externa de finanzas, **sigue siendo un foco de vulnerabilidad y de potencial inestabilidad**. Este es un asunto de importancia universal, 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 los participantes del mercado—, en el momento en que se desarrolle una crisis financiera significativa.

ii. Los orígenes de la crisis

También es instructivo recordar que **la mayoría de las causas de la crisis asiática estaban profundamente enraizadas en errores políticos internos** cometidos durante los años 90 por la mayoría de los países asiáticos involucrados, y no necesariamente en su inserción en mercados de capitales mundiales estrechamente entrelazados (32). Sin embargo, 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 cuantioso e insostenible en sus cuentas corrientes.
- Estos países habían experimentado una marcada pérdida de competitividad en las exportaciones. Primero, como la mayoría de estas monedas asiáticas estaba amarrada (en diferente grado) al 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 de la tasa de cambio real (es decir, una sobrevaloración de la moneda). Segundo, a pesar de ser bajas, la tasa de inflación de estos países era más elevada que aquella de sus principales socios

comerciales en el mundo industrial, lo que la transformaba en una fuente de menor competitividad en las exportaciones.

- La composición de los flujos financieros externos pasó, de manera desproporcionada y en un corto tiempo, de la inversión extranjera directa, históricamente predominante, a una inversión de cartera más volátil.
- Frecuentemente, la inversión de cartera extranjera tuvo como intermediarios a instituciones financieras nacionales. Los extranjeros creían, erróneamente, que estas instituciones iban a estar “siempre” respaldadas (*riesgo moral o subjetivo*) por los gobiernos con los que mantenían un estrecho vínculo.

Otro factor que alimentó la crisis fue el “capitalismo compinche” y la corrupción de un sistema financiero estructuralmente débil, junto con la supervisión reguladora inadecuada de los bancos y la promoción de inversiones en moneda extranjera en las que el mismo activo (por ejemplo, bienes inmuebles) se usó como prenda en más de una inversión. Tampoco se puede negar la “sobreinversión” sustancial en activos financieros asiáticos llevada a cabo por extranjeros. En realidad, la mayoría de los inversionistas fueron incapaces de diferenciar entre diferentes grados de riesgo y mostraron un bajo nivel de racionalidad cuando, colectivamente, corrieron hacia las salidas y huyeron.

iii. Implicaciones para la agricultura

Pese a que la agricultura está menos integrada a la economía global que el sector financiero interno, es probable que esté sujeta a por lo menos algunas de las consecuencias negativas de una crisis financiera global —sin importar si se está desarrollando una crisis en la nación o en el extranjero, mediante el contagio de los impactos externos—. El temor al riesgo de un contagio origina presiones especulativas 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, generalmente levanta las tasas de interés. Dependiendo de la duración de la crisis, un **aumento en el costo de capital** también podría perjudicar a la agricultura, estructuralmente afectada por la falta de confianza crediticia y por su limitado acceso al crédito.

Cuanto más se prolongue la crisis, más severos serán los recortes en el presupuesto público, más se prolongará la falta de liquidez (en el país y en el extranjero) y más elevada será la depreciación de la tasa de cambio. Mientras el **mundo o la actividad económica regional no avancen, las actividades agrícolas padecerán** volúmenes de exportación y precios más bajos, así como la probabilidad de que otras naciones adopten medidas proteccionistas. Como resultado de la crisis de Asia Oriental, en 1998, en el G-7 hubo un aumento significativo de iniciativas “anti-dumping” y de otras maniobras comerciales restrictivas. Es más, a pesar del impacto positivo —en la competitividad de las exportaciones— de una moneda nacional más débil, el costo de los insumos importados también se eleva. Aquí, el impacto neto en la competitividad de las exportaciones dependerá del grado de contenido de las importaciones (y del costo del crédito) en el valor agregado de las exportaciones agrícolas.

Desde las perspectivas económicas, políticas y sociales, el diferente desempeño de los países involucrados para recuperarse de las crisis es importante para evaluar las consecuencias del pánico financiero en la agricultura. Algunos países se han estabilizado con relativa rapidez; por ejemplo, Corea del Sur y Tailandia. Otros, en cambio, se han recuperado más lentamente, con una creciente fricción política, como, Malasia. Existen también aquellos que aún no han progresado en los frentes económico o político (por ejemplo, Indonesia).

Un rasgo común importante en los casos exitosos es la habilidad —de quienes toman las decisiones en el ámbito político y corporativo— para crear o fortalecer instituciones de resolución de disputas que produzcan iniciativas aceptables y manejables, destinadas a amortiguar las consecuencias menos deseables de la crisis. Un ejemplo es *Thais Helping Thais* (“Tailandeses ayudando a tailandeses”), una campaña que abrió cuentas en bancos comerciales para facilitar la transferencia de fondos a los mismos ciudadanos a sus compatriotas más necesitados. Otro es el programa surcoreano, resultado de un esfuerzo cooperativo entre el sector privado, el gobierno y los sindicatos, para financiar y organizar la capacitación de los desempleados. Otro rasgo común del éxito ha sido la preservación de la legitimidad y la credibilidad de éstas y otras iniciativas, apoyadas por los gobiernos democráticos elegidos 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” necesarias. Las reformas en el sistema judicial, el régimen regulador del sistema financiero y las reglas que limitan los vínculos entre los consorcios privados y las entidades gubernamentales también comenzaron a fortalecer el marco institucional de estas dos economías.

Este enfoque contribuyó a acelerar la estabilización económica de estos países e inhibió una fuerte reacción social negativa que habría puesto en peligro la implementación eficiente de las severas medidas de austeridad adoptadas. Tales casos exitosos resaltan la imperante **necesidad de modificar o crear instituciones eficientes y confiables**, con el fin de amortiguar el impacto de los choques externos y crear agencias para la resolución de conflictos que puedan sostenerse. **Las instituciones creíbles también proporcionan un mecanismo para administrar y soportar los períodos de transición, como el que se está produciendo en la economía global, y al cual la agricultura de América Latina y el Caribe está intentando ajustarse.**

2. Tecnología, Conocimiento e Información: Su Efecto Sobre la Competitividad

Entre las tendencias más importantes que influyen en la transformación estructural de la economía global, se encuentra la relevancia, cada vez mayor, de las innovaciones tecnológicas y su capacidad para lograr que determinadas actividades alcancen y sostengan una tasa de expansión económica más elevada.

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 comerciales) se pusieran a la vanguardia de la actividad económica en los países recién industrializados. En el contexto de la industrialización, 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 de la sociedad, para inventar nuevas máquinas y nuevos procesos destinados a mejorar la asignación de recursos, se convirtieron en una prioridad para los gobiernos y las empresas. Durante el Siglo XX, han proliferado centros de investigación cuyo fin es generar invenciones y aplicarlas a las actividades productivas.

La segunda mitad de este siglo ha sido testigo de un marcado aumento en la cantidad de recursos destinados a **la investigación y el desarrollo**, así como del rápido progreso y

difusión de la tecnología de la información. Este proceso ha dado como resultado una caída sostenida de los costos de producción en toda la economía global (principalmente, en los países industrializados de altos ingresos) y una participación cada vez mayor de la productividad como fuente de crecimiento real del PIB (ver el capítulo I, secciones B y C). **Hemos llegado a un punto en la historia económica, en el que las mejoras tecnológicas en la capacidad del capital y la mano de obra para acelerar el ritmo de crecimiento de la producción resultan relativamente más significativas que el simple aumento de la cantidad de capital y mano de obra que se aplican con el mismo fin.** (33)

Dentro de este contexto de cambios en la importancia relativa de los diferentes factores de producción como fuente de crecimiento, hay una condición clave que debe estar presente a fin de facilitar la integración y la difusión de las innovaciones tecnológicas en las unidades de producción. Consiste en **cómo diseñar políticas para mejorar la educación de la mano de obra y la capacidad de gestión de las empresas para facilitar la adquisición de conocimientos y habilidades necesarias para administrar la tecnología de la información en el proceso de producción.** Otra condición importante se relaciona con la capacidad de la sociedad de establecer un **entorno institucional adecuado** para mantener incentivos que alienten a quienes toman la decisión de correr riesgos vinculados a las innovaciones.

El conocimiento y las habilidades que provee la educación se aplican luego a aprender cómo utilizar la información más eficientemente, o cómo usar la nueva tecnología para aumentar la productividad y mejorar la competitividad. Este proceso no sólo eleva la capacidad de una actividad (o un país) para competir ventajosamente en los mercados internacionales, sino que también provoca incrementos en los ingresos y en los ahorros, y en la capacidad de la sociedad para reinvertir en el proceso y de esa forma obtener niveles tecnológicos más altos que retroalimenten esta dinámica.

Es probable que este proceso se vea acompañado por un **efecto multiplicador**, originado en los incentivos que se les den a quienes, observando las decisiones económicas exitosas, **las imitan**, e integran la nueva tecnología a 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 en general, son particularmente importantes para la agricultura. Aquí, la meta es analizar el proceso de adquisición y aplicación de la información y la nueva tecnología a la agricultura, así como detectar el efecto potencial que ellas podrían tener para aumentar el nivel de competitividad.

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

Hace escasos diez años, algunos economistas que investigaban el proceso del crecimiento lograron modificar radicalmente el tratamiento que se le daba a la función desempeñada por la tecnología en la expansión económica. De ser vista como un hecho aleatorio, fuera del proceso de crecimiento (es decir, exógeno), la tecnología pasó a formar parte integral—endógena—del proceso de incremento del PIB. Este nuevo enfoque integra la tecnología dentro del proceso de crecimiento económico como un elemento clave, con vida propia, y resalta la capacidad de la tecnología para elevar la productividad total de los factores de producción. (34)

En los años 90, la participación de la productividad como fuente de crecimiento en los países del G-7 ha subido de manera significativa y se mantiene ahora dentro de un rango que oscila entre el 50% y el 60% del crecimiento total del PIB (35). Entre los miembros del club, el avance en **las tecnologías de producción agrícola de base científica** ha facilitado el desarrollo de fertilizantes e híbridos de alto rendimiento; de manera que durante el período 1960-1990 se alcanzó un nivel de crecimiento promedio de 4,8% en la productividad de la mano de obra agrícola, con lo cual se superaba ampliamente el registrado, durante el mismo período, en la manufactura (36).

Al poseer evidencia científica de que las innovaciones tecnológicas son una fuente de crecimiento económico relativamente más importante que el mero incremento en la cantidad de capital y mano de obra asignadas a la producción, el énfasis recae, ahora, en la asignación de mayores recursos para la investigación y el desarrollo. En el contexto actual —de vínculos más estrechos entre los mercados—, la inversión en tecnología se vuelve fundamental para alcanzar un alto nivel de competitividad. En todo el mundo, **los procesos de producción se basan menos en el uso intensivo de los recursos que en el uso del conocimiento y la información, para aumentar la cantidad de productos y mejorar su calidad.**

En consecuencia, la habilidad para asegurar el acceso al conocimiento, a la tecnología y a la información tiene un impacto decisivo en la capacidad de los agentes económicos que intervienen en la agricultura (o en cualquier otra actividad), para aumentar el 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 del crecimiento sostenido y del mejoramiento del bienestar económico (37).

A grandes rasgos se puede decir que **hay dos métodos para generar ideas y hacer descubrimientos** que se puedan aplicar a los procesos de producción —para mejorar la productividad—.

Uno se origina en las inversiones que realicen las empresas o los centros académicos en investigación y el desarrollo; 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 prueba y de ser autorizado por la agencia reguladora del caso, se convierte en una fórmula fácil de copiar y a un costo muy bajo (algunas veces por medio de Internet). 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 una patente.

En la realidad, un agricultor que adquiera semillas creadas por ingeniería genética, se **asegurará, simultáneamente, la cosecha y las semillas que deja el cultivo, y que aunque no fueron compradas por él** tienen las mismas características que las que adquiriera, en un primer momento, de la empresa que realizó el descubrimiento. Teniendo en cuenta las grandes dificultades asociadas a la aplicación de castigos legales en estos casos, es poco probable que las empresas, que en este momento intentan evitar el uso secundario de las semillas modificadas genéticamente, logren detener ese proceso.

En cierto tipo de actividades que emplean la tecnología en forma intensiva, el proceso de investigación y desarrollo está ligado a rendimientos superiores que los ofrecidos por la reproducción o fabricación del invento o descubrimiento. Por ejemplo, una empresa del sector

de tecnología informática está a menudo dispuesta a gastar millones de dólares en el descubrimiento o mejoramiento de algún programa de cómputo. Entre tanto, el proceso de reproducción para la venta final se reduce a una actividad repetitiva y de bajo costo, limitada a una pequeña cantidad de empleados que hacen copias en disquetes y los empacan para enviar las cajas a los distribuidores.

Otro método para generar innovaciones es la **experimentación y el descubrimiento** (el antiguo y efectivo método de “prueba y error”), que se puede aplicar a tareas de producción, simples o complejas, aunque limitadas. Por mucho tiempo, 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 (en automóviles y artículos electrónicos para el hogar, para citar dos casos). Con el correr del tiempo, tales procedimientos innovadores se han vuelto fundamentales para la reducción de costos.

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

b. Biotecnología y agricultura de base científica

El rápido desarrollo de la agricultura de base científica ha facilitado el proceso de modificación del componente biológico de la producción agrícola y ha permitido que la producción rural esquivase las restricciones asociadas con la agricultura tradicional, que se basaba en recursos (por ejemplo, la fertilidad natural de la tierra, y las limitaciones naturales y ambientales del rendimiento de las semillas). También ha reducido significativamente las restricciones alimentarias al crecimiento demográfico.

La adaptación y difusión de 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 un importante progreso en 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 posibilidad de que la presión demográfica obligue al uso de tierras de baja calidad agrícola, cuyos rendimientos son cada vez menores. En estos terrenos marginales de baja productividad, la producción requiere cantidades, cada vez mayores, de irrigación o fertilizantes. Esto hace que aumente rápidamente el costo marginal de incrementar la producción. Los rendimientos superiores, asociados con las inversiones en ingeniería agrogenética, han atraído a varias empresas privadas a este campo.

Algunos de los **participantes más importantes**, junto con las actividades en que centran sus esfuerzos, son:

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

Se calcula que **los cultivos creados por ingeniería genética en Estados Unidos representan una parte considerable de los cultivos totales**: 35% de todo el maíz producido; 55% de toda la soja; y 48,8% de todo el algodón. Al mismo tiempo, hay una cierta cantidad de plantas creadas por ingeniería que se están cultivando en sitios de prueba 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 (38).

El interés corporativo de las empresas de 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 que se especializan en variedades capaces de ajustarse 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 las plagas (39). **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 al mercado.**

El punto clave aquí 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 aplicar las políticas adecuadas (por ejemplo, créditos y subsidios temporales).

Para facilitar la difusión de las variedades de frutas, granos y vegetales de alto rendimiento en América Latina y el Caribe, los agentes rurales, públicos y privados, que trabajan en el área agrícola deben llegar a un consenso sobre las prioridades y aunar recursos para crear o fortalecer laboratorios o unidades de producción en este campo. Como parte de este proceso, deben replantearse los servicios de extensión.

También deben redefinirse las políticas para atraer a los inversores extranjeros, y alentarlos a establecer laboratorios o a participar conjuntamente con empresas nacionales para adaptar ciertas variedades a un clima en 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— al acudir a los mercados internacionales.

Pero es importante recordar que este proceso no despegará, a menos que estén presentes las **instituciones adecuadas**; es decir, a menos que existan las reglas de juego apropiadas. Estas últimas son **necesarias para reducir los riesgos y aumentar las posibles recompensas de decisiones empresariales novedosas, basadas en “hacer las cosas de manera diferente”**, y, sobre todo para adoptar nuevas tecnologías y estimular la cooperación entre los agentes involucrados (ver capítulo III).

c. **Algunas condiciones necesarias para desarrollar una agricultura tecnológica**

El grado de especialización y conocimiento que supone la selección, uso y adaptación de variedades de alto rendimiento, producidas a través de la ingeniería genética, requiere un mínimo grado de habilidad, al tomar decisiones que afecten al sector rural.

Las decisiones sobre la adopción de estas tecnologías deben tomarse en el contexto general de una **estrategia agrícola coherente, en la que habrá que considerar los siguientes factores:**

- Las limitaciones **financieras** del sector público y del agricultor (o sea, la capacidad de pago);
- el nivel de **educación** y de capacitación de los agricultores;
- la distribución de la oferta de **servicios de extensión** entre las fuentes públicas y privadas; y
- la **estructura institucional** requerida (o sea, las reglas del juego), así como su grado de credibilidad para dotar de incentivos a los proveedores privados y a los usuarios rurales, a fin de facilitar la disponibilidad y la adopción de nuevas tecnologías.

Este último punto incluye también la **capacidad de las instituciones** para asegurar la **sustentabilidad de los incentivos** y de los requerimientos financieros necesarios para mantener el uso de esa tecnología en el tiempo. La capacidad de acceder a la **información** y de utilizarla es otra consideración importante relacionada con la evaluación del impacto ambiental de algunos de estos nuevos cultivos de alto rendimiento.

i. Educación y destrezas

La disponibilidad de una cantidad y una calidad mínimas de las destrezas requeridas para tomar decisiones efectivas sobre la adopción y el uso de la información y las nuevas tecnologías, constituye una condición necesaria, impuesta por las tendencias prevalecientes en la economía global. Es más, es una condición que se deriva del grado de complejidad propio del uso de la nueva tecnología. En un ambiente de producción basado en el conocimiento, la presencia, o ausencia, de una **dotación adecuada de recursos humanos**, en la sociedad en general, y específicamente en las zonas rurales, puede facilitar o entorpecer el acceso a nuevas formas de producir y de competir en los mercados globales. Se puede afirmar, con total seguridad, que el mínimo de habilidades que confiere la educación primaria constituye una condición mínima para estructurar nuevas políticas y formas de capacitación que eleven la

calidad del capital humano rural a niveles compatibles con la adopción de la tecnología agrícola actual.

Lamentablemente, las investigaciones dirigidas a determinar la **calidad de la educación primaria** en América Latina y el Caribe ofrecen resultados desalentadores. Estudios conducidos en varios países de América Central y el Caribe 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 desarrollo (40). Más aún, al quedar rezagada con relación a la educación primaria privada, la enseñanza pública perpetúa las injustas y desequilibradas estructuras de distribución de ingresos en estos países. Los problemas estructurales que afectan a la educación primaria pública, particularmente en las zonas rurales, tienen que ser tratados al mismo tiempo que aquellos ligados a la adopción de tecnología en la agricultura. Lo siguientes son algunos de los **componentes clave de estos problemas**:

- El grueso de la asignación presupuestaria para educación pública se dedica a salarios; queda muy poco para materiales educativos y mantenimiento.
- Los salarios de los maestros son bajos y, entre 1980 y 1990, sufrieron un 65,0% de reducción en términos reales (esto es, luego del ajuste por inflación). Las bajas remuneraciones alimentan la falta de incentivos para brindar una instrucción de calidad y desalientan la llegada de nuevos profesionales de calidad al campo de la enseñanza.
- En la mayoría de los países, prevalece la tendencia a reducir los gastos de 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 la cobertura de los programas.
- Los sistemas de gestión educativa son incapaces de obtener recursos apropiados o hacer un uso eficiente de ellos.

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, seguirá posponiéndose el uso de nuevas tecnologías para aumentar el nivel de competitividad e ingresos de las zonas rurales de América Latina y el Caribe.

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 las herramientas podemos mencionar el uso de nuevos insumos, así como información sobre los cambios en las preferencias de los consumidores y 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 nivel más alto de productividad, tanto en agricultura como en otras áreas de la actividad económica (41).

También merece destacarse que, contrariamente al consenso original, los historiadores económicos están comenzando a descubrir la importancia de la **educación como elemento de gran influencia en el rendimiento histórico de la agricultura**. Se ha comprobado que el elevado nivel de productividad agrícola y el crecimiento de la producción en el sur de **Suecia**, durante la segunda mitad del siglo diecinueve, estuvieron íntimamente ligados a una mejora

sustancial en el 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, de acuerdo con lo requerido por las nuevas leyes. La expansión de la comercialización y la necesidad de acceder a distintas fuentes de financiamiento exigían un entendimiento a fondo de los contratos de transacción de cultivos y de los contratos de crédito. La adquisición del alfabetismo funcional se convirtió en una manera de reducir los costos de los riesgos involucrados en los contratos y también contribuyó 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, 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 que trajeron esas tecnologías. (42)

Los primeros resultados 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. En muchos países existe una peligrosa tendencia a reducir las normas de calidad en forma artificial, con el fin de aumentar la oferta de graduados.

Las probabilidades de detectar esa falta de calidad se ven afectadas 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 habilidades requeridas y las ofrecidas.

Una destacada excepción a esta situación de mala asignación de recursos en la educación superior la constituye El Salvador. Allí, la implementación de un sólido programa de evaluación (a lo largo de varios años) resultó en el cierre de doce universidades y escuelas técnicas. Estas organizaciones educacionales fracasaron en reiteradas ocasiones en el esfuerzo de alcanzar estándares mínimos de calidad y cobertura (43).

ii. Nuevas tecnologías y servicios de extensión adecuados

En América Latina y el Caribe, uno de los elementos clave del proceso de introducción, adaptación y difusión de las nuevas tecnologías de la agricultura ha sido el de los **servicios de extensión**. Dirigidos inicialmente a los productos de exportación, estos servicios evolucionaron hasta convertirse en una fuente diversificada de asistencia a los agricultores; de manera que éstos pudieran asegurar, y gestionar, conocimiento e información aplicables a los distintos aspectos del proceso de toma de decisiones de la producción agrícola. Un ejemplo relevante es 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 de presupuesto**, asociadas con la reducción del sector público y con los drásticos recortes presupuestarios surgidos de políticas ortodoxas de estabilización y reforma estructural implementadas en América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, los agricultores se han

beneficiado con la **tendencia, cada vez mayor, a que el sector privado ofrezca estos servicios**, tradicionalmente provistos por el sector público.(44)

Más aún, la naturaleza especializada 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 gustos de los consumidores en el extranjero (que influyen sobre el control de calidad y el envasado), están contribuyendo a que se reconsideren los esquemas tradicionales 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 expansión rentables, responsables y de mayor relevancia**. Teniendo en cuenta la perspectiva global de este informe, el objetivo aquí no pasa de discutir 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 naciente, 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 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 (siguiendo lo planteado por D.C. 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 adopción y difusión de las tecnologías agrícolas que contribuyen a la productividad. Al respecto, un elemento clave es el **impacto, en la eficiencia del servicio, de la distribución actual de funciones de los proveedores, públicos y privados, de los servicios de extensión**. Estos se dividen en:

- 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**, organizaciones que deben reinvertir sus ganancias para financiar proyectos futuros, entre las que se cuentan asociaciones profesionales o gremiales, cámaras de comercio, ONG, fundaciones y universidades; y
- 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 están los servicios privados, 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**, 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 comercial de extensión no tendrá incentivos para proveer servicios públicos. Al mismo tiempo, los agricultores no estarán dispuestos a pagar por un servicio que se encuentra a disposición de todos los compradores potenciales, como la información sobre técnicas de control de plagas o conservación de suelo que se ofrece por los medios estatales o comunales de radio y televisión.

Una situación especial es la de los bienes y servicios que generan **externalidades**. Son aquellos casos en los que la información o la tecnología adquirida incluye un componente adicional de información o conocimientos que benefician al comprador, o a otros, sin que se haya pagado por estos beneficios. Un ejemplo es el “reciclado” de semillas de alto rendimiento después de la cosecha.

Se produce 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. Por ejemplo, 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 vecinas. 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 una **externalidad negativa**, como sería el uso inadecuado de pesticidas —contaminando las aguas y el suelo—, sin indemnizar a quienes incurrir en costos para corregir el problema.

Cuando los **mecanismos del mercado no pueden responder adecuadamente** a estos efectos colaterales del uso indebido de insumos, se requiere cierto grado de **intervención gubernamental**. El **criterio básico** es que, 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, el precio de compensar a las personas afectadas y corregir el daño. Sin una intervención pública (en la forma de subsidios, regulaciones, impuestos, transmisión pública de conocimiento e información, o incluso la producción de bienes y servicios por una entidad estatal), tales efectos colaterales estarán por encima —en el caso de los resultados negativos— o por debajo—en el caso de los beneficios colectivos—de lo socialmente deseable.

(45)

(2) Una visión fragmentada vs. una visión integrada de las instituciones de extensión y de la tecnología en las zonas rurales

Cuando se analiza el prominente papel de las instituciones de extensión en la canalización de la información y el conocimiento necesarios para la adopción y difusión de la tecnología en las zonas rurales, es necesario hacer hincapié en tres temas:

- La idoneidad de los servicios prestados;
- La gestión de los efectos colaterales (las externalidades) del uso de nuevas tecnologías;
- El grado de compatibilidad entre la decisión de utilizar la nueva tecnología y otros objetivos importantes de las políticas locales o nacionales, como el fomento de la equidad y la protección ambiental.

Sin un enfoque renovado y coherente respecto de las actividades agrícolas, resultará extremadamente difícil crear un ambiente de toma de decisiones adecuado y que promueva resultados deseables y políticamente aceptables en esta área.

La decisión de adoptar un cultivo de alto rendimiento o un fertilizante químico que podría tener efectos negativos en el ambiente, debe ser tomada entre todos los agentes involucrados: agricultores, autoridades públicas y otros agentes afectados por la decisión.

Si, por ejemplo, el uso generalizado de tecnologías intensivas en capital aumenta la productividad y la competitividad de una actividad en particular, pero incrementa el desempleo rural, 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.

Si no existe participación en la toma de decisiones, si estas reflejan la voluntad de un número reducido de agentes socioeconómicos, pueden darse reacciones negativas que agravarían, en lugar de aminorar, las dislocaciones producidas por las nuevas tecnologías.

(3) Extensión, funciones y la interacción eficaz entre los proveedores

Como ya hemos visto, los servicios de extensión están cambiando. Se están volviendo más pluralistas. Las necesidades de los agricultores también están cambiando a gran velocidad. Al mismo tiempo, 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 de que se dispone es oneroso y escaso.

Teniendo esto en cuenta, trataremos de **diagramar un marco** de relaciones entre la esencia de los servicios de tecnología y las características y la capacidad de los proveedores. Además, se realizarán algunas observaciones acerca de la interacción entre los proveedores (46). El objetivo es dar con un marco de referencia que ayude a redefinir el alcance de los **servicios de extensión**. Veremos las condiciones necesarias para que los servicios de extensión se puedan convertir en un **vehículo eficaz y responsable**, en lo que se refiere a adopción y difusión de tecnología en agricultura.

En primer lugar, **las empresas privadas de servicios**, en rápido desarrollo, y la mayoría de las **organizaciones sin fines de lucro**, deberían estar mejor dotadas, con las calificaciones y los recursos necesarios para introducir y difundir, de manera más eficiente, servicios que empleen la tecnología en alto grado, como los siguientes:

- El manejo apropiado de la tecnología de información;
- capacitación en técnicas de gestión y comercialización;
- 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; y
- información sobre los canales de comercialización que le permitirían 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, que el acceso al mercado de las exportaciones agrícolas se vea obstaculizado por la frecuente imposición de normas técnicas, de calidad o ambientales, por parte de las naciones industrializadas (ver sección 1 C de este capítulo).

En este contexto, las **organizaciones 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 de servicios** a ofrecer sus servicios en una zona rural remota. La formación de asociaciones de agricultores también podría convertirse en el vehículo para lograr la participación de los productores en la definición de problemas y en la propuesta de las 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.

En el caso de los proveedores públicos, como las autoridades nacionales, estatales o locales de extensión, éstos pueden desempeñar un papel fundamental en aquellas situaciones en las que prevalece la **información asimétrica**; es decir, cuando no todos los agentes reciben la misma cantidad o calidad de información. Dado el conocimiento y la información especializados que se requieren para evaluar la idoneidad y la calidad de una semilla de alto rendimiento, o de un programa de software, el agricultor promedio se encuentra en desventaja cuando se enfrenta a las **empresas comerciales de 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 los ayuden a tomar decisiones bien sustentadas. En el caso de un reclamo legal por presunto incumplimiento de contrato, el marco institucional exige, además de **leyes** adecuadas y confiables, personal legal imparcial y técnicamente calificado, que garantice el debido proceso y proteja los derechos del agricultor y del proveedor privado.

También debe contarse con instituciones y reglas que aumenten la confiabilidad y la precisión de los **contratos**, con el fin de **minimizar los costos de transacción**. Por ejemplo, la ausencia de dichas **instituciones** (es decir, la ausencia de *reglas*) crea incentivos para que las **empresas comerciales de servicios** agreguen una "sobretasa de riesgo" en un contrato que

involucra a una zona rural, aumentando, así, los costos para los agricultores. La ausencia de instituciones adecuadas adopción desalienta la de tecnología por parte de los agricultores.

Por último, **si debido a consideraciones de costos, sólo los agricultores con un alto nivel de ingresos o las granjas grandes son capaces, desde el punto de vista financiero, de adquirir nueva tecnología para aumentar su productividad, entonces, se exacerbará, aún más, el diferencial de ingresos en las zonas rurales.** De manera indirecta, esto promueve, además, la **concentración del mercado**, al excluir a las granjas de menor tamaño, que seguirán siendo no competitivas, 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**. Esto podría convertirse en un freno para la provisión rentable del servicio de parte de un proveedor nacional o incluso una corporación extranjera que, al evaluar la viabilidad de invertir en otro país, para proveer un servicio, o bien, o adaptarlo a las condiciones climáticas locales, podría desalentarse por el bajo nivel de la 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 ambientales.

Otra tarea de los gobiernos —de diferente nivel— es atender las **externalidades** o efectos colaterales a los que ya nos referimos. Es probable que, en aquellos 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 provee el **elemento clave de sustentabilidad** que requieren tanto el desarrollo agrícola como la calidad de vida de las zonas rurales. Pero esta distribución de tareas, entre las distintas autoridades públicas, presupone un contexto de **descentralización**; no solo en los casos de contaminación ambiental sino también en otros temas relacionados con los servicios de extensión, como la participación de los agricultores en la definición de los problemas y la discusión de soluciones, o la provisión de servicios pertinentes.

El Estado también debe intervenir, por medio de la investigación o la difusión de información, ante las consecuencias, posiblemente ambiguas, de introducir cultivos producidos a través de la ingeniería genética. La atracción y las ventajas evidentes de las nuevas variedades de cultivos de alto rendimiento y resistencia a las enfermedades, no deben desviar la atención del riesgo que significa abandonar gran parte de las variedades tradicionales, con lo cual **se estaría reduciendo la diversidad genética**.

Aunque el tema es objeto de debates, la tendencia a basarse 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, en agudo contraste con la mayor diversidad genética de la naturaleza, con su desarrollo a largo plazo de resistencia a los ataques ambientales. El basarse en apenas uno o dos genes modificados científicamente hace que surjan dudas sobre la capacidad de estas variedades para soportar la futura presencia de elementos que podrían evolucionar por selección natural y ganarle la “carrera armamentista” a las nuevas y supuestamente menos vulnerables variedades. (47)

El uso de la biotecnología en América Latina y el Caribe tampoco puede descuidar las **perspectivas futuras del mercado**. Las proyecciones de la demanda del mercado —a mediano y largo plazo—, y la estrategia que empleen los productores, se verán, sin duda, influidas por la vulnerabilidad que podría devenir de la actual reducción en el número de variedades. Por ejemplo, la demanda futura podría verse afectada si se descubre que algunos de los cultivos alterados genéticamente representan un peligro para la salud de los humanos, o de otras especies pertenecientes a la cadena alimenticia humana, o si algunos de ellos tienen repercusiones ambientales negativas. Este tema debe ser abordado por los servicios de extensión agrícola de los países de la región.

En otros casos en los que los agricultores de subsistencia no pueden pagar los servicios de extensión (como en el caso de 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 o redistribución. Así, instrumentos como los **subsidios** podrían combinarse con un **sistema de bonos canjeables por servicios específicos**, en aquellos casos en los que los agricultores con bajo nivel de ingresos puedan coparticipar pagando algunos de estos servicios remunerados.

Finalmente, no se puede exagerar la importancia de mantener una calidad mínima en la **educación pública** de las zonas rurales. Se trata de un área en la que el sector público puede brindar una contribución sustancial. Al elevar el **capital humano** en las áreas rurales, los gobiernos proporcionan un factor clave para la adopción y difusión de las nuevas tecnologías que mejoran la productividad. La **descentralización** en las decisiones concernientes a la **cobertura y a los currículos de educación, que deben adaptarse a las necesidades de las zonas rurales**, tiene que convertirse en una prioridad íntimamente relacionada con el uso de los servicios de extensión en la provisión y difusión de las 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 bonos**, ha dado lugar a resultados positivos (48). 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 de las tecnologías intensivas en investigación, son razones de sobra para promover el esfuerzo mancomunado entre los agentes, públicos y privados, de extensión agrícola. El **alto nivel 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.

Sobra decir que la mayoría de las decisiones requeridas para articular las soluciones que acabamos de discutir 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 necesitan para tomar decisiones efectivas (49).

III. LA COMPETITIVIDAD: UN PRODUCTO QUE SE NUTRE DE MUCHAS FUENTES Y UN INSTRUMENTO CLAVE EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Los lazos mundiales, cada vez más estrechos, entre los distintos mercados internos han vuelto impostergable la búsqueda de la **competitividad**. A la competitividad se la define como **el conjunto de condiciones que determinan la capacidad de un producto o servicio (incluso de un sector o de un país) para entrar y competir en un mercado particular—sobre todo extranjero—y expandir su participación, con base en el precio, la calidad y, finalmente, los servicios posteriores a la venta**. Si bien se le considera una condición necesaria para mantenerse competitivo, **sería erróneo creer que basta con adquirir o generar algún tipo de tecnología que aumente la productividad**.

La competitividad es el **complejo producto de numerosas decisiones, conductas y condiciones técnicas, micro y macroeconómicas** que conducen a una posición fuerte y sostenible el mercado. No se trata de un **concepto** absoluto sino de uno **relativo**. Es la característica de un bien o servicio, en la medida en que los demás competidores no puedan ofrecer un mejor equilibrio de precio y calidad. Lo que intentaremos aquí es ofrecer un marco general que permita identificar los diversos elementos que determinan la competitividad, las decisiones 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 pagando por una destreza gerencial o comprando nueva tecnología. La adquisición de factores de producción o de insumos nuevos y más efectivos sin duda puede proporcionar ventajas. Sin embargo, si se quiere competir de manera sostenible, deben darse ciertas condiciones. Por ejemplo, no se pueden descuidar los factores macro, tales como un entorno político y económico, en el plano local y nacional, que brinde los incentivos necesarios para recompensar y a la vez mitigar los riesgos emprendidos. En el plano micro, se puede citar el grado de competencia abierta en un determinado sector y el grado en que la **cultura de toma de decisiones** de las empresas, o de los sectores del caso, favorece la **asignación de tiempo y de esfuerzos** a la adquisición de conocimientos e información. **Sin estas condiciones, resultará extremadamente difícil aumentar la productividad y alcanzar un mayor nivel de competitividad**.

1. *La Decisión de Volverse Competitivo*

De lo anterior podemos inferir que volverse más competitivo es el resultado de un proceso prolongado en el cual se toman una serie de decisiones. Estas decisiones se tomarán si existe la probabilidad de obtener dividendos futuros, mayores que los actuales, y si existe la percepción de que los riesgos asociados son manejables.

Al analizar la competitividad, 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 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 involucrados. Incluso debe tomar en cuenta la posibilidad de comprar protección contra un posible resultado negativo de sus decisiones (por ejemplo, por medio de

un seguro contra la pérdida de cosechas). El agricultor también debe sentir que cuenta con instituciones confiables, como un sistema legal y judicial equitativo, o servicios de extensión calificados que le ofrezcan información pertinente y pronta. Estas instituciones deben brindar protección contra posibles prácticas fraudulentas por parte de los proveedores privados y contra otros tipo de riesgos.

Cuando a un agricultor le **falta el mínimo de información y de conocimientos** para llegar a una decisión bien razonada, o **carece de un entorno institucional confiable** , se crea una situación en la que prevalece la **inseguridad** . El agricultor no logra evaluar, cuantitativa o cualitativamente, el riesgo que corre con sus actividades, o es incapaz de adquirir protección contra los tropiezos que pueda traerle la decisión de cambiar sus procedimientos o insumos para tratar de volverse más competitivo.

Sin la presencia simultánea de todas estas condiciones mínimas, el nivel de inseguridad será tal, que quien deba tomar una decisión agrícola preferirá abstenerse. El **sector público** puede, y debe, desempeñar un papel clave para eliminar la inseguridad y ofrecer la información y las instituciones que reduzcan los riesgos a niveles manejables.

2. Elementos del Contexto Global Ligados a la Competitividad

Los esfuerzos sociales, sectoriales y corporativos, por aumentar la competitividad están inseparablemente entrelazados con otros objetivos de la sociedad, como son: la reducción del nivel de pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso (la **equidad**); la preservación de la calidad ambiental (la **sustentabilidad**); la estabilidad y el equilibrio en la toma de decisiones políticas, y la implementación de las reformas estructurales necesarias para motivar la **competitividad** . El proceso político debe ser capaz de protegerse a sí mismo de las dislocaciones provocadas por los cambios estructurales, si no quiere sembrar las semillas de una salida autoritaria o populista a los problemas coyunturales. Esto último se relaciona con otro objetivo social, el **buen gobierno y la gobernabilidad** .

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 se salen del ámbito de este informe. Sin embargo, debe advertirse que aunque ese consenso sea un objetivo a largo plazo, la ausencia de un grado mínimo de coherencia entre los objetivos mencionados y su aceptación, levantará obstáculos en la senda hacia el desarrollo de una **cultura de competitividad** , en un país o en su zona rural.

3. Factores que Determinan el Nivel de Competitividad

El grado en que una granja, sector o país puedan elevar, y mantener, su nivel de competitividad está determinado por varios factores relacionados entre sí. La **importancia relativa de cada factor está en función** de la naturaleza de cada actividad, la calidad o eficacia del factor, su disponibilidad, el conocimiento y la información de que disponen los tomadores de decisiones, y la voluntad y habilidad de los competidores para acceder a estos factores a lo largo del tiempo. El siguiente es un panorama general de los **factores clave** que influyen en el grado de competitividad, así como de algunos de sus **componentes (50)**.

a. Las políticas gubernamentales y la estabilidad macroeconómica

El sector público puede tener un impacto decisivo en las decisiones relacionadas con la competitividad, al mantener un contexto macroeconómico que conduzca a la reducción de riesgos e inseguridad asociados con la decisión de aumentar nuestra competitividad. Esto se puede lograr tomando decisiones apropiadas sobre gastos, impuestos, regulaciones, el nivel de déficit o de excedente público, el nivel de ahorro público, las calificaciones del servicio civil, el grado de independencia de las autoridades monetarias, la formación de expectativas sobre liquidez y tasas de interés, la estabilidad de la tasa de cambio (nominal y real), y la disponibilidad de moneda extranjera.

Los criterios para la **asignación del gasto público**, variables según las necesidades que compitan entre sí, determinan los incentivos disponibles para las zonas rurales: las inversiones 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 agrícolas, para citar algunos ejemplos.

En este campo, **cuatro elementos conspiran a menudo contra la competitividad agrícola de América Latina y el Caribe**. Es común que falte una estrategia pública coherente sobre agricultura, lo cual oscurece su relevancia 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 ofrecen 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 América Latina y el Caribe por reducir el tamaño del sector público — importante elemento del nuevo modelo de desarrollo económico regional basado en el mercado— ha reducido los ingresos y la capacidad del Estado para responder a las 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 III, sección 2 B). Una política monetaria errática, o acompañada por tasas de interés real muy altas —asociadas con el déficit del sector público—, aumenta el costo de financiar la adquisición de insumos para elevar la competitividad. Lo mismo pasa cuando las políticas monetarias, y de otro tipo, mantienen elevadas tasas de inflación y un tipo de cambio sobrevaluado. Este desequilibrio aumenta la probabilidad de una devaluación, al elevar el costo de los insumos importados. Finalmente, un agudo deterioro de las cuentas externas origina una tasa de cambio artificial (es decir, sobrevaluada), y amenaza con la imposición de tasas de cambio que no reflejan la realidad del mercado.

b. La apertura al comercio externo y las inversiones extranjeras

El grado de inserción de una economía en los mercados internacionales, a través de la apertura al comercio y a la inversión extranjera, determina la voluntad y la capacidad de desarrollar el nivel de eficiencia productiva requerido para reducir costos y competir en el

extranjero. Un menor proteccionismo arancelario obliga a las unidades o sectores de producción a descubrir vías para poder competir con 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. Los inversionistas extranjeros no deben sentir que el componente obligatorio de insumos nacionales en sus productos es excesivo. También es necesaria la participación activa, en la negociación, de acuerdos de comercio multilaterales y regionales.

Todos estos elementos determinan la capacidad, de una empresa o de un sector, para 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 (por ejemplo, México), donde el componente de insumos importados para la producción de bienes o servicios de exportación se mantiene muy alto. En México, la proporción de los insumos importados, como parte del costo total de los productos de exportación, alcanzó el 39,0% en 1998.

c. El sector financiero: estructura y calidad

El nivel de eficiencia y el grado de competencia abierta prevaleciente en los mercados en los que los intermediarios financieros se influyen unos a otros, son factores claves que influyen en la competitividad. Debe tomarse en cuenta, por ejemplo, el grado de concentración del mercado o la falta de competencia en la provisión de servicios bancarios. Tampoco puede desdeñarse la proporción relativa de acciones e instrumentos financieros de ingreso fijo (como los bonos) en el mercado de valores del país. Otro elemento es el grado de eficiencia de los intermediarios financieros para captar ahorros y canalizar recursos financieros hacia empresas de inversión productiva. También deben tomarse en cuenta los indicadores que muestren el desempeño y la solvencia de las instituciones financieras más importantes.

La medida en que el ahorro interno puede satisfacer las necesidades financieras totales de la economía, incluyendo las demandas presupuestarias del Estado, es otro componente fundamental. También lo son los “**indicadores de seguridad**”, como el nivel de reservas internacionales frente a las obligaciones a corto plazo (con un vencimiento de menos de 12 meses) para amortiguar la deuda externa. **Otros componentes miden la capacidad de responder a las obligaciones de la deuda externa**, como la relación del pago de intereses y del principal —programados durante el año en curso y los dos próximos años— frente a los ingresos obtenidos por la exportación de bienes y servicios; o la evaluación crediticia del país, y de sus principales instituciones financieras públicas y privadas, por parte de agencias internacionales como Moody's o Standard & Pools.

d. El uso de la tecnología

La difusión de nuevas tecnologías de producción e información en la economía, en particular dentro del sector de la comercialización, constituye otro instrumento para medir el grado de competitividad. Aquí es preciso tomar en cuenta la habilidad nacional y sectorial 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 de mercado; el uso de computadoras en los distintos sectores; y la relación entre los gastos tecnológicos y los costos totales de las empresas y los sectores importantes. También influye la **frecuencia con que se experimenta** con los recursos disponibles, a fin de dar con mejores formas de asignar los recursos; por ejemplo, con nuevas "recetas" para combinar los factores de producción **con que se cuenta**. En este sentido, es clave el grado de compromiso de los empleados de la empresa con tal experimentación (ver la sección 2 de este capítulo). Se puede recopilar información sobre estos dos últimos aspectos haciéndoles una encuesta a los altos ejecutivos y gerentes de una muestra representativa de empresas.

Como ya vimos, los servicios de extensión agrícola cumplen un papel fundamental en el desarrollo de un ambiente rural en el que la adquisición de conocimiento, y la disponibilidad de información y financiamiento, son elementos indispensables en el proceso de toma de decisiones para mejorar la competitividad. En este ámbito, la necesidad de crear un enfoque renovado y coherente de las actividades agrícolas se ve reforzada una vez más.

e. Infraestructura: calidad y diversidad

La provisión, mantenimiento y 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 las telecomunicaciones es vital, si se pretende utilizar la información como un insumo más, ya sea que ésta provenga del propio país o del extranjero. Esto resulta de particular importancia cuando la corporación está tratando con proveedores y clientes y, debe lidiar con información sobre precios, mercados, competidores, nuevas tecnologías y los cambios en las preferencias de los consumidores. La calidad y la cobertura de los puertos, ferrocarriles, caminos, el transporte aéreo, y la capacidad de drenado y de generación de energía son la cara más tangible de esta moneda.

En el campo de la infraestructura, son varios los factores que conspiran contra la agricultura. Ya se citaron las restricciones presupuestarias estatales que frenan el desarrollo de una red de infraestructura orientada al aumento de la competitividad agrícola. Lo mismo vale para la limitada capacidad de las zonas rurales para generarle ingresos al fisco. La falta de descentralización, fiscal y de otro tipo, así como la limitada capacidad de crédito, reducen la capacidad de los agentes económicos y políticos rurales de obtener financiamiento e invertir en infraestructura. Por su parte, el tamaño, generalmente pequeño, de los mercados rurales, desalienta a los proveedores privados de infraestructura. En este contexto, las negociaciones comerciales, con los demás países o con las empresas transnacionales interesadas en invertir en el país, bien podrían incorporar el tema de la infraestructura; por ejemplo procurando financiación bilateral a tasas de interés inferiores a las del mercado.

f. La capacidad de gestión

La capacidad de mejorar la asignación de recursos y de innovar dentro de un sector o una empresa, determina el desarrollo y el mantenimiento de la competitividad. Por ello, es importante poder evaluar la calidad de las habilidades gerenciales. También 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. Deben existir mecanismos para mantenerse al día con los desarrollos 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. Se requiere información sobre las características de los mercados internacionales. Tampoco pueden faltar foros o canales (como las asociaciones de productores) para promover la discusión y la divulgación de información y conocimientos pertinentes.

Los gerentes deben dominar el idioma de los países a los que se exporta o donde se origina el material de referencia técnica o científica requerido por las actividades de la empresa. También debe tomarse en cuenta el grado de remuneración de los gerentes en sectores y empresas claves, así como la frecuencia con que cambian de empleo. Aquí influyen, tanto el grado de motivación imperante en la empresa, como la frecuencia con que se actualizan los controles financieros internos y la calidad de los sistemas de control financiero. No se debe excluir tampoco el papel que cumple la gerencia, promoviendo, o no, 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. La escasez de recursos, la ausencia de un planteamiento nacional coherente respecto de la agricultura, la baja inversión en educación y la falta de tecnología de información son algunas de las razones para 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 mayor calidad de infraestructura de información de que se dispone. Todos los agentes involucrados deben, por ello, participar en el diseño de nuevas formas de fomentar las habilidades de gestión 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 de gestión adecuadas seguirá siendo un 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 por 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 dentro de la corporación.** Sin ésta, existe una gran probabilidad de que las nuevas ideas sobre la asignación de recursos no lleguen a ver la luz.

g. Los mercados laborales

La cantidad y la calidad de la dotación de recursos humanos de una sociedad en un momento dado, así como el creciente 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 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 influyen 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 estas 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.

Tampoco en este caso el marcador se inclina a favor del **mercado laboral rural**. La presencia o ausencia de algunos elementos clave 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 en educación y capacitación; los reducidos medios financieros para costear la adquisición de conocimiento y nuevas habilidades. Estos son cuellos de botella más importantes que se asocian al 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, como lo ilustran las zonas rurales de México vecinas a la zona fronteriza con Estados Unidos. Tales limitaciones de los mercados laborales rurales son, con frecuencia, el origen del aumento en la producción de cultivos ilegales lucrativos, como la coca y la marihuana.

h. Las instituciones y las organizaciones

El manejo de los incentivos, el riesgo, la inseguridad y los contextos legales, sociales y políticos son 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 es un obstáculo importante para atraer inversiones extranjeras directas.

El fundamento legal que define la confiabilidad de los contratos y el grado de imparcialidad de la estructura judicial 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 del lugar, las cortes y la limitada infraestructura con que se cuenta para impartir justicia es algo que deja mucho que desear. El resultante incremento del riesgo y la inseguridad no es precisamente el incentivo ideal para promover la toma de decisiones conducentes al aumento de la competitividad. También contribuye a aumentar los costos de transacción en las zonas rurales.

i. Conclusiones

En esta reseña de los factores clave que modifican el contexto económico e institucional de la agricultura mundial, conviene hacer **una observación final**. La magnitud de los obstáculos que deben enfrentar 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 una visión renovadora y coherente sobre la agricultura. Esta visión renovada de la agricultura, basada en el consenso, proveerá una plataforma eficaz, conducente al mantenimiento de la calidad en la asignación de recursos y a la defensa del equilibrio entre competitividad, equidad y sustentabilidad ambiental, sin descuidar los regímenes políticos estables, democráticos y legítimos.

La gestión de los trastornos que suelen aparecer en los períodos de transición, como el que atraviesan actualmente América Latina y el Caribe, reviste la mayor importancia. Sin una percepción de legitimidad, una distribución socialmente aceptable de los costos asociados a las reformas estructurales y la existencia de redes de seguridad para los miembros más vulnerables de la sociedad, la continuidad de las reformas estructurales e institucionales, que se efectúen en la agricultura, se verá en peligro. 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 transformarán en fuente de fricción y en oportunidades desperdiciadas.

IV. PROMESAS Y FRACASOS DE LAS REFORMAS DE MERCADO. EL ESLABON PERDIDO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES: COMO ASEGURAR LA SUSTENTABILIDAD ECONOMICA DE LA NUEVA AGRICULTURA DE LAS AMERICAS

Hasta este punto, hemos analizado la evolución de la economía mundial y el papel desempeñado por la agricultura, o, más precisamente, el que le han permitido desempeñar las políticas de desarrollo económico. También hemos explorado las nuevas “reglas de juego” impuestas por la forma en que ha evolucionado la economía mundial y la influencia que esto ha tenido en la agricultura.

En el **capítulo I**, se realizó un breve análisis de la evolución histórica de la economía mundial, desde la “era dorada” que siguió a la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1990. También se analizaron las políticas económicas de América Latina y el Caribe durante ese período y se les comparó con las de los países asiáticos. Algunos indicadores clave nos mostraron las tendencias de rendimiento de la agricultura entre 1970 y 1997. Teniendo en cuenta la extrapolación de las tendencias económicas, intelectuales, tecnológicas y comerciales de los años 90, el capítulo finalizó con un panorama probable del crecimiento que experimentará la economía mundial hasta el año 2020, y se incluyeron los principales componentes regionales.

En el **capítulo II**, nos dedicamos a estudiar la evolución de algunos de los factores que más influyen en el contexto global en el que se desenvuelven los actores económicos, políticos y sociales de la agricultura. Estos factores representan los elementos más relevantes y más variables y que fomentan una interdependencia más estrecha entre los países y entre las actividades económicas. Observamos la importancia, cada vez mayor, del comercio en general, y del comercio de productos agrícolas en particular, así como los vínculos con la inversión extranjera como fuente de crecimiento y eficiencia. Los acuerdos comerciales multilaterales y regionales, así como su importancia para las zonas rurales, fueron objeto de un detenido análisis.

También nos referimos a la creciente importancia de los flujos de capital internacional de corto plazo, como elementos de financiamiento externo y como vehículos de volatilidad, crisis financieras internacionales y contagio global. Nos volcamos a temas complejos como las tendencias tecnológicas, la educación y el capital humano de las zonas rurales, la biotecnología agrícola y los servicios de extensión, como canales de adopción y gestión de innovaciones tecnológicas. Esto nos permitió destacar el cambio que rápidamente está aconteciendo, de una economía global basada en los recursos, a una economía basada en el conocimiento. El capítulo finalizó con un análisis de los factores que influyen en el desarrollo y en la sustentabilidad de la capacidad de competir, como elemento crucial que afecta la participación de las actividades agrícolas en los mercados extranjeros.

Dentro de ese marco de tendencias globales y factores dinámicos cambiantes que afectan la capacidad de la agricultura para insertarse en la economía global, nos referiremos ahora, en primer lugar, a los **cambios en el nuevo modelo de desarrollo** que se está aplicando en **América Latina y el Caribe**, con sus logros y desatinos. También nos referiremos a los resultados obtenidos de su aplicación y las variables que influyen en su rendimiento. Los beneficios y dislocaciones que acompañan las modificaciones radicales de

las políticas económicas y las reformas estructurales, se asocian, frecuentemente, con el condicionamiento impuesto por los programas de financiamiento del FMI y del Banco Mundial. Comentaremos, asimismo, la importancia de los beneficios y de las distorsiones relacionadas con las actividades económicas rurales (**sección 1**). Analizaremos, además, los indicadores utilizados para evaluar los programas de estabilización y reforma estructural, con el fin de establecer su relevancia para la agricultura.

También dedicaremos tiempo a reevaluar el **nuevo modelo de desarrollo económico basado en el mercado** y, sobre todo, las razones específicas que explican sus logros y fracasos, a partir de la presencia o ausencia de factores institucionales clave (**sección 2**). Este **“filtro institucional”** nos brindará importantes lecciones que podrán contribuir a la elaboración de una visión renovada de la agricultura de América Latina y el Caribe. Algunas instituciones relacionadas con la economía —desde los regímenes de derechos de propiedad hasta el marco legal de los contratos— servirán como parámetro para analizar la viabilidad y la sustentabilidad del modelo basado en el mercado. Luego nos aventuraremos en el peligroso terreno de las modificaciones que este modelo requiere para poder responder mejor a las necesidades rurales, y para garantizar una sólida contribución de la agricultura al desarrollo de América Latina y el Caribe.

Finalmente, atendiendo los resultados de la evaluación anterior y aquellos resultantes del uso del “filtro institucional”, concluiremos nuestros argumentos en favor de un papel renovado para la agricultura que se base en el consenso. 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. Aún más, trataremos de contribuir con elementos que ayuden a determinar el panorama económico general de la agricultura en escenarios opcionales, determinados según la ausencia o presencia de cambios institucionales radicales, en América Latina y el Caribe en general, y en la agricultura en particular.

1. Virtudes y Pecados de las Reformas Económicas de 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 (subsección A). Seguidamente, abordaremos el análisis crítico de las principales características de los componentes de **distintas versiones** de un marco de estabilización y reforma estructural basado en el mercado (B). Por último, analizaremos los beneficios y las desventajas que se derivan de la implementación de estos programas, en diversos países de América Latina y el Caribe. Además, se tratarán las consecuencias específicas que estas políticas tienen en las áreas rurales, y las lecciones que se pueden obtener de ellas (C).

a. Calidad de las variables macroeconómicas que precedieron a la implementación de los drásticos programas de estabilización

Las suposiciones, orientaciones y alcances del paradigma de desarrollo de los mercados emergentes, en todo el mundo y específicamente en América Latina y el Caribe, han sufrido grandes modificaciones desde mediados del decenio de 1980. La implementación

continua, desde el decenio de 1950 hasta el de 1970, de un modelo de desarrollo económico basado en la **industrialización y en la sustitución de las importaciones**, a pesar del abandono de la agricultura como un polo clave de desarrollo, produjo tasas de crecimiento sostenidas y nada despreciables durante un largo período (ver el capítulo I, sección 1). Este modelo fue estructurado con una perspectiva estrictamente orientada hacia dentro, en la que un alto grado de protección y dirigismo estatal cimentaron la base para que el modelo generara una alta tasa de crecimiento en la inversión, los ahorros nacionales y el PIB real.

La industrialización sustitutiva de importaciones dependió en gran medida de la **acumulación de factores** (por ejemplo, de capital y mano de obra) y descuidó la **productividad total de los factores**, como una fuente robusta de crecimiento del PIB real. En este sentido, el modelo estableció un **patrón de crecimiento extensivo**. Naturalmente, las distorsiones —en los precios y en los incentivos— que acompañaron a semejante enfoque económico, “tan cerrado como sea posible”, no lograron producir innovaciones que aumentaran ni la productividad ni el nivel de inversiones privadas de riesgo, necesarias para desarrollar una **fuerza continua de crecimiento económico y competitividad**.

Un importante sesgo del modelo centrado en el Estado fue el de generar un número relativamente grande de **inversiones intensivas en capital**. Esta tendencia obedece a dos causas. Un componente fue el papel clave que jugó la inversión pública en el uso de gran cantidad de recursos y su concentración en los proyectos intensivos en capital (por ejemplo, proyectos de energía e infraestructura). Al mismo tiempo, los gobiernos desalentaron el uso de la mano de obra e incentivaron el uso de equipo y maquinaria, nacional o importada, por parte de los inversores privados. El otro componente que favoreció el crecimiento económico intensivo en capital fue el empleo de incentivos estatales, como la estructura diversificada de aranceles, los subsidios, un mecanismo discriminatorio de múltiples tasas de cambio, créditos subsidiados, y un sistema distorsionado de tasas impositivas y créditos fiscales.

Otra característica importante de este modelo es que las distorsiones generadas alimentaron abruptos ataques de **inflación alta** y episodios recurrentes de **crisis en la balanza de pagos** (ver capítulo I, secciones 3 y 4). La inflación se nutrió de los grandes déficit del sector público, asociados a una baja capacidad de generar ingresos fiscales y a frecuentes aceleraciones de la tasa de crecimiento del gasto público. El “clientelismo” del Estado provocó frecuentes aumentos salariales. A menudo, los esquemas de indexación de precios y salarios hicieron que algunos países cortejaran la “hiperinflación”. Con el escaso nivel de independencia de los bancos centrales que caracterizó a ese período, una política monetaria de acomodamiento fue otro elemento importante para alimentar la inflación. Cada vez que esos períodos de inflación elevada coincidían con una crisis en la balanza de pagos, y con una merma en el financiamiento externo, las devaluaciones, frecuentes y desestabilizadoras, le daban un ímpetu adicional a la presión inflacionaria y al desequilibrio macroeconómico.

La respuesta a las dos crisis de petróleo suscitadas en el decenio de 1970, una gran acumulación de deuda externa y el uso frecuente de las reservas internacionales—, se unió al pico que alcanzaron las tasas de interés internacionales, a comienzos de los ochenta, y exacerbó el desequilibrio macroeconómico existente en América Latina y el Caribe. En este contexto crítico, el condicionamiento político aparejado a los programas de financiamiento acordados con el FMI y el Banco Mundial hizo que América Latina y el Caribe comenzaran a moverse hacia una estabilización ortodoxa y hacia la implementación de reformas estructurales basadas en el mercado (51).

Las **repercusiones sociales negativas** de estas políticas y el desequilibrio que generaron se reflejó en las frecuentes y drásticas caídas del ingreso real disponible. Estos efectos negativos estuvieron acompañados de una distribución dispar del costo económico generado por la inestabilidad económica y financiera. También dieron pie a **niveles de pobreza cada vez mayores** en los grupos sociales que no podían defenderse del impacto negativo de semejantes contratiempos políticos y debían conformarse con subsistir apenas. Por ejemplo, la sustitución de divisas; es decir, la **dolarización** de la economía, que se produjo en las economías que padecían una alta tasa de inflación e incertidumbre, redujo, en forma drástica, el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos y sin posibilidad de acceder a la moneda extranjera. En las áreas rurales, a menos que produjeran **cultivos ilegales** (por ejemplo, coca), las empresas padecían frecuentes ataques de escasez de divisas. El incentivo para desarrollar semejantes cultivos se relaciona, también, con la inestabilidad macroeconómica y con el nivel —de subsistencia— de los ingresos que prevalecían en las áreas rurales.

Además, durante el decenio de 1970, las **ramificaciones políticas** del impacto desestabilizador de estas políticas se tradujeron, en numerosos países, en episodios de inestabilidad social, que dieron como resultado la llegada de regímenes políticos radicales y la aparición de grupos armados, de izquierda y de derecha: el período Allende-Pinochet en Chile, el México de Echeverría, y la abrupta llegada al poder de Velasco Alvarado, en Perú, donde, además, surgieron grupos guerrilleros radicales. Otro asunto importante fue la **conexión** entre la caída del ingreso real en las áreas rurales, la inestabilidad macroeconómica, la utilización y proliferación de cultivos ilegales, y la interferencia de los poderosos productores de estos cultivos en la vida política (por ejemplo, en Bolivia, Colombia, México y Perú).

El descuido de la agricultura, unido a la pesada carga impositiva sobre el valor agregado agrícola y a la inversión insuficiente en las áreas rurales (de fuentes públicas, privadas y extranjeras), **colocó, en forma inevitable, a las actividades rurales en la retaguardia del desarrollo de América Latina y el Caribe**. Además, este modelo incentivó la emigración de la mano de obra campesina a las ciudades, mantuvo un bajo nivel de educación, y preservó una pobre capacidad de gestión en las áreas rurales. No resulta extraño descubrir que, **actualmente, el 33,0% de la población rural de América Latina y el Caribe continúa en la pobreza extrema** (52).

La ausencia de redes de seguridad y de un enfoque renovado y coherente de las actividades rurales podría exacerbar el impacto actual, causado por los trastornos de transición, en los países y la agricultura de América Latina y del Caribe. La violencia de estas dislocaciones responde a una inserción, desarticulada y fragmentada, de la región en la economía mundial y a las repercusiones que produce, en la transición, de América Latina y el Caribe, hacia un modelo de desarrollo basado en el mercado.

b. Hacia un nuevo paradigma de desarrollo económico: una orientación radicalmente diferente de las políticas, y la aparición, en América Latina y el Caribe, de una estructura económica basada en el mercado.

La ubicua presencia en la región de un número de desequilibrios macroeconómicos agudos, y la reducción pronunciada de la capacidad para pagar la deuda externa —a 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 el pesado fardo que representaba el pago de la deuda externa a proporciones manejables, era una condición previa

para restablecer la estabilidad macroeconómica y permitir el reavivamiento de la tasa de crecimiento real del PIB. Pero estos ejercicios complejos de reestructuración y “reprogramación” de la deuda externa pública requerían del sello de aprobación del FMI y del Banco Mundial. El primero aportó, además, el financiamiento, tan necesario, para reconstituir las reservas internacionales de muchos países.

Los programas del FMI y los Préstamos de Ajuste Estructural del Banco Mundial, y, más adelante, en el decenio de 1980, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), introdujeron duras medidas de austeridad en muchos países de la región. Estos 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. Las **cinco metas clave** de estos paquetes de políticas eran reducir el tamaño y el papel económico del Estado; transferir recursos y funciones económicas al sector privado; reducir o eliminar las distorsiones reguladoras; 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 a raíz de la elevada inflación, la pérdida (ajustada a la inflación) del valor de los activos, la volatilidad de la tasa de cambio, la reducción de las reservas internacionales y el temor a la aplicación de controles cambiarios. En este ambiente inestable, era difícil determinar los riesgos y protegerse contra ellos. Por lo tanto, la **credibilidad de los precios**, como mecanismos 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 intentaban acaparar moneda extranjera y ciertos productos; lo cual incrementaba los precios y fomentaba el desarrollo de mercados negros. Mientras tanto, las empresas no tenían ningún **incentivo** para tomar decisiones que beneficiaran la producción o la productividad. De hecho, dedicaban una porción desmesuradamente alta de su tiempo y sus 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 formas de 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 el uso de los instrumentos de política económica se tomaron por efecto de la **coacción**. Es decir, se generaron como respuesta a las dramáticas condiciones negativas económicas existentes. Segundo, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, estos cambios de política se interpretaron, en la mente de la mayoría de la población, como una imposición de los bancos acreedores internacionales y de las agencias multilaterales con sede en Estados Unidos, como el FMI o el Banco Mundial. Estas nuevas medidas de austeridad se asociaron con la necesidad de reestructurar las obligaciones de la deuda externa; no surgieron de un consenso del electorado, mediante la elección de políticos que defendieran dichos cambios de política. En tercer lugar, la reducción de las funciones económicas del Estado, los niveles menores de protección y la transferencia de recursos desde el sector público al privado, **reacomodaron la distribución del poder económico y político dentro de los países, provocando fricciones y oportunidades de formular preguntas acerca de la gobernabilidad y la legitimidad del cambio en la orientación política.**

La tarea que nos corresponde es analizar los **programas de estabilización** inspirados por el FMI, cuya meta a corto plazo es restaurar el equilibrio y la estabilidad de variables macroeconómicas clave. Otras **variaciones** del enfoque del FMI, que surgieron en América Latina y el Caribe, también serán tratadas. Los países elegidos en esta muestra son Chile (1975), Bolivia (1985), México (1987), Perú (1990) y Argentina (1991). También analizaremos la idoneidad de las **reformas estructurales** patrocinadas por el Banco Mundial y su contribución a la meta de **cimentar la sustentabilidad** de los programas de estabilización. Dichos programas están orientados a la obtención de metas a mediano y largo plazo para modificar el marco en el que actúan los agentes económicos.

i. Variaciones sobre el tema de los programas de estabilización y reforma estructural: 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, tienen, también, ciertas características que los distinguen entre sí. Esta sección analiza los rasgos más salientes, al tiempo que intenta resaltar las similitudes y las diferencias entre ellos. Algunos de estos rasgos caen dentro de la categoría de **“elementos arquitectónicos”**, como la elección de “anclas” políticas clave (por ejemplo, las monetarias, las fiscales o las relacionadas con la tasa de cambio), el grado de coherencia con los objetivos de la reforma estructural, y el nivel de capacidad, compromiso y palanca política del gobierno que implementó el paquete de políticas. Todas las reformas estructurales también caen dentro de esta categoría arquitectónica.

Otras características pertenecen a la categoría de **“elementos de carpintería”**, como el nivel de las tasas reales de interés (es decir, igual o por debajo de la tasa de inflación), el manejo de la deuda externa y su vínculo con las políticas fiscales o monetarias, la dependencia de fuentes internas o externas para el financiamiento del déficit público, el contenido de las importaciones como insumos de las exportaciones, y, el nivel y estabilidad de la tasa real de cambio (es decir, si se mantiene sobrevaluada, y por lo tanto no es competitiva, o si más bien se mantiene subvaluada). Obviamente, hay más flexibilidad en el manejo de los elementos de carpintería, **tácticos** por naturaleza, comparados con la naturaleza **estratégica** de los arquitectónicos.

ii. Los programas basados en políticas monetarias y fiscales inspiradas por el FMI: el caso de Chile

Estos programas “con sabor a vainilla”, muy ortodoxos, se basan en el uso de un sólo ingrediente: una **política monetaria severa**. Están estructurados alrededor de una tasa preestablecida de expansión de la oferta de dinero o base monetaria. Además, se ven a menudo acompañados por altas tasas reales de interés (es decir, por encima del nivel de inflación) y una baja depreciación de las tasas de cambio. Su objetivo es mantener dividendos más altos en los instrumentos financieros en moneda nacional (mayoritariamente certificados de depósito y bonos), comparados con aquellos en moneda extranjera.

Para poder mantener la coherencia y facilitar el trabajo del programa monetario, estos “paquetes de políticas” contemplaban una reducción vigorosa y sostenida del **déficit del sector público**. El gobierno debía hacer esfuerzos para recortar 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 basaba en el compromiso del Poder Ejecutivo para presentar presupuestos realistas y utilizar su fuerza en el

Congreso para conseguir la aprobación de las medidas. El nivel de independencia de las autoridades monetarias en el manejo de la oferta monetaria, las tasas de interés y las tasas de cambio, era un factor clave para determinar y mantener la credibilidad. Dada la historia errática e ineficiente de las políticas en la mayoría de estos países, todos los agentes económicos necesitaban garantías de que el Banco Central no iba a "imprimir dinero" para financiar, inflacionariamente, el déficit del sector público.

La prudente expansión monetaria y las altas tasas de interés se tradujeron en un descenso de la demanda doméstica, una rápida desaceleración del crecimiento real de PIB, y un incremento del desempleo. La duración de la recesión resultante y las perspectivas de la recuperación productiva dependían de la eficiencia de la implementación de la política para reducir la inflación; así como de la credibilidad y la tendencia anticipada a la baja de las tasas reales de interés luego de su inicial disparada. La remonetización de la economía y un descenso en la volatilidad de la tasa de cambio fueron otros elementos cruciales que influyeron en el restablecimiento de las expectativas positivas, como condición para la recuperación de la actividad económica. Así 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 y la guía del FMI, fueron Chile (1975), Bolivia (1985) y Perú (1990). Nos concentraremos en analizar el caso de Chile, como el representante pionero de la estabilización ortodoxa. Históricamente, además, fue el primer país en América Latina y el Caribe en construir una base para la elaboración del nuevo modelo de desarrollo económico, por lo que se trata de un importante precedente.

En **Chile**, tras un período de turbulencia política y en un contexto de desequilibrios macroeconómicos agudos, la administración que llegó al poder en setiembre de 1973 comenzó a implementar, en 1974, un ambicioso plan de estabilización. En 1973, el déficit del sector público subió a un 23,0% del PIB, mientras que la inflación mensual anualizada alcanzó el 1.100,0%. La fase inicial de liberalización de precios, la devaluación de un peso muy sobrevaluado y la reducción del gasto público, fueron seguidas por un pico en los precios y una contracción significativa de la demanda agregada. En 1975, cuando el precio promedio del cobre, el principal producto de exportación de Chile, cayó un 55,0%, las autoridades decidieron introducir un plan de estabilización más severo y comprensivo, y acelerar la implementación de las reformas estructurales.

Una **reforma estructural importante** fue la liberalización progresiva del **régimen de comercio**. Para poder permitir que los diferentes sectores se ajustaran a una competencia extranjera más intensa durante el período de transición, se coordinó la eliminación de las cuotas de importación y una reducción progresiva del impuesto de importación, con la depreciación gradual de la tasa de cambio. Esta política permitió alcanzar **tres metas**:

- Abrir la economía y garantizar los beneficios de 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 del peso que hubiesen reavivado las presiones inflacionarias, mediante precios de insumos importados mucho más altos en términos de la moneda nacional.

Este proceso se vio acompañado por un gran número de privatizaciones, seguido por la liberalización financiera.

La restauración de la estabilidad y el crecimiento económico durante la segunda mitad de los años 70 fue interrumpida por una desviación del modelo original. Esta desviación se basó en un uso erróneo de la sobrevaluación del peso para reducir la inflación, el marcado deterioro de las cuentas externas y el fuerte incremento del endeudamiento externo. El ambiente internacional también se estaba deteriorando, con tasas de interés internacionales más altas (ver capítulo I, sección 3-B), una actividad económica global débil y un menor precio del cobre. En junio de 1982, se anunció una aguda devaluación, el PIB real bajó 14,3% ese año, y la tasa de desempleo subió al 15,0% (53). 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 rigurosas conmociones de precio y de producción sufridas durante el período de 1982-83, **las reformas implementadas en la década pasada brindaron un grado de resistencia a los embates** que no estaba presente en 1973. Una reforma prominente que facilitó una vigorosa recuperación en 1984 fue la **reforma del mercado laboral**, introducida durante 1979-1980. Esta reforma incrementó la flexibilidad del mercado y redujo los costos de reclutamiento. Durante el período de 1984-87, la economía creció a una tasa promedio anual de 5,1%, debido, mayormente, a una expansión significativa de los servicios y la manufactura, un robusto crecimiento promedio anual de 6,7% en la agricultura, y un incremento sustancial de las exportaciones rurales. El desempleo abierto cayó del 15,0% en 1982 al 6,8% en 1990.

De las lecciones derivadas de los éxitos y fracasos previos, las políticas económicas (monetarias, fiscales y cambiarias) se afinaron durante el período de 1983-1990 y se volvieron más eficientes. Con base 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 en Estados Unidos), el ahorro interno comenzó a crecer. El **programa de privatización** fue vigorizado y legitimado por el uso de un esquema de bonos para empleados públicos, a quienes se les incentivó a comprar acciones de las compañías que se estaban privatizando. Se establecieron **marcos regulatorios modernos para las empresas de servicios públicos, los bancos y otros sectores**, con el objetivo 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 dé una recuperación sostenida del crecimiento económico. Otro elemento importante es la calidad del crecimiento económico, según se refleja en el **peso de la productividad total de los factores** en la expansión resultante. En Chile, el crecimiento de la productividad fue uno de los elementos clave para determinar el grado de sustentabilidad y crecimiento económico. El crecimiento económico regresó 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. Después de la recesión de 1982-83, y ayudado por las reformas estructurales ya implementadas, el crecimiento real promedio anual del PIB alcanzó los 7,2%, durante el período de 1984-90.

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 de crecimiento (3,4%), durante el período anterior a las reformas, entre 1951 y 1973. En cambio, su contribución llegó

a un punto porcentual completo del promedio anual de crecimiento (3,9%) registrado durante el período posterior a las reformas, entre 1974 y 1992, lo que se consideró una mejora significativa. Cuando exploramos el **lado de la demanda** del PIB, encontramos que las exportaciones duplicaron su contribución al crecimiento (debido, principalmente, a la rápida expansión de las exportaciones agrícolas) durante el período de 1974-92, seguidas por la **inversión** como motor clave del crecimiento. Dos **variables ligadas a las reformas estructurales**, el grado de apertura del régimen de comercio y la tasa de crecimiento de la utilización de capital (relacionada con la reforma del sistema financiero), también fueron importantes factores del crecimiento económico (54).

Más allá de la correlación positiva entre el crecimiento económico sostenido en Chile y las políticas dirigidas a sostener la estabilidad macroeconómica y a fijar reglas de interacción económica basadas en el mercado, su impacto en **la agricultura** también 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 (1984-94), este crecimiento promedio registró un 8,0%. 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 tabla 5). Resultados similares se desprenden de las comparaciones regionales del desempeño del índice de producción de alimentos de la FAO (55).

Esto tuvo lugar mientras el ineficiente sector manufacturero, intensivo en capital, y establecido durante la época de la sustitución de las importaciones, comenzó a reducirse. La liberalización general tuvo un resultado neto positivo en todas las actividades económicas, entre ellas, la agricultura. Esto incluyó la liberalización del régimen de comercio y del sector financiero, como también las reformas a los mercados laborales y al sistema impositivo, y la provisión de incentivos “no distorsionantes” para invertir en tecnología que mejorara 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, como 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 la administración previa, estas reformas fueron un buen ejemplo de cómo las instituciones eficientes pueden contribuir a generar incentivos para la producción y la generación de empleo. Las autoridades también intervinieron selectivamente por medio de subsidios a las actividades forestales, tales como derechos de propiedad y créditos. Esta actividad, y la nueva política en general, se beneficiaron de una cantidad adecuada de ingenieros forestales calificados —un recordatorio más de la necesidad de darle importancia al capital humano adecuado, como condición previa para absorber nuevas tecnologías que mejoren la productividad e incrementen la competitividad — (ver capítulo II, secciones 2-C-a y 2-D-c).

Las **actividades forestales**, que casi no existían en los años 60, crecieron sostenidamente y para 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, los productos de madera y muebles y las actividades de pulpa y papel representaron el 7,8% y el 12,7%, respectivamente, de la producción manufacturera, en 1997. Detrás de la minería y la agro-industria, **las exportaciones de productos forestales primarios y manufacturados** se ubicaron en tercer lugar en las exportaciones totales de mercancías y registraron una tasa promedio de crecimiento anual de 11,6%, durante el período de 1994-98. Además, como resultado de una coinversión público-privada de laboratorios de experimentación y una planta

temporalmente subsidiada, la producción de **salmón cultivado** (y luego trucha) creció dramáticamente, cuando en 1978 ni siquiera existía. Debido a la investigación climática y a la aplicación de la inteligencia de mercado sobre la demanda potencial japonesa, en 1998 Chile se convirtió en el productor y exportador líder de salmón en el mundo. En ese mismo año, la porción del pescado y los 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 el mercado, Chile se mantiene vulnerable a las frecuentes fluctuaciones de precios del cobre. En 1997 éste seguía representando un 41,0% de las exportaciones de bienes. Históricamente, hay evidencia estadística de una correlación muy estrecha entre la volatilidad del precio del cobre y el tipo de cambio del peso. Como muestra la reciente experiencia de la crisis asiática, la concentración en la exportación de materias primas intensifica la vulnerabilidad al contagio financiero. Esto también se dio en los casos de Ecuador, Perú y Venezuela.

Asimismo, el experimento de fines de los años 70, con una **tasa de cambio sobrevaluada** —una desviación radical del modelo original— fue un grave y costoso error. También se podría argumentar que no existen **regulaciones ambientales** comprensivas. Se introdujo un gran número de ellas, más bien tardíamente, en comparación con los esfuerzos diligentes en otras áreas. Aún existen deficiencias estructurales en vecindarios de bajos ingresos, en varias áreas urbanas de rápido crecimiento. Además, podría sostenerse que, a pesar de ser un país que asignó un número significativo de recursos a generar una rápida expansión de la agricultura, una **visión coherente e integrada** de las actividades rurales, económicas y no económicas, aún está por elaborarse.

iii. Programas heterodoxos o de “anclas múltiples”: el caso de México

Estos programas usan el valor futuro, anunciado con anticipación, de una o varias variables 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 nacional. Otra meta es evitar, o atenuar, una posible recesión prolongada, sin dejar de implementar políticas monetarias y fiscales moderadamente estrictas. Entre 1988 y 1993, México recurrió, intermitentemente, a “pactos socioeconómicos” basados en el anuncio previo de aumentos en los precios de los servicios públicos, los salarios del sector público, y la tasa de cambio del peso frente al dólar estadounidense (anunciando, por ejemplo, su depreciación). Debe señalarse, sin embargo, que resulta difícil mantener la credibilidad de estos programas de anclas múltiples.

Como muestra el ejemplo de **México**, durante ese período 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. Además, la habilidad de esos programas para contener la inflación es muy limitada, y no es probable que la recuperación de la producción se sostenga. Al mismo tiempo, las reformas estructurales se implementan más bien lentamente, agravadas, como están, por la pobreza de los demás resultados macroeconómicos.

Usualmente, estos programas reflejan una falta de consenso dentro de la administración, o una falta de compromiso político con medidas más severas. **Su naturaleza gradual** también puede reflejar las restricciones políticas impuestas por la proximidad de

elecciones generales. La contribución de la productividad total de los factores al crecimiento fue menor que en Chile, y la recuperación fue menos vigorosa y más corta. Finalmente, en lo referido a la demanda, las exportaciones contribuyeron significativamente menos a la recuperación que los resultados obtenidos en el caso de Chile (56).

iv. Programas de estabilización centrados en la tasa de cambio: el caso de Argentina

Una devaluación pronunciada generalmente es seguida por una disminución en el ritmo de la depreciación de la moneda nacional, o, como en el caso de **Argentina** (desde 1991), por la fijación gubernamental de una tasa de cambio “anclada” en el dólar estadounidense. La expansión o contracción de la oferta monetaria nacional está atada a la acumulación o pérdida de las reservas internacionales. Esta versión de la “junta monetaria” o “caja de conversión” (*currency board*, también adoptada por Hong Kong, Estonia y Bulgaria) fue introducida por ley y es una rígida camisa de fuerza que elimina la incertidumbre potencial de la modificación de las políticas monetarias, a discreción del gobierno.

Normalmente, estos programas extremos de estabilización surgen de un ambiente en el que la economía está al borde de la **hiperinflación** (como Argentina a comienzos de 1991 y Bulgaria a fines de 1996). El fuerte descenso resultante en las tasas de interés y la inflación (ancladas por una tasa de cambio fija) promovió una rápida recuperación en Argentina, alimentada por un incremento en los salarios reales, cuyo poder adquisitivo comenzó a subir a medida que bajaba la inflación). Ello estimuló el consumo e hizo que las expectativas mejoraran. La tasa de cambio fija fue un incentivo adicional para atraer inversores internacionales, directos y de cartera. Los ingresos por inversión extranjera subieron vigorosamente entre 1991 y 1994.

Si la inflación no baja rápidamente, el **peligro** de esta receta de estabilización está en la probabilidad de una **tasa de cambio cada vez más sobrevaluada**. Esto puede dañar seriamente a las empresas exportadoras y a 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. Para evitar un deterioro inmanejable de la balanza comercial, una tasa de cambio altamente sobrevaluada puede, también, demorar la apertura del régimen de comercio. Este proceso puede alimentar un deterioro de las cuentas externas y aumentar la probabilidad de una recesión, como sucedió en Argentina durante la crisis financiera asiática y la devaluación del real brasileño (el 37% de las exportaciones Argentinas de bienes va hacia Brasil, su principal socio comercial). El deterioro resultante en las cuentas externas provocó un enfriamiento significativo de la actividad económica. La crisis de liquidez que se desarrolló durante ese período, junto al temor de un contagio en los mercados de capitales internacionales, incrementó el costo del altamente necesario financiamiento externo. Esto fue un resultado colateral del descenso de los flujos de capital no generadores de deuda. La **cantidad de deuda externa subió**, como también la carga del país por el servicio de la deuda.

Sin embargo, a pesar de las presiones que siguieron a la crisis mexicana (1995) y la asiática (1998), Argentina ha demostrado una resistencia notable, y un compromiso con la integridad de su esquema de caja de conversión. También ha mantenido una tasa de inflación muy baja, aunque a un alto costo por el deterioro de la producción y el empleo. Al posponer la reestructuración de los **mercados laborales**, el alto costo de la contratación ha restringido la habilidad del sector privado para reclutar personal, lo cual ha contribuido a mantener una tasa

de desempleo extremadamente elevada, un 18%. Al mismo tiempo, la **duración promedio del desempleo** (el tiempo que la gente pasa desocupada) está subiendo rápidamente.

v. ***El desempeño de la reforma en América Latina y el Caribe, o la ambigua sabiduría detrás del principio de “sin dolor, no hay mejora”***

Como un paciente en condición crítica que necesita cirugía, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han tenido poca libertad para determinar el alcance y la extensión de los programas de estabilización implementados durante los últimos 15 años. A pesar de esta imposición, ligada a la reestructuración de la deuda externa y al Plan Brady, los resultados positivos derivados de estos programas están contribuyendo a crear un consenso regional acerca de un modelo de desarrollo económico basado en el mercado. Este modelo también representa una base adecuada sobre la cual América Latina y el Caribe están construyendo estructuras para integrarse a una nueva, más interdependiente y compleja economía global.

Sin bien las estadísticas sobre la evolución de la productividad y la producción son positivas, 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 con que la agricultura se está integrando a la economía interna de algunos países y a la competitiva economía global, demanda un mayor esfuerzo por convertir las amenazas potenciales en oportunidades: sólo así América Latina y el Caribe podrán cosechar los beneficios de una economía global estrechamente entrelazada.

Nos abocaremos ahora a una **evaluación resumida de los beneficios y deficiencias** de la adopción del nuevo modelo de desarrollo económico, tal y como se manifiesta en las reformas de estabilización macroeconómica y estructural basadas en el mercado. Las que siguen son algunas interpretaciones de este proceso.

vi. ***Las conmociones iniciales negativas para la producción y el empleo***

Las conmociones iniciales negativas que la economía debe soportar cuando se implementan los programas de estabilización y reforma dependen —en términos generales— de dos elementos. Debe analizarse primero el nivel y la extensión de los **desequilibrios y distorsiones originales**, como la inflación, la sobrevaloración de la tasa de cambio, el fardo de la deuda externa, el nivel de protección contra las importaciones, el nivel y la tendencia de la productividad del capital, el trabajo y la tierra, la cantidad de reservas internacionales y la calidad general de la asignación de recursos. En otras palabras, **¿cuán malo es el estado clínico del “paciente económico y social”**, como resultado de una larga historia de acumulación de errores de política económica? El segundo punto es cuán comprensivo y radical es el paquete de políticas; así como cuán diligentes e ingeniosas se muestran las autoridades para ofrecer las **redes de seguridad social** mínimas, necesarias para evitar que el paciente empeore y para promover una recuperación económica rápida y sustentable.

El **primer** elemento representa una restricción y un conjunto de señales que determina cuán severas deben ser las medidas. La idoneidad y la credibilidad son ingredientes clave. Ya que el FMI y el Banco Mundial están involucrados en la aplicación de estas políticas, es imperativo que el gobierno disponga de un equipo económico competente que también esté 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 falta de idoneidad de los programas del FMI debe verse en el contexto de los **dos elementos** ya citados. Los errores en el diseño de la “arquitectura y carpintería” de estos programas se relacionan con un complejo conjunto de temas, como la **flexibilidad** del FMI para realizar ajustes en los difíciles criterios de gestión y desempeño trimestral de las metas monetarias, fiscales y de balanza de pagos. También debe tomarse en cuenta la **dosis** con que se administran los “medicamentos” de la estabilización.

Aquí, el diagnóstico es muy bueno para Chile y Argentina (donde el FMI pudo integrar una tasa de cambio fija al programa), regular para México, y decepcionante en el caso de Brasil. Debemos tener en mente 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.** Pero una **conclusión** equilibrada apuntará a la **necesidad del FMI de flexibilizar y afinar sus programas monetarios**, al tiempo que evita la inclusión de ingredientes no idóneos en la receta de estabilización.

El FMI no puede convertirse en un policía macroeconómico, ni en un prestamista de último recurso, ni tampoco en una fuente de riesgo moral o *riesgo de probidad*, situación que ocurre cuando los países o inversores piensan que sus riesgos son menores de lo que aparentan, partiendo del supuesto de una intervención de último minuto por parte del FMI. Tal supuesto puede invitar a descuidos por parte de los agentes económicos y políticos.

Ciertamente, he analizado las consecuencias económicas y la calidad del crédito de los programas del FMI con algunos de los miembros de sus equipos técnicos, y sin embargo, no puedo recordar ninguna discusión acerca del **impacto sectorial de tales programas en las áreas rurales (excepto los relacionados con actividades orientadas a la exportación)**. El FMI asume que los programas estructurales patrocinados por el Banco Mundial y los gobiernos se encargarán de esas ramificaciones económicas. Esa es una importante omisión que debe ser corregida. Recientemente, el FMI ha venido prestando mayor atención a las repercusiones de los programas en los precios relativos, y en particular en el precio de los alimentos. En ocasiones ha aceptado, inclusive, exenciones en la aplicación del IVA a los alimentos, o han estado de acuerdo con aplicar impuestos más bajos para los alimentos incluidos en una canasta básica.

vii. Criterios generales para evaluar los programas de ajuste macroeconómicos

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**, comenzando por la **credibilidad** (para que las señales emitidas por las autoridades no alimenten expectativas negativas entre los agentes económicos), así como la amplitud y sustentabilidad del paquete de políticas. Estos factores dependen de la aptitud del equipo económico y de la habilidad del gobierno para asegurar un mínimo de apoyo político para mantener la sustentabilidad. Otro factor clave es la **idoneidad**, reflejada en la elección de los instrumentos de ajuste (por ejemplo, las políticas monetarias y fiscales) necesarios para la implementación del programa. Debe destacarse aquí el grado recomendable de rigurosidad de las medidas, con respecto a 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 cuál nivel de ajuste es **factible** y **cuándo** puede aplicarse.

Un elemento fundamental es **la secuencia adecuada** de las reformas estructurales y su momento apropiado de ejecución. Por ejemplo, la demora en reformar los mercados laborales está contribuyendo a mantener una alta tasa de desempleo en Argentina. También debe haber coherencia en el paquete de estabilización. Por ejemplo, la decisión de bajar las barreras de protección a las importaciones, en el contexto de una tasa de cambio no-competitiva o sobrevaluada, resultará en un rápido deterioro de la balanza comercial, el cierre de empresas que compiten con las importaciones, y una violenta reacción política contra todo el paquete.

El paquete debe tener además financiamiento externo adecuado, proveniente de fuentes multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el BID, así como de fuentes bilaterales y privadas, con una nueva emisión de bonos, por ejemplo. Las lagunas en el flujo de caja externo de la economía, usualmente se traducen en presiones especulativas contra la divisa nacional, un breve episodio de inflación y un deterioro en el precio de los instrumentos de la deuda pública, como los bonos Brady en los mercados de deudas internacionales. Esto indica un aumento en el riesgo de poseer esos instrumentos, incrementa el costo de la emisión de nuevos bonos y plantea interrogantes sobre su solvencia.

El remedio tampoco debe matar al paciente. Dicho de otra manera, el grado de austeridad no debe crear un nivel, social y políticamente inaceptable, de desempleo y pobreza. Esto puede resultar en presiones para revertir ciertas medidas, o puede incluso debilitar el grado de gobernabilidad. Un ejemplo reciente es el de Ecuador. Siguiendo una solicitud del FMI, la administración actual intentó incrementar la tasa del impuesto al valor agregado y eliminar las exenciones, todo esto en medio de una recesión. El tiro salió por la culata, y contribuyó a demorar la firma de un acuerdo con el FMI. Los programas del Fondo también deben incluir —y financiar— redes de seguridad no distorsionadoras para amortiguar las repercusiones negativas en el ingreso real y el empleo.

viii. Criterios relacionados con el crecimiento económico, la inflación y la productividad

Aquí el éxito se mide en términos de la restauración de la **estabilidad macroeconómica general**, lo cual se refleja en una fuerte caída de la tasa de inflación, la ausencia de frecuentes presiones especulativas contra la divisa nacional y la restauración del influjo de capitales extranjeros. También demanda una cantidad creciente de reservas internacionales, la provisión de un ambiente económico y político en el que la inversión interna y extranjera contribuyan a reavivar el crecimiento económico en un plazo, social y políticamente, aceptable, y una tasa de desempleo en descenso. Partiendo de los ejemplos de Argentina, Chile y México, comentados 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 idoneidad y la eficiencia del programa se mantenga; por ejemplo, reduciendo el déficit del sector público, controlando la expansión de los agregados monetarios y evitando una rápida depreciación inflacionaria de la moneda. México sufrió, entre 1988 y 1991, de un insuficiente grado de austeridad para restaurar la tasa de crecimiento por encima de la expansión de la oferta laboral. Sin embargo, evitó la recesión pronunciada sufrida por Bolivia y Chile, que implementaron programas de ajuste más duros. Por ser zonas política y económicamente distantes, las **áreas rurales** probablemente sufrirán más duramente por las demoras en que se incurra para reducir la inflación y reavivar la recuperación.

La sustentabilidad, a mediano y largo plazo, de las tasas de inflación bajas y el crecimiento elevado del PIB real están estrechamente correlacionados con la implementación de reformas estructurales que fomenten la productividad (por ejemplo, la liberalización del régimen de comercio, la reducción y simplificación de las regulaciones, la reforma de los mercados laborales y la reforma del sector financiero). **La “profundización” del proceso de crecimiento real del PIB ha dependido, históricamente, de la porción que le corresponda al incremento de la productividad total de los factores, en comparación con la simple acumulación de capital y mano de obra.** También está relacionada con el **desarrollo del nivel de competitividad necesario para cosechar los beneficios de incursionar en los mercados extranjeros.** Aquí, la experiencia de Chile es diferente a la de México. El alza en la productividad se vincula al pausado proceso de toma de decisiones relacionadas con la adopción de nueva tecnología (ver capítulo II, sección 2), así como a nuevas, y más eficientes, formas de asignar recursos (ver el argumento de Schumpeter en la nota bibliográfica 37). Por ello, los resultados de implementar un modelo nuevo basado en el mercado se obtienen en el largo plazo, aproximadamente de siete a diez años después (57).

ix. La pobreza, la composición sectorial del crecimiento económico y el nuevo paradigma de desarrollo económico

El funcionamiento de los mercados no ofrece un mecanismo interno para modificar la redistribución de ingresos. Tampoco puede aliviar, espontáneamente, los efectos negativos, provocados por la estabilización o las reformas estructurales, en el empleo y en el nivel de ingresos. Para poder alcanzar esos objetivos, se necesita una política de redistribución de ingresos basada en el consenso, así como la provisión de redes de seguridad social. Ambos elementos son parte integral de un conjunto coherente de políticas. El descenso de la inflación y la recuperación rápida de la actividad económica pueden acortar la duración de los dolores asociados a la estabilización; pero no necesariamente aliviarán la pobreza. Las razones son las siguientes:

- Por la misma naturaleza de los **paquetes de estabilización**, la demanda se contrae, crece el desempleo, y la devaluación y desregulación de los esquemas de control de precios conducen a un aumento en el costo de la vida y al deterioro de los ingresos reales. La cirugía y la convalecencia son inevitables.
- Las **reformas estructurales** están mejor equipadas para generar empleos y oportunidades que mejoren la remuneración, gracias a un incremento en la productividad. Pero esto sucede a mediano plazo. Ahora bien, la habilidad para asegurarse un empleo depende de las calificaciones y destrezas, y éstas deben ser las que requiera el mercado laboral. **La participación en la recuperación se ve limitada por la calidad de los recursos humanos presentes en los diferentes grupos sociales.** Los grupos poco privilegiados pronto se dan cuenta de que sin esas destrezas, sus necesidades básicas no podrán ser satisfechas. Dada la pobre dotación educacional y de destrezas de las zonas rurales, y la capacidad más limitada para actualizarla, en relación con las áreas urbanas, es comprensible que la vulnerabilidad de las áreas pobres rurales no haya mermado en la transición hacia un modelo de crecimiento basado en el mercado (58).

La recuperación y la influencia de las reformas estructurales orientadas a la eficiencia incentivan la asignación de recursos hacia actividades sectoriales más productivas y mejor remuneradas. El empleo dinámico y los vínculos intersectoriales e intrasectoriales de la

expansión de la producción, frecuentemente sugieren que la **composición sectorial del crecimiento económico repercute en la pobreza**.

Con respecto al sector rural, existe evidencia estadística de que, cuanto más alta sea la contribución de las actividades agropecuarias al crecimiento del PIB, mayor puede ser el descenso en el nivel de pobreza de las áreas, tanto rurales como urbanas. Es probable que una de las razones para tal reducción en la pobreza nacional sea la reducción de 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 es que las reformas estructurales aún no han sido lo suficientemente comprensivas o profundas como para dirigir los recursos hacia ciertas actividades, según la dotación de los factores y los costos relativos (59).

Las **conclusiones generales** —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 el mercado son las siguientes:

- Es necesario que la tasa anual de crecimiento real del PIB mantenga un rango mínimo de entre 3,0% y 4,0%, para que se produzcan reducciones en la desigualdad de ingresos y en la pobreza.
- Entre 1990 y 1995, con la excepción de Honduras y México, los índices de pobreza (de moderada a extrema) bajaron en aquellos países que implementaron algún grado de reformas basadas en el mercado (60).
- Las tendencias en la desigualdad de ingresos, durante el mismo período, permiten llegar a conclusiones respaldadas por las estadísticas. El crecimiento y las reformas de los años 90 no mejoraron la distribución de ingresos, pero detuvieron el deterioro observado durante los años 80. Una posible razón detrás de dichas tendencias es que los grupos de menores ingresos se vieron extremadamente afectados, debido a sus limitadas destrezas, durante las recuperaciones y la implementación de las reformas estructurales.

Sin embargo, el lector cauteloso recordará que estas observaciones fueron hechas durante un período limitado de cinco años, y el impacto de las reformas estructurales e institucionales en el bienestar económico se gesta a lo largo de períodos más largos. No obstante, tampoco se debe aceptar, sin más, la veracidad estadística de estos estudios, que a menudo no pueden detectar con precisión la situación de las áreas rurales. En lo que se refiere a la distribución de ingresos, la situación en las áreas rurales bien podría ser peor. Un considerable vacío educacional, de gestión, de infraestructura y de institucionalidad se encuentra en la raíz de ese problema, y debe ser llenado para poder aumentar la eficiencia de las reformas.

x. Las reformas basadas en el mercado y en la estabilidad política

Durante todo el período de ajuste, muchos observadores anticiparon que el dolor social causado por las reformas basadas en el mercado, alimentaría la inestabilidad política y provocaría una crisis de gobernabilidad en América Latina y el Caribe. Sin embargo, **la evidencia histórica desechó tales profecías**. Observemos rápidamente algunos de los ejemplos regionales.

En **Chile**, después del desorden político asociado al golpe de 1973, la mayoría de los chilenos demandaron, mediante un plebiscito, —y obtuvieron pacíficamente— un sistema político más abierto. Una economía más libre alimentó la demanda de un sistema político más libre. En **México**, a pesar de algunos desordenes regionales, por ejemplo en Chiapas, y a pesar de la interferencia política —intermitente pero palpable— de los narcotraficantes poderosos, las reformas han resultado en un sistema político más competitivo, basado en un proceso electoral más transparente.

En **América Central**, tras la pacificación que se negociara en muchos países de la región, las reformas económicas subsecuentes, y las políticas implementadas por las nuevas administraciones, apuntan hacia el fortalecimiento del proceso de paz. Aun en países con ingresos per cápita extremadamente bajos y un pasado socialista, como Nicaragua, no hay indicios de que las reformas basadas en el mercado estén alimentando fuerzas poderosas que alejen al sistema político de las prácticas democráticas.

En **Perú**, por su parte, las medidas dramáticas y ambiguas tomadas por decreto en 1995 y que disolvieron la Corte Suprema y el Congreso, fueron seguidas por una profundización de las reformas y el debilitamiento sostenido de los grupos guerrilleros de extrema izquierda. La mejora sustancial de la estabilidad macroeconómica y la diversificación estructural de la economía (aun cuando la cantidad dedicada a la transformación de las áreas rurales con gran potencial de crecimiento fue significativamente baja) han mejorado la tasa de crecimiento económico y su sustentabilidad. También se ha visto que en los períodos en los que se han tomado medidas tendientes a limitar las libertades personales —por ejemplo, cuando las autoridades anunciaron que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no tenía jurisdicción en el país— el apoyo de la opinión pública hacia presidente Fujimori se ha elevado significativamente (61). Esta reacción inesperada de la opinión pública probablemente responde a experiencias pasadas en las que se abusó del argumento de los derechos humanos para justificar sentencias leves para los miembros de grupos terroristas, en el contexto de la violencia extrema que prevaleció en el país durante los años 80. Si esto se comprueba, puede augurar obstáculos para la introducción de **reformas institucionales** en el sistema legal y otras medidas necesarias para abrir el sistema político y tornarlo más competitivo.

En **Venezuela**, una oleada de violencia social sacudió al país a finales de los años 80, como resultado de las rigurosas medidas de austeridad adoptadas entonces. Le siguieron dos intentos de golpe infructuosos y el juicio político contra el presidente Pérez en 1993. La aplastante victoria electoral del presidente Chávez, quien dirigió uno de los intentos golpistas, refleja, según las encuestas de opinión, una fuerte exigencia a reformar la constitución, contener la corrupción, y mejorar la pobre educación pública y otros servicios estatales. También puede que refleje el impulso de contar con un sistema judicial transparente. Estas opiniones representan un rechazo a leyes anticuadas y partidistas, y una demanda a que se introduzcan "**nuevas reglas de juego**" (es decir, **instituciones**). Uno también puede argumentar que estas demandas responden al aplazamiento de las reformas estructurales y de estabilización iniciadas a comienzos de los años 90. En efecto, en Venezuela hay **un gran mercado para las reformas institucionales**. Sin negar el carácter discutible de algunas reformas políticas, así como de las tácticas de fuerza empleadas por la nueva administración para promover su creación, si estas reformas se definen e implementan apropiadamente, pueden constituir una plataforma adecuada para lanzar reformas, más eficientes e idóneas, basadas en el mercado.

Pese a las fricciones políticas, asociadas con el cambio tan dramático a un nuevo modelo económico, y los dolores provocados por las reformas económicas, el **saldo político neto** de las reformas ha sido, hasta el momento, positivo. Sin embargo, **la para mantener la sustentabilidad de las reformas y su futura compatibilidad con la estabilidad política es necesario que se le 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 de las áreas rurales. También debe reducirse **la pobreza**, en particular la pobreza rural.

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 áreas rurales. Es necesario incluir, en la lista de prioridades, la provisión selectiva de redes de seguridad y servicios sociales para mitigar el dolor de la transición, y facilitar la participación de segmentos más extensos de la población en los beneficios de las reformas basadas en el mercado (por medio de la educación, por ejemplo).

c. Conclusiones

A partir de la revisión de las virtudes y defectos de las reformas estructurales y de estabilización, identificadas como componentes clave del nuevo modelo económico basado en el mercado y que ha ganado terreno en América Latina y el Caribe, podrían formularse algunas conclusiones. Algunas de las más importantes son:

- El grado de austeridad requerido para la estabilización depende, en gran medida, de la magnitud del **desequilibrio original**, generado, en el pasado, por políticas erróneas.
- Las medidas de estabilización débiles tienden a posponer la restauración de la estabilidad macroeconómica, así como la consecuente recuperación (por ejemplo, en los casos de Argentina y Chile, en comparación con México).
- En algunos países, **la falta de coherencia entre los programas de estabilización y la reforma estructural** dieron como resultado una recuperación poco duradera, una inflación pertinaz y contribuyeron escasamente a una productividad que permitiera relanzar y sostener el crecimiento económico a mediano plazo.
- Los programas de estabilización monetaria del FMI necesitan, urgentemente, una mayor **flexibilidad** y adecuación a las condiciones locales.
- Es necesario prestarle atención al **equilibrio sectorial** y al efecto sectorial de las medidas de estabilización, como también a la composición sectorial del crecimiento económico; aspectos que, con la excepción de Chile, están ausentes de los programas de ajuste implementados en los países de la región. Esto resulta especialmente importante para cuestiones tales como la estructura de la distribución de ingresos y la pobreza, y es particularmente relevante para 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 —dejan como resultado una mayor vulnerabilidad ante la volatilidad de los flujos de capital a corto plazo o ante las presiones del contagio financiero proveniente del extranjero. Esto es especialmente grave si las medidas simplemente se han pospuesto. Se ha carecido

de reformas destinadas a desarrollar fuentes financieras de capital a largo plazo. También es perjudicial la incapacidad de las corporaciones para contratar a los desempleados, como en el caso de Argentina, por la falta de liberalización del mercado laboral.

- Es necesario **proveer redes de seguridad social “no distorsionantes”** para reducir las penurias 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 las probabilidades de que surja un consenso social y político negativo en contra de las reformas.
- Existen evidencias estadísticas de que, a pesar de sus defectos, las reformas estructurales y de estabilización, bien aplicadas, reducen la inflación, generan una sólida recuperación y arrojan resultados que favorecen la productividad a fin de sostener la vida a largo plazo del crecimiento verdadero del PIB. Algunas observaciones también destacan que, aparentemente, estas reformas detienen la tendencia al deterioro de la distribución de la riqueza.
- Existen evidencias históricas que realzan la necesidad de **mantener el carácter fundamental** y la calidad de las reformas basadas en el mercado, a fin de que los mercados puedan proveer señales sin distorsiones. Tal como en el caso de Chile a fines de la década de 1970, las desviaciones de los criterios centrales del modelo provocan dolorosas interrupciones en el crecimiento del empleo y en el crecimiento económico generador de productividad.
- Con la excepción de aquellos casos en los que el ajuste y las reformas estructurales han resultado inadecuados o incompletos (por ejemplo, Ecuador y Venezuela), no existen indicios de que las reformas hayan alimentado la inestabilidad política o un alejamiento de las prácticas democráticas. **Lo mismo puede decirse sobre las interrupciones en las sucesiones electorales legítimas.**
- El tema de la sostenibilidad de las reformas en el largo plazo y su compatibilidad con la estabilidad política se entrelaza, inevitablemente, con **la creación de nuevas instituciones** que les faciliten el acceso, a segmentos más amplios de la población, a los beneficios de las reformas y, asimismo, con la generación de incentivos para ampliar los mercados y reducir los costos de las transacciones y la adquisición de nuevas tecnologías. Las **instituciones** son elementos clave que facilitan el desarrollo de un ambiente económico que aliente decisiones para alcanzar niveles más altos de competitividad.
- Éstas son condiciones cruciales para facilitar la inserción de América Latina y el Caribe —y, especialmente, de la agricultura— en la nueva economía global basada en el conocimiento e impulsada por la competitividad. Las demoras o incoherencias en la creación de nuevos marcos institucionales han sido históricamente una amenaza para la sustentabilidad de las reformas de mercado (por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Venezuela). Como origen de futuros incentivos —y anclas para las reformas anteriores—, la falta de instituciones adecuadas continuará siendo una peligrosa laguna que debilitará los cimientos de los edificios económicos, políticos y sociales. Éste es el tema de la sección siguiente.

2. LA DOSIFICACION DE ELEMENTOS INSTITUCIONALES REQUERIDA EN LOS PLANES DE REFORMA

A continuación analizaremos el papel desempeñado por los **componentes institucionales** de las reformas basadas en el mercado en América Latina y el Caribe.

Surgirán cuestiones acerca de la inclusión o exclusión de las reformas institucionales, como parte integral de **las nuevas reglas de juego**, que defiende el modelo basado en el mercado. En esta sección se sugerirá asimismo qué tipo de instituciones se requieren, a fin de que el nuevo modelo sea sostenible. Ésta será una oportunidad para recorrer rápidamente el camino seguido por las reformas económicas de América Latina y el Caribe durante los últimos 15 años, y examinar algunos de los vacíos dejados en la articulación estructural —es decir, arquitectónica— de los componentes de política del nuevo paradigma económico “amistoso al mercado”, adoptado por la gran mayoría de los países de la región.

a. Instituciones y Organizaciones: Definiciones y Componentes

i. Instituciones

Nuestra primera tarea será tratar de aclarar el concepto de **institución** y diferenciarlo del de **organización**, puesto que tienden a confundirse. Douglass C. North, premio Nobel de Economía en 1993, se esforzó, en una investigación pionera y exitosa, por descubrir y subrayar la importancia de las instituciones como variables explicativas del proceso de crecimiento económico.

La definición de ‘instituciones’ elaborada por North es la siguiente:

Las instituciones son las ‘reglas de juego’ de una sociedad, o, más formalmente, las restricciones 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 en el tiempo, de manera que son la clave para entender los cambios históricos. [...] Las restricciones institucionales incluyen tanto aquello que los individuos [o corporaciones] [...] tienen prohibido hacer como, a veces, en qué condiciones algunos individuos [o corporaciones] [...] tienen permitido 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 por equipos. [...] Están constituidas tanto por reglas escritas como por los típicos códigos de conducta no escritos que sustentan y complementan las reglas formales, como la obligación de no lesionar intencionadamente a un jugador del equipo rival. [...] Una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta transgredirlas, así como la rigurosidad del castigo pertinente. [...] Las instituciones afectan el funcionamiento de la economía [...] [principalmente] por su efecto en los costos del intercambio y la producción. (62)

Como ejemplos de instituciones podemos citar 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 de mercado, los sistemas legales de los mercados laborales, o las reglas e incentivos en que se basa la participación en las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio.

ii. Organizaciones

Citemos de nuevo a North, esta vez sobre las organizaciones:

[...] son grupos de individuos unidos por el propósito común 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 cuál es el modo en que éstas evolucionan. Por el contrario, las organizaciones influyen en cómo evoluciona el sistema institucional. [...] Las organizaciones se crean con un propósito intencional, consecuencia del conjunto de oportunidades que resulta del entramado de restricciones (tanto las institucionales como las tradicionales de la teoría económica) y, a través de sus intentos por lograr sus objetivos, son agentes fundamentales del cambio institucional. (63).

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 (por ejemplo, el FMI, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo) y las multilaterales como la FAO o el Instituto Interamericano para la Cooperación para la Agricultura.

iii. Componentes

Esta definición contiene unos cuantos **elementos de esta definición** particularmente relevantes en lo que se refiere a la acción productiva de los agentes económicos, particularmente a la de aquellos que intervienen en la agricultura. Destacaremos ahora 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 deben ser percibidas por los agentes económicos como creíbles y *razonables*, y deben verse como emanadas de un consenso político y económico. Todo esto es necesario para que las instituciones (es decir, las reglas) puedan crear un medio en el que **los recursos sean distribuidos eficazmente, y la producción se genere e intercambie al más bajo costo y precio**.

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 en forma unilateral por el gobierno. Seguramente, este gesto será percibido como “no razonable” por los agentes que necesitan hacer pagos al exterior, en moneda extranjera. Como lo demuestra la historia, el abandono de algunas instituciones, por parte de los agentes, produciría, en este caso, el surgimiento de un **mercado paralelo ilegal o mercado negro** para la divisa extranjera. En él, el precio de la moneda extranjera es mayor (es decir, conlleva un sobreprecio) que aquél que prevalece en el mercado oficial, que se mantiene, en forma artificial, por medio del control del tipo de cambio. El mercado paralelo no hubiera aparecido sin la presencia de dos elementos en la nueva regla. Uno es que fue percibida como no razonable. El segundo es que nunca se hubiera generado si hubiera existido consenso entre aquellos agentes que precisan divisas extranjeras. Por tanto, la regla es ineficaz y provoca distorsiones. El mayor precio de la divisa extranjera que prevalece en el mercado paralelo se

debe al hecho de que refleja la escasez de moneda extranjera. También es consecuencia de los riesgos legales y del oneroso castigo que conllevan las transacciones en un mercado ilegal, en caso de ser descubiertas.

(2) *Los incentivos y las restricciones*

Las instituciones proporcionan un **marco de referencia**, en el cual los incentivos y las restricciones son un subproducto de sus elementos. Las reglas claras, fiables, que no causan distorsiones y que se pueden cumplir, contribuyen a estructurar restricciones e incentivos eficaces para los agentes económicos. La capacidad de una sociedad para asegurar la estabilidad y la viabilidad de dicho marco de referencia, resultará en una **reducción del riesgo** asociado a las decisiones de futuros empresarios, como comenzar un negocio arriesgado o adoptar nueva tecnología para aumentar la productividad. Este marco contribuye, asimismo, a hacer más predecible y menos volátil el patrón de funcionamiento de los agentes económicos. Si se diseña adecuadamente, el comportamiento de los agentes se vuelve espontáneo, se vuelve casi un hábito.

Los **incentivos** generados en este marco se reflejan en la **reducción de 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 fiabilidad, o si un conjunto de reglas *subterráneas* sustituye a las formales, el negocio podría verse transformado en una aventura demasiado riesgosa, o con unos **costos de producción** prohibitivos. Este fue el caso de muchos países de América Latina y el Caribe antes de que se adoptase el nuevo modelo basado en el mercado (64). La **corrupción** también conlleva un alto costo. Por ejemplo, si existe una tasa de importación prohibitivamente alta, una empresa puede verse **inclinada** a pagarle un soborno a un oficial público, para, así, poder importar un ítem sin tener que pagar el costo de la tasa. Cuanto mayor sea el nivel de protección, de regulaciones y de controles indiscriminados impuestos por el gobierno, mayor será **la tendencia de todo el sistema a participar en transacciones en las que haya una cierta corrupción**. Así pues, los sobornos se convierten en *las reglas subterráneas e informales del juego*. **Se convierten 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 propiedad** en las áreas rurales, podría hacer que el **costo de las transacciones** de las propiedades rurales (es decir, la negociación y la ejecución del contrato) subiera exageradamente y se convirtiera en un factor disuasorio para tales transacciones. En general, la carencia de instituciones adecuadas reduce la fiabilidad del **contenido informativo de las reglas** que se necesitan para ejecutar una transacción. Esta deficiencia **aumenta el costo de las transacciones, pues es necesario llevar a cabo un proceso de búsqueda de información que resulta inaccesible. O bien, crea incentivos para participar en prácticas corruptas** (65). Otra manifestación de los sistemas económicos excesivamente regulados es la emergencia de una economía sumergida 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, fiables e imparciales, que hagan valer las reglas, es una condición necesaria para hacer viable el comportamiento de las organizaciones y de los individuos que se rigen (en su comportamiento económico, político o social) de acuerdo con el marco institucional prevaleciente. Si no existen canales judiciales

apropiados —para resolver los conflictos que puedan surgir entre los agentes, y para hacer cumplir las reglas aceptadas—, aumentarán los riesgos y los costos de las diferentes transacciones económicas. Así, su **falta de adecuación distorsiona los incentivos y las restricciones originales, propios de las instituciones**. Las distorsiones pueden ocurrir en numerosos tipos de transacciones, como la creación de empresas, la producción, las exportaciones, las importaciones, la adquisición o adaptación de nuevas tecnologías, la compra de tierras, o los alquileres. Aún más: sin una mínima garantía de que se puedan hacer cumplir las reglas, **ni la pena por infringirlas ni la rigurosidad del castigo, ambas incorporadas en el sistema institucional, podrán aplicarse a los infractores**.

(4) *Estabilidad y cambio*

No cabe duda de que, con el paso del tiempo, van surgiendo cambios —a consecuencia de la evolución de las organizaciones económicas, políticas y sociales, y de sus repercusiones en los componentes institucionales—. Pero si los cambios al sistema institucional prevaleciente son frecuentes o abruptos, o si una determinada organización adquiere tal nivel de poder que puede cambiar, repetidamente, las reglas en beneficio propio, la adecuación y la fiabilidad de las instituciones decaerá. Esto puede aumentar los riesgos y los costos de transacción de las diferentes formas de interacción económica. Sin embargo, **en las instituciones, los cambios graduales, siempre y cuando sean aceptables para los actores y provengan del consenso, son inevitables, y a menudo necesarios** para adaptar determinados componentes institucionales —o la institución entera— a nuevas situaciones, y, para mejorar su eficiencia.

Sin embargo, 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 reacondicionamiento de las instituciones. Un ejemplo de la relación entre el ritmo de los cambios y su inserción en una estrategia coherente son aquellos cambios institucionales a que debe someterse la agricultura y que se originan en la presión generada por el surgimiento o la evolución, de las instituciones de la economía global (por ejemplo, las presiones para aumentar la competencia agrícola generadas en las negociaciones multilaterales de la OMC). Ese cambio institucional original, debe ser visto conjuntamente con la necesidad de renovar otras instituciones (para lograr, por ejemplo, el readiestramiento del agricultor), de lo contrario su eficacia y su porvenir serán altamente cuestionables. Un requisito importante para estos cambios —además de su legitimidad— es que no deben crear una realidad, o una percepción de ella, inestable o impredecible.

Para citar de nuevo a North: “La estabilidad, en conjunto, de un marco institucional posibilita complejos intercambios a lo largo del tiempo y el espacio” (66). Un ejemplo relevante relacionado con este aspecto es la repentina imposición de un impuesto elevado sobre el valor agregado. Otro sería el ritmo de la apertura del régimen de comercio. Por ejemplo, si se anuncia abruptamente un recorte en los aranceles, sin dar un tiempo razonable a los agentes para ajustarse a él, los posibles resultados negativos de tal decisión (entre otros, el cierre de fábricas y el aumento del nivel de desempleo) podrían poner en peligro el apoyo necesario para realizar ésta y otras reformas estructurales.

b. Introducción y Equilibrio de los Elementos Institucionales en las Reformas Económicas

Con base en estas definiciones (sección 2-A) y en la evaluación general de beneficios y defectos de las reformas basadas en el mercado (sección 1-C), pasamos ahora a examinar aquellos aspectos relacionados con el marco institucional, que son necesarios para mejorar las reformas existentes y para preparar el camino para la introducción de otras nuevas. **Los objetivos** son llenar el vacío dejado por reformas incompletas, introducir un grado de coherencia en las reformas no económicas, asegurar un desarrollo sostenible global, evitar las distorsiones causadas por las obligaciones y los incentivos de las instituciones que quieren promover el crecimiento económico, y establecer criterios mínimos para las reformas institucionales adicionales que son imprescindibles para la agricultura de América Latina y el Caribe. **Tres casos**, relacionados con **los costos de transacción, la ejecución de los contratos y la descentralización**, se utilizarán para destacar la importancia de unas **normas institucionales** adecuadas, que den una base sólida para mejorar la eficacia y el desarrollo sostenido de las decisiones que generan ingresos en las áreas rurales.

i. *Reformas incompletas y componentes institucionales: el caso de los costos de transacción*

Un caso que se repite con la introducción de reformas institucionales es el de las costosas deformaciones que aparecen con la **introducción incompleta de una reforma necesaria, en ausencia de un marco institucional adecuado**. Sin éste, la reforma original podría generar, sin quererlo, significativas distorsiones adicionales. Este es el caso, por ejemplo, de la reforma tributaria introducida de forma poco sistemática en **Brasil** durante los años 90. El objetivo de esa reforma gradual de los impuestos, que surgió en condiciones relacionadas con 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 periodo de tiempo, fue el **aumento de los costos de transacción y la reducción de los incentivos para acordar contratos a 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 influyen en la manera en que las empresas brasileñas conducen los negocios, uno de los que más tiempo consumen son las **complejas regulaciones, formas de ejecución y procedimientos** para pagar 50 impuestos diferentes —municipales, estatales y federales, sin olvidar el IVA—. Algunos de éstos deben ser pagados mensualmente. Las dificultades inherentes en hacer un gran número de pagos de impuestos se exacerban con las inconsistentes especificaciones de cómo llevar el recuento, así como el difícil archivo de las facturas y otros documentos contables, y los requisitos de pago, sin mencionar la falta de claridad de las reglas y los inevitables sobornos.

En Brasil, **el costo de las ventas de este sector se duplicó**, como resultado de la carga impositiva y las complejas regulaciones y normas. El tiempo que los empresarios o propietarios dedicaban al pago de los impuestos y a las normativas, y el papeleo burocrático llegó al 15,0% del tiempo dedicado a trabajar. Por su parte, los empleados a tiempo completo en empresas de mediano o gran tamaño tenían que dedicar en promedio un 4,0% y un 7,0%, respectivamente, de su tiempo de trabajo a lidiar con el fisco. **En conjunto**, los empresarios y

ejecutivos brasileños dedicaron un 15,0% de su tiempo al manejo de los impuestos, mientras que sus homólogos chilenos dedicaron sólo un 10,0% (67).

Este tiempo de trabajo tiene **su precio**. En Chile, el pago a los empleados que se encargan de los impuestos y las regulaciones es de solo el 63,0% de lo que se paga a sus colegas en las empresas brasileñas. Pero también debe añadirse el **costo de sustitución** del valor del tiempo utilizado para las normativas y el pago de impuestos. El costo es equivalente a la cantidad de **tiempo que se podría haber dedicado a temas relacionados con la producción, la comercialización o la planificación estratégica**. Por todo lo anterior, **en Brasil el sector de la confección** siguió siendo **poco competitivo** (a comienzos de los años 90) y las empresas se negaron a aceptar contratos a largo plazo para entregar mercancías. Éste es un buen ejemplo de cómo una sobrecarga de normativas aumenta el **costo** de hacer negocios. También se produce una falta de incentivos para firmar contratos, puesto que éstos demandan la asignación de recursos en el presente para poder entregar mercancías en una fecha posterior. También fomentan la **incertidumbre** sobre el posible y esperado rendimiento futuro de las inversiones. El exceso de regulaciones puede, además, generar incentivos para producir en el mercado negro, y evadir, así, la compleja maraña de impuestos.

ii. La ejecución de los contratos, la información y la asunción de riesgos

En un contexto de mercado, la relación entre compradores y vendedores incluye un componente de riesgo que se puede manifestar en diferentes grados. 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 unas características específicas, y a un precio y en un momento determinado. Lo mismo vale para el agricultor, que debe aceptar las promesas de una firma de cómputo de proporcionarle un programa de software con unas características específicas para procesar determinada información sobre mercados. Otro agricultor podría haber acordado con un conductor de camión el transporte y la entrega de su mercancía a un comprador en un área geográfica determinada. La compra de tierra o la adquisición de tecnología que permita 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 estas transacciones a menudo se basan en un contrato vinculante. Una vez que se firma el contrato, las dos partes asumen que la transacción se completará conforme a las especificaciones contractuales. Asimismo, las dos partes confían en que las **leyes existentes que regulan la aplicación de los contratos**, y el sistema judicial en el que éstas se enmarcan, son **eficaces e imparciales**. Finalmente, confían en que el **costo** de utilizar el sistema judicial, en caso de ruptura de contrato, será siempre de proporciones razonables. En otras palabras, **estas decisiones se toman dentro de un marco institucional o de una serie de normas concretas**.

En las operaciones realizadas en una granja, hay una gran variedad de **procesos discretos**. Incluyen la preparación del suelo, la toma de decisiones sobre 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 **concentrar verticalmente**, en una sola empresa, todos o casi todos estos procesos. Pero también hay otros que deciden **contratar a un proveedor externo**, o contratista, para que haga algunas de las tareas intermedias, o que ayude a la **integración de nueva tecnología**, a través de acuerdos legales vinculantes.

Las razones que sustentan esta decisión —optar por un proceso de producción vertical o centrarse en algunas etapas o procesos específicos— pueden estar relacionadas con las capacidades técnicas, gerenciales o financieras del agricultor. Pero además de las razones ligadas a la eficacia o a la especialización, hay casos en los que la ausencia de una institución fiable es lo que fundamenta la decisión del agricultor. A fin de cuentas, se decide por hacerlo todo él —al margen de su capacidad— pensando en los altos costos o en los riesgos asociados con la ausencia de normas claras que gobiernen los contratos.

En los ejemplos precedentes, la ausencia de instituciones fiables se puede manifestar de diversas maneras. Un agricultor puede decidir no diversificar sus cosechas, o adquirir nueva tecnología, debido a que **carece de información** sobre la confiabilidad de los proveedores de tecnología o semillas de alto rendimiento. El riesgo inherente en la asunción de estas decisiones puede deberse a la **ausencia de un mecanismo legal de ejecución obligatoria de los contratos que rigen esa transacción en particular**. La escasez o ausencia de **servicios de extensión agrícola** (por ejemplo, de una institución oficial) en un área rural en particular, puede ser origen de incertidumbre al momento de tomar algunas decisiones, como la elección entre diversas variedades de cultivos. Los servicios de extensión agrícola, si se usan de forma adecuada, pueden ser una **valiosa fuente de información para los agricultores**, y pueden ayudarles a tomar decisiones bien fundamentadas.

También podrían darse situaciones en las que la falta de fuentes fidedignas de información o de instituciones adecuadas, lleve, a determinada actividad agrícola, a una **integración vertical** (68) o a una **concentración extrema**. Por ejemplo, una compañía nacional muy grande o una transnacional podrían llegar a un acuerdo con una autoridad central o regional para que se les conceda, de manera circunspecta, exenciones, subvenciones directas u otras ventajas, fuera del marco legal, para compensar la ausencia o falta de confiabilidad de las instituciones. En este ejemplo, la compañía podría establecer un monopolio y hacerse de un poder considerable para fijar precios. Este resultado reflejaría la impotencia de la estructura institucional para ofrecerles igualdad de oportunidades a todos los agricultores, ya que la “posibilidad de pagar” y asegurarse ventajas extralegales se convierte, al menos por un tiempo, en una **institución de facto**.

iii. La descentralización, la responsabilidad y la innovación como formas de promover el bienestar económico

En el espacio dedicado a las innovaciones para promover la productividad y la competitividad —dos requisitos clave para que la agricultura de América Latina y el Caribe pueda participar en la economía global— comentamos las condiciones que una empresa necesita para crear incentivos que fomenten ambas cualidades (ver capítulo II, sección 2). Concluimos entonces que, a nivel empresarial, era necesario desarrollar una cultura de experimentación. Es necesario ahora revisar **las normas institucionales y las condiciones macrosociales que fomentan la experimentación y las innovaciones**.

Para desarrollar un ambiente de experimentación, se requiere un grado mínimo de **apertura y de espacios para la toma democrática de decisiones dentro de la compañía**, así como recompensas adecuadas. Tales condiciones también refuerzan la capacidad de la empresa para responder por sus acciones ante sus empleados, accionistas, clientes y la sociedad en general. Para que se den estas condiciones, es necesario evitar la centralización excesiva en el proceso de toma de decisiones. De otro modo, los procedimientos largos y engorrosos (y a veces arriesgados) desaniman las iniciativas innovadoras. ¿Es posible extrapolar estas condiciones institucionales microeconómicas a la esfera macroeconómica?

En el capítulo dedicado a las organizaciones y a la capacitación, 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 las empresas favorecen las pruebas, los experimentos, y las innovaciones que podemos caracterizar como eficientes, en términos de adaptabilidad. [...] Así pues, la eficacia en términos de adaptabilidad ofrece los incentivos necesarios para favorecer el desarrollo de procesos de toma de decisiones descentralizados, que les permiten a las sociedades maximizar el esfuerzo necesario para explorar nuevas maneras de solucionar problemas. [...] Las diferentes normas institucionales producirán diferentes incentivos [...].” (69)

La **eficacia en términos de adaptabilidad** se define como el conjunto de decisiones políticas y económicas tomadas en un entorno de normas institucionales. Influye en la **manera en que una economía evoluciona a medio y largo plazo**.

Uno de los elementos más importantes de este nuevo acercamiento institucional a la toma de decisiones en la esfera macroeconómica, es la puesta en relieve de la **descentralización**. La débil influencia económica, fiscal y política de los grupos económicos rurales (que ya hemos discutido en la sección 1) y la falta de atención histórica a su papel en el modelo de desarrollo económico que prevaleció en la época de la industrialización y de la sustitución de las importaciones bajo el dirigismo estatal (ver capítulo I y II) 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 propicia para que la agricultura de América Latina y el Caribe emerja como una prioridad política y económica.
- Hay un número de **elementos clave, asociados con el desarrollo de la competitividad** que es necesario llevar a las áreas rurales con un mínimo de eficacia. La descentralización de estas decisiones es una condición necesaria para asegurar la idoneidad; el compromiso de los clientes (por ejemplo, los agricultores) con el proceso de definición de necesidades y de aporte de soluciones a los problemas; el **cumplimiento de los contratos** con los proveedores regionales de insumos o servicios (por ejemplo, en tecnología de la información o servicios de extensión agrícola), y el **permiso de experimentar**, en los casos en los que la filial de una gran compañía, situada en un área rural, tiene independencia de gestión para promover experimentos que favorezcan la productividad.
- Normalmente, 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 se asegure mejor el **cumplimiento de las responsabilidades** a niveles más bajos de gobierno, más cercanos a las recompensas electorales y a los castigos vinculados con la baja calidad de los servicios ofrecidos.

Se debe considerar la descentralización, a nivel microeconómico y macroeconómico, como un elemento crucial para canalizar la demanda y la oferta de ideas innovadoras y de información, en un mercado que genera un conocimiento productivo aplicado, y que puede ser utilizado para mejorar la competitividad de las granjas en los mercados internos e internacionales. El punto fuerte de este argumento en favor de la descentralización es similar al

esgrimido en favor de la libre relación entre compradores y vendedores en un mercado determinado.

NOTAS y REFERENCIAS

1. Ver Maddison, A. (1989) *The World Economy in the 20th Century*, OCDE, París, págs. 66-78.
2. Ver Maddison, A., obra citada., págs. 78-94. Little, I. M. D., Cooper, R. N. & Rajapatirana, S. (1993) *Boom, Crisis and Adjustments: The Macroeconomic Experience of Developing Countries*, Oxford University Press, Nueva York, págs. 9-28.
3. Para obtener un análisis histórico e interpretaciones sobre la evolución de las políticas de desarrollo de América Latina, ver Corbo, V. (1992) *Development Strategies & Policies in Latin America: A Historical Perspective*, International Center for Economic Growth, San Francisco. Cooper, R. N. (1991) *Economic Stabilization in Developing Countries*, International Center for Economic Growth, Informe Ocasional No. 14. Cardoso, E. & Fishlow, A. (1989) *Latin American Economic Development: 1950-1980*, Documento de Trabajo No. 3161, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
4. Para obtener información sobre la evolución de la crisis de la deuda externa, ver Cline, W. (1995) *International Debt Reexamined*, Institute for International Economics, Washington, DC, capítulos 5 y 6.
5. Para obtener información acerca de la importancia del Plan Brady, ver García-Medrano, J. (1989), *The Significance of the Brady Plan: Mexico as the First Chapter*, en *Global Banking*, Merrill Lynch, Nueva York, págs. 49-58. Presentado ante el FMI – Reunión del Banco Mundial, Washington, D C.
6. Ver Little, I.M.D. et al., obra citada., págs. 360-393.
7. Para obtener información sobre las cargas y distorsiones de las regulaciones, ver de Soto, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Harper & Row, Nueva York. Para obtener información sobre la importancia histórica de las estructuras institucionales, Ver North, D. C. (1991) *Institutions*, Journal of Economic Perspectives, vol. 5, No. 1, págs. 97-112.
8. Si desea más información sobre estos temas, Ver también: Corbo, V., "Old and New Growth Theories: Some Illustrations for Latin America and East Asia". En Solimano, A., (ed.) (1996), *Road Maps to Prosperity: Essays on Growth & Development*, The University of Michigan Press, págs. 158-67. Solimano, A., *Economic Growth Under Alternative Development Strategies: Latin America From the 1940s to the 1990s*, Ibid., págs. 173-194.
9. de las Casas, L., "Globalización, Integración y Reformas: Nuevos Retos Para la Agricultura", en Trejos, R.A. & de las Casas, L., (eds.) (1999), *Hacia Una Nueva Institucionalidad: Cambios en la Forma de Conducir la Agricultura*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica, págs. 29-52.

10. Si desea consultar un estudio sobre la globalización, ver F.M.I. (1997) *World Economic Outlook. Globalization: Opportunities & Challenges*, Washington, D.C., págs. 45-92.
11. Puede encontrar una breve reseña del papel que le compete a la agricultura en la teoría del desarrollo y de decisiones sobre políticas en Schiff, M. & Valdés, A. (1999), *Agriculture & the Macroeconomy*, World Bank Policy Research, Documento de Trabajo No. 1967, Washington, DC. Ver también, Schiff, M. & Valdés, A., *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*. En Eicher, C.K., & Staatz, J.M., (eds.) (1998), *International Agricultural Development*, The John Hopkins University Press, Baltimore, págs. 226-233.
12. F.M.I. (1997), *World Economic Outlook*, capítulo II y Base de Datos, Washington DC.
13. O.C.D.E. (1997), *The World in 2020: Towards a New Global Age*, París, págs. 12-15, y 31-40.
14. O.C.D.E., obra citada., págs. 38-44.
15. F.M.I. (1999) *World Economic Outlook*, Apéndice Estadístico y Base de Datos.
16. Rodríguez-Clare, A. (1996), *Multinationals, Linkages & Economic Development*, American Economic Review, vol. 86, No. 4, págs. 852-873.
17. Pack, H. & Saggi, K. (1999), *Exporting, Externalities & Technology Transfers*, World Bank Policy Research, Documento de Trabajo No. 2068, Washington, DC.
18. Ver OCDE (1997), obra citada., págs. 44-48.
19. Si desea consultar una breve reseña sobre los convenios y exenciones del GATT, así como sobre los temas clave que se discutirán en la próxima reunión de la WTO (OMC), Ver Lal Das, B. (1998), *An Introduction to the WTO Agreements*, Zed Books, Londres.
20. Podrá encontrar un análisis detallado y profundo de los temas relacionados con la liberalización del comercio de los productos agrícolas en Josling, T. & Tangermann, S. (1999), *Implementation of the WTO Agreement on Agriculture & Developments for the Next Round of Negotiations*, European Review of Agricultural Economics, vol. 26, No. 3, págs. 371-388.
21. Si desea leer otros artículos interesantes, aunque discutibles, sobre estos temas, Ver Hoekman, B. & Anderson, K., *Developing Country Agriculture & the New Trade Agenda*, Banco Mundial, Development Research Group, Documento de Trabajo No. 2125, Washington, DC. También en Michalopoulos, C., *Developing Country Goals & the Strategies for the Millennium Round*, Banco Mundial, Trade & Development Research, Documento de Trabajo No. 2147, Washington, DC.
22. Ver Hoekman, B. & Anderson, K. (1999), obra citada, pág. 8.
23. Ver Lal Das, B. (1998), obra citada, págs. 42 y 75.

24. En opinión de las Naciones Unidas, los siguientes son los países que tienen un ingreso por cabeza inferior a US\$1.070. En América Latina y el Caribe son: Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua.
25. En América Latina y el Caribe esta categoría incluye a Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, República Dominicana, Haití, México, Trinidad y Tobago y Venezuela.
26. F.M.I. (1999), obra citada, Apéndice Estadístico, Tabla 5, pág.139.
27. Lindland, J. (1997), *The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products*, F.A.O., Commodities & Trade Division, ESCP / No. 3, Roma.
28. Sampson, G. P. (1996), *Compatibility of Regional and Multilateral Trade Arrangements: Reforming the WTO Process*, American Economic Review, Documentos y Procedimientos, vol. 86, No. 2, mayo, págs. 88-92.
29. Si desea más información acerca de diversos aspectos del MERCOSUR, ver Ferrer, A. (1997), "El MERCOSUR: Entre el Consenso de Washington & la Integración Sustentable", *Comercio Exterior*, vol.47, No.5, mayo
30. Bolivia y Chile se unieron como miembros asociados en 1996.
31. Yeats, A. J. (1998), "Does MERCOSUR's Trade Preference Raise Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements?", *The World Bank Economic Review*, vol. 12, No.1, enero, págs. 1 - 27.
32. Si desea obtener un análisis detallado sobre la crisis en el Este de Asia, ver Goldstein, M. (1998), *The Asian Financial Crisis: Causes, Cures & Systemic Implications*, Institute for International Economics, Washington, DC. También, Krugman, P. (1998), *What Happened to Asia?*, Economics Department, M.I.T., Cambridge, Massachusetts, mimeo.
33. La importancia de la tecnología y del conocimiento, desde una perspectiva histórica y con relación a la actual economía mundial fue analizada en detalle en Landes, D.S. (1998), *The Wealth & the Poverty of Nations*, W.W. Norton, Nueva York, págs. 276-291. También en Drucker, P. F. (1993), *Post-Capitalist Society*, Harper-Collins, Nueva York, págs. 181- 210.
34. Ver Romer, P.M. (1990), *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, octubre, págs. S71-S102.
35. Ver OCDE (1997), obra citada, págs. 61-66 y 106-112.
36. Ver Hayami, Y. (1997), *Development Economics*, Oxford University Press, Nueva York, págs. 79-84
37. 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, "el desarrollo consiste principalmente en emplear los recursos existentes de manera diferente, en hacer cosas novedosas con ellos, **sin que importe que tales recursos aumenten o no.**" En *Theory*

- of Economic Development*, Harvard Economic Studies, vol. 46, 1934. Nueva edición de Oxford University Press, Nueva York, 1961, p. 68.
38. Ver Rifkin, J. (1998), *The Biotech Century*, Tarcher-Putnam, Nueva York, págs. 103- 115
 39. *Business Week*, Nueva York, 26 de octubre de 1998.
 40. Para informarse acerca de la crítica situación que atraviesa la educación primaria pública en varios países de América Central y el Caribe, ver Sanguinety, J. A. (1992), *Educational Crisis in Latin America: The Financial Constraint & the Dilemma of Quality Versus Coverage*, U.S. Agency for International Development, Education & Human Resources Division, Technical Services Projects, Washington, DC.
 41. Ver Schultz, T.W., *Investing in People*, en Eicher, C.K. & Staatz (1998), obra citada, págs. 329 – 338.
 42. Ver Nilsson, A., Pettersson, L. & Svensson, P. (1999), *Agrarian Transition & Literacy: The Case of Nineteenth Century Sweden*, European Review of Economic History, No.3, abril, págs. 79-96.
 43. Ver Tyler, L. A. & Bernasconi, A. (1999), Evaluación de la Educación Superior en América Latina: Tres Ordenes de Magnitud, Harvard Institute for International Development, Documento de discusión No. 700, mayo.
 44. Si desea conocer una breve reseña sobre la evolución y tendencias de los servicios de extensión, Ver Antholt, C. H., *Agricultural Extension in the Twenty-first Century*, en Eicher, C. K. & Staatz, J. M., (eds.) (1998), obra citada, págs. 354-369.
 45. Puede hallar un completo estudio sobre las fuentes, privadas y públicas, de servicios de extensión en Umali-Deininge, D.,(1997), *Public & Private Agricultural Extension: Partners or Rivals?*, The World Bank Research Observer, Vol. 12, No. 2, págs. 203-224.
 46. Si desea conocer un análisis más completo que relacione la extensión agrícola de las instituciones con la tecnología de la información, Ver de las Casas, L., “La Nueva Institucionalidad Como Marco de Referencia Para Repensar La Extensión Agrícola”, en IICA (1998), Situación Actual y Perspectivas del Complejo Transferencia de Tecnología, Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria, San José, Costa Rica, págs. 59-70.
 47. Ver Rifkin, J. (1998), obra citada, págs. 107-115.
 48. Ver Umali-Deininge, D. (1997), obra citada, págs. 217-220.
 49. Ver IICA (1998), Situación Actual y Perspectivas....., obra citada, págs. 145-285.
 50. Puede hallar un completo ejercicio global sobre la capacidad competitiva de 59 países en *World Economic Forum, The Global Competitiveness Report: 1999*, publicado por Schwab, K., Porter, M. E. & Sachs, J. D., Ginebra, julio de 1999.
 51. Ver Cardoso, E. & Fishlow, A. (1989), obra citada.

52. Ver López Montaña, C., Echeverri, R. & 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., mayo, mimeo.
53. Puede hallar un estudio histórico sobre la experiencia chilena en reformas económicas en, Lindenberg, M. & Ramírez, N. (1991), Procesos de Ajuste en Países Desarrollo, CINDE & INCAE, San Jose, Costa Rica, págs. 145-165. También, Ver Fontaine, J. A. (1993), "Transición Económica y Política en Chile: 1970-1990", Estudios Públicos, No. 50, otoño, págs. 229-279.
54. Ver Solimano, A. (1996), obra citada, págs. 185-186.
55. La mayor parte de los datos contenidos en esta sección se obtuvo de la Base de Datos del Banco Central de Chile.
56. Ver Solimano, A. (1996), obra citada, págs. 188-189.
57. Ver Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Latin America After a Decade of Reforms. Economic & Social Progress: 1997 Report*, Washington, DC, Septiembre, págs. 31-82.
58. Ver López Montaña, C., et al., obra citada, págs. 18-23.
59. En la India se halló una fuerte evidencia de esta vinculación. Las evidencias no son tan fuertes en América Latina y el Caribe. Ver Ravallion, M. & Datt, G. (1996), *How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?*, The World Bank Economic Review, enero, Vol. 10, No.1, págs. 1-25. Ver también, Banco Interamericano de Desarrollo (1997), obra citada, págs. 16-19; 70-81.
60. Los países son Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Panamá y Perú. Ver Banco Interamericano de Desarrollo (1997), obra citada, págs. 18.
61. Ver The New York Times, Sección *This Week in Review*, domingo 12 de Septiembre de 1999.
62. North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change & Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, págs., 3 y 4.
63. Ibid., pág. 5.
64. Puede hallar un clarificador análisis de las distorsiones y de las respuestas generadas por una estructura institucional inadecuada en el Perú anterior a la reforma en, de Soto (1989), obra citada, págs. 231-232.
65. Ver North, D. C. (1990), obra citada, págs. 27-29, 61-67.
66. Ibid., pág. 83.
67. Ver Stone, A., Levy, B. & Paredes, R., *Public Institutions & Private Transactions A Comparative Analysis of the Legal and Regulatory Environment for Business*

Transactions in Brazil & Chile, en Alston, L.J., Eggertsson, T. & North, D.C., (1996), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Nueva York, págs. 95-128.

68. Ver Goodhue, R.E. (1999), *Input Control in Agricultural Production Contracts*, *American Journal of Agricultural Economics*, Agosto, Vol. 81, No. 3, págs. 616 – 620.
69. Ver North, D.C. (1990), obra citada, pág. 81.
70. Ver Shah, A. (1998), *Balance, Accountability and Responsiveness : Lessons About Decentralization*, Documento de Trabajo No. 2021, Banco Mundial, Washington, D.C.

TABLAS

TABLA 1 Crecimiento del PIB real 1913-1987

Tasa media anual de crecimiento del PIB a precios constantes (US\$ a precios de 1980)

	1913-50	1950-73	1973-87
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
AMERICA LATINA (promedio)	3.3	5.2	2.9
Pais 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

TABLA 2 Variaciones en el rendimiento de las exportaciones

Tasa de crecimiento compuesta media anual del volumen de exportaciones

	1913-50	1950-73	1973-86
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
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
AMERICA LATINA (promedio)	1.8	4	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

TABLA 3

**Tasa de crecimiento media anual de la A2
producción agrícola y de la población total
en países seleccionados (%)
1945-47 a 1958-60**

	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.

TABLA 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 mundo⁽⁴⁾	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 Zelanda

⁽⁴⁾ Principalmente África y el Medio Oriente

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

TABLA 5

Indicadores de crecimiento y rendimiento agrícolas en América Latina y el Caribe

PIB REAL		AGRICULTURA (1)										Índice (5)			
Tasa de crecimiento media anual (%)		Crecimiento real anual medio con valor agregado %			Participación en PIB (%)			Productividad(2) Agrícola (1987, US\$)		Prod. alimenticia (4) (1989-91=100)					
1970-80	1980-90	1990-97	1970-80	1980-90	1990-97	1970	1980	1997	Valor agregado por trabajador agrícola	1979-81	1994-96	1979-81	1992-94	1979-81	1994-96
América Latina															
y el Caribe															
Argentina	5.4	1.8	3.4	1.9	2.6	12.0	10.0	10.4	1,586	2,292	90	116	80	115	
Brasil	2.5	-0.3	4.5	0.9	1.1	10.0	6.0	6.0	6,248	7,028	51	62	92	126	
Chile	8.1	2.8	3.1	2.8	4.0	12.0	11.0	14.0	1,217	2,384	93	119	70	117	
Colombia	1.8	4.1	7.2	5.6	5.6	7.2	7.0	7.6	1,729	3,042	79	150	72	125	
Costa Rica	5.4	3.7	4.5	2.9	1.2	25.0	19.0	16.0	1,579	2,172	123	165	76	109	
Rep. Dominicana	5.7	3.0	3.7	3.1	3.0	22.8	17.7	15.1	2,544	3,790	280	373	73	123	
El Salvador	6.5	3.0	5.0	0.4	4.0	23.2	20.2	13.5	1,325	1,587	251	262	85	104	
Jamaica	4.2	0.2	5.8	-1.1	1.2	22.9	38.0	13.3	1,417	1,300	783	674	91	107	
México	-1.4	2.0	0.8	0.6	6.7	7.2	8.3	8.1	711	1,045	433	591	86	116	
Panamá	6.3	1.1	1.8	0.8	1.2	11.8	8.4	5.4	1,372	1,518	109	123	85	117	
Perú	4.4	0.5	4.8	2.5	2.2	14.2	10.4	8.3	1,954	2,320	208	246	86	102	
Trinidad y Tobago	3.5	-0.3	6.0	2.7	5.6	19.1	10.3	7.3	.....	.....	.....	.....	78	123
Uruguay	5.9	-2.5	1.5	-5.8	1.7	53	2.2	2.1	4,822	3,586	.....	.....	102	105
	3.1	0.4	3.7	0.1	4.4	15.8	14.3	9.2	5,379	6,535	65	80	87	123	

ASPECTOS CRÍTICOS DE LA AGRICULTURA DE CARA AL SIGLO XXI



Este documento ha sido preparado por
ROGER NORTON
de conformidad con: los términos de referencia indicados por
CONPLAC/DIPE en el contrato de consultoría, y los comentarios señalados
en el proceso de revisión y ajuste del documento.
Aunque este trabajo es propiedad del IICA, las opiniones vertidas en el
documento son de la responsabilidad del consultor

Noviembre, 1999

INDICE

	<u>Página</u>
1. El punto de partida.....	1
Introducción	1
La necesidad urgente de cambiar el concepto de agricultura en las Américas....	1
c. La agricultura: piedra angular de la economía	4
d. La orientación estratégica global.....	7
2. Aspectos críticos del entorno internacional	9
a. Introducción	9
b. Desde la perspectiva técnico-económica	10
i) En el ámbito de la demanda	10
En el ámbito de la oferta	13
c. Desde la perspectiva político-institucional	17
El comercio internacional agropecuario en la región	17
El régimen de la OMC	19
Los acuerdos subregionales y bilaterales de comercio	21
Las restricciones fitosanitarias	23
Enfoques internacionales de carácter netamente institucional	24
d. Desde la perspectiva ecológico-ambiental	24
e. Desde la perspectiva social	26
3. Aspectos críticos de los marcos estratégicos para la agricultura	28
a. Introducción.....	28
b. La transformación productiva	29
La principal orientación de la producción	29
La capacidad para mejorar la productividad	30
La consolidación de la tenencia de la tierra	34
Hacia el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento rural ..	35
Tácticas para lograr un uso más eficiente del agua	37
El marco macroeconómico	39
c. La transformación comercial	41
i) La figura del contrato.....	42
ii) El marco regulatorio sobre las garantías prendarias	43

iii)	La capacidad de los productores para vincularse con la comercialización	44
iv)	La infraestructura para la comercialización	46
v)	La política de comercio exterior	47
d.	La transformación humana.....	48
i)	La transformación humana: principio orientador de estrategias y políticas	49
ii)	La transformación desde el punto de vista del productor	52
e.	La transformación institucional	54
i)	El papel del Estado	56
ii)	El enfoque participativo	57
iii)	Fortalecimiento de los gobiernos locales	58
iv)	Descentralización de las responsabilidades administrativas para la agricultura	60
v)	Reestructuración de otras instituciones relacionadas con la agricultura.....	61
f.	El cuadro fiscal de la agricultura en una economía moderna.....	61
4.	La necesidad urgente de dialogar sobre los aspectos críticos	64
a.	Diálogo entre presidentes y ministros (Gabinetes).....	64
b.	Diálogo entre ministros de comercio y de agricultura.....	64
c.	Diálogo entre ministros de agricultura y del medio ambiente	65
d.	Diálogo entre ministros de agricultura	65
e.	Diálogo entre gobierno, la sociedad civil y el sector privado	66

Resumen Ejecutivo

1. El Punto de Partida

El presente informe surge como respuesta a 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.

Un análisis de los aspectos críticos nos lleva a plantear algunos elementos que no pueden estar ausentes en 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, estimular el intercambio de ideas acerca de la posible adecuación de la agricultura a las exigencias del siglo XXI; razón por la cual, en la última sección se proponen algunas líneas sobre las que este diálogo podría desenvolverse.

La necesidad urgente de cambiar el concepto 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 rápidamente los estándares de la agroindustria internacional y de los consumidores de todas partes, y el que no los aprende pronto y no se adapta a tiempo, 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: el acelerado ritmo de cambio en los gustos de los consumidores.

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: el acelerado ritmo de cambio en 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 se pueden perder 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, y siempre, es crucial, ahora, más que nunca, contar con **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 adquiera. 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 prácticamente toda la agricultura chilena; 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 esta 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 ciertos requisitos de índole ambiental, cada vez más estrictos. Por otra parte, 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 lleguen a 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..."³

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.***"⁴

Transformaciones como esta, están ocurriendo también en América Latina, entre ciertos agricultores selectos, más emprendedores. 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***

3 Rosalba Casas y Michelle Chauvet, "Biotecnología, agricultura y ambiente: una recapitulación," *Comercio Exterior*, tomo 46, núm. 10, octubre, 1996, pág. 835.

4 Steve Sonka y Karen Coaldrake, "Cyberfarm Gains a Foothold," *Choices*, 4^{to} trimestre, 1997, pág. 20 [el subrayado es nuestro].

cambio debe ser apoyado con estrategias y políticas nacionales apropiadas. A su vez, las nuevas políticas deben 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 ciento⁵. 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 ciento⁶.

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

5 Fuente: Banco Mundial; datos de 1994.

6 Guillermo Pérez y Hugo Ramos, *Revalorización del Sector Agropecuario en El Salvador*, Proyecto CRECER, USAID/El Salvador, septiembre, 1998.

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 24.7

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 capita. 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 capita GDP de varios países... El análisis empírico de Hwa (1988)... encontró que el crecimiento agropecuario contribuyó 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 1973-84.⁸

Estos hallazgos cuantitativos son testigos de que la actividad agropecuaria representa, más que cualquier otra, la urdimbre y trama de una economía.

7 Fuente: Banco Mundial; datos referentes al año 1990.

8 Thomas L. Vollrath, "The role of agriculture and its prerequisites in economic development," *Food Policy*, tomo 19, núm. 5, octubre, 1994, pág. 473. Referencias citadas por Vollrath: R. M. Bautista, "Agricultural growth and food imports in developing countries: a reexamination," en: Seiji Naya, editor, *Economic Development in East and Southeast Asia*, East-West Center, Hawaii, 1990; J. P. Houck, *Foreign Agricultural Assistance: Ally or Adversary*, Staff Paper P86-50, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, 1986; y E.C. Hwa, "The contribution of agriculture to economic growth: some empirical evidence," *World Development*, tomo 16, núm. 11, 1988, páginas 1329-1339.

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 1980-1997.⁹

Sin embargo, aún 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.¹⁰ 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

9 The World Bank, *World Development Report 1998/99*, anexos, Washington, D. C., 1999.

10 Roger D. Norton y Amy L. Angel, *La agricultura salvadoreña: políticas económicas para un macro sector*, FUSADES, El Salvador, 1999. Algunos otros párrafos de esta sección fueron adaptados de ese estudio.

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 1.¹¹

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".¹²

11 Fuente: estimaciones elaboradas sobre bases metodológicas comparables por el Banco Mundial.

12 H. Binswanger, "Agriculture and Rural Development: Painful Lessons," en: C. K. Eicher y J. M. Staatz, eds., *International Agricultural Development*, 3^{ra} edición, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998, p. 290.

CUADRO 1. PORCENTAJE DE LA POBLACION 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.¹³ 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.¹⁴ 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 autores 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, que varían de país a país únicamente en el grado de urgencia, expresan distintas facetas del concepto de sostenibilidad, y son :

- La sostenibilidad ambiental y el manejo de los recursos naturales;
- La sostenibilidad social, como forma de reducir la pobreza, mediante la incorporación de los grupos marginados al desarrollo nacional;
- La sostenibilidad institucional, que evita estrategias y estructuras institucionales que no sean duraderas, y que procura la gobernabilidad;
- La sostenibilidad técnico-económica, que toma en cuenta 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 pueden ayudar a dar expresión concreta al objetivo de desarrollo sostenible y a los

13 Ver: P. Lizardo de las Casas. 1999. "Globalización, integración y reformas: nuevos retos para la agricultura". En *Hacia una Nueva Institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura*. Editores Rafael A. Trejos y P. Lizardo de las Casas. San José, Costa Rica, IICA, BMZ/GTZ. pp 29-52.

14 IICA, *Plan de Mediano Plazo, 1998-2002, La Agricultura: Más Allá de una Visión Sectorial*, Serie Documentos Oficiales No. 64, San José, 1999, págs. 20, 29.

obtener a cualquier costo, sino que debe acatar algunas pautas básicas de la política socioeconómica de cada país.

Estos principios, que varían de país a país únicamente en el grado de urgencia, expresan distintas facetas del concepto de sostenibilidad, y son :

- La sostenibilidad ambiental y el manejo de los recursos naturales;
- La sostenibilidad social, como forma de reducir la pobreza, mediante la incorporación de los grupos marginados al desarrollo nacional;
- La sostenibilidad institucional, que evita estrategias y estructuras institucionales que no sean duraderas, y que procura la gobernabilidad;
- La sostenibilidad técnico-económica, que toma en cuenta los aspectos financieros y fiscales de los programas de desarrollo agropecuario y rural.

2. Aspectos críticos del entorno internacional

Actualmente el entorno internacional juega un papel mucho más decisivo en las economías de la región que en períodos 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, antes que nada, 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 dichos 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 los de 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 de la OMC, en lo concerniente a las políticas nacionales para la agricultura. Seguidamente, se revisan los temas relativos al sesgo anti-exportador que caracteriza el régimen de comercio internacional vigente 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.

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 mucho más influencia, con creces, que la que ejercía anteriormente, en el ámbito de las estrategias y políticas nacionales para la agricultura. Al mismo tiempo, ofrece opciones y oportunidades que no existían antes; pero, el reto que queda por adelante es desarrollar la capacidad de aprovecharlas plenamente.

b. Desde la Perspectiva Técnico-Económica

i. En el ámbito de la demanda

El pensamiento estratégico a escala 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 enlazar 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 descender y sus mercados contraerse.

Por tanto, es importante que el pensamiento estratégico tenga como base una visión de las principales tendencias de la demanda a largo plazo. Varias organizaciones dedican sus recursos a elaborar pronósticos de precios y de las cantidades que se comercializan 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 tomar 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...”¹⁵

Al respecto, ver también,

“... el conocimiento de los nichos de mercado, la estacionalidad de y variación de los precios y cambios en los rendimientos, son todos factores que deben ser manejados oportunamente”.¹⁶

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 altos riesgos asociados a la producción de dichas cosechas, y los agricultores necesitan tomar medidas para reducir los riesgos, tales como diversificar sus 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 porción 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, tales como el café, más el refugio, en los países tropicales, para las aves migratorias, o cualquier alimento, más la seguridad de que el ecosistema en donde se ha cultivado no está siendo

15 Ver P. Lizardo de las Casas. 1999. "Conducción Estratégica y Nueva Institucionalidad para la Agricultura del Siglo XXI." En *Hacia una Nueva Institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura*. Editores Rafael A. Trejos y P. Lizardo de las Casas. San José, Costa Rica, IICA, BMZ/GTZ. pp 268-269.

16 IICA, *Oportunidades, desafíos y prioridades para la agricultura de las Américas*, San José, octubre de 1997, pág. 36.

degradado.¹⁷ 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-.¹⁸
- 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 de 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 de 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, que constituye uno de los aspectos críticos que enfrenta la agricultura, sostiene que la demanda de 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 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***

17 Por ejemplo, las compañías textiles están siendo obligadas a vender "paquetes" de ropa, más mejores condiciones para los trabajadores textiles de países en desarrollo.

18 S. Sonka y K. Coaldrake, 1997, pág. 21.

procesado de los productos.¹⁹ Los mercados especializados, los mercados de "nicho", tienden a crecer más rápidamente que los mercados más amplios; así que, trasladar las pautas de producción hacia esa clase de mercados puede ser parte de una estrategia orientada a la demanda, con énfasis en una mejor 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, e incrementando, en el transcurso de dicho proceso, el valor agregado nacional. La misma estrategia es aplicable a la agricultura para encarar el aspecto más importante, en el lado de la demanda; siempre que se internalice la mentalidad de cambio.

ii. **En el Ambito de la Oferta**

Durante los últimos 500 años, la producción agropecuaria del Hemisferio ha evolucionado, básicamente, respondiendo a influencias externas a la región, mediante un proceso de adaptación a la dotación de recursos disponibles, e incluso aumentando esos recursos gracias a esfuerzos ajenos. Así fueron introducidos en una época temprana los cultivos de azúcar y café y el ganado, entre otros productos, y fue importada la fuerza de trabajo para el azúcar y algunos otros rubros. Recientemente, el 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 externas 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, sobre todo, a determinadas subregiones, v.g., el sur de Brasil, Uruguay, Argentina, y algunas áreas relativamente extensas de otros países. El principal empuje tras la mecanización ha sido sustituir la mano de obra por la máquina, 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 un ahorro de la tierra, una mayor producción por unidad de tierra, y no a un ahorro en la mano de obra. El importe de tal avance ha sido un mayor uso de agroquímicos;

19 "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." P. Lizardo de las Casas, Rafael A. Trejos y F. Ricardo Cáceres, *Modernización de la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural*, IICA, San José, diciembre, 1997, pág. 53.

tecnología que si bien hace que el productor dependa más de la consecución de financiamiento, concuerda, 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 calificar 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 siguen, realmente, 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 (se utiliza el tejido vegetal como materia prima)- que son completamente sanas, libres de bacterias y hongos y protegidas de plagas,²⁰ lo cual aumenta el rendimiento promedio obtenido por los agricultores.

Pero la biotecnología ha generado, además, un efecto que hasta ahora no había podido obtenerse a través de la investigación agropecuaria: algunos productos entrañan un "ahorro de insumos". Las nuevas plantas no solamente son más sanas y uniformes (en cuanto a calidad), sino que también necesitan menos insumos químicos.²¹ Esto hace que la revolución biotecnológica sea especialmente favorable para quienes producen en pequeña escala, ya que el desembolso, en efectivo, que deben hacer, se ve reducido:

"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... [Se] expanden en particular las oportunidades de empleo [en fincas propias] de los pequeños productores."²²

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, período de caducidad), aunque el mero hecho de reducir la aplicación de agroquímicos mejora la seguridad (para los productores) de los productos alimenticios. 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,

20 Ver: Marcos Cadet, "El Laboratorio de Biotecnología Vegetal hace significativos aportes al desarrollo agropecuario," *Siglo* (República Dominicana), 5 de marzo de 1999.

21 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.

22 R. Casas y M. Chauvet, *op. cit.*, 1996, págs. 842-843.

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 productos de la biotecnología hacen un uso intensivo de él. La aplicación de ésta 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 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 tiene que ver 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 este tipo de cultivos.)

También existe la preocupación de que algunas características genéticas de los nuevos cultivos podrían traspasarse a las malezas mediante la hibridación 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. En palabras de Lizardo de las Casas, Rafael Trejos y Ricardo Cáceres:

“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.”²³

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.

23P. L. de las Casas, R. A. Trejos y F. R. Cáceres, *op. cit.*, pág. 51.

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."²⁴

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."²⁵

Las inversiones requeridas toman 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 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".²⁶

Esta clase de tecnología de producción promete algunas reducciones en el uso de insumos, al aplicarlos más selectivamente, y algunos incrementos en el rendimiento, 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: encontrar cómo aprovechar debidamente los nuevos avances tecnológicos, en general ávidos 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

24 Stan Daberkow, "Adoption Rates for Selected Crop Management Practices: Implications for Precision Farming," *Choices*, 3^{er} trimestre, 1997, pág., 26.

25 Kent Olson, "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, 1998, pág. 2.

26 *Op. cit.*, pág. 7.

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 y la transferencia de las nuevas técnicas de producción y gerencia variarán 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. Apuntará esta especialización 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 plantearse preguntas que hasta hace poco hubieran parecidas iconoclastas, 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 quedará otra forma de ganarse la vida; pero, ¿y 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 las pautas indicadas 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.”²⁷

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 reglas 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 de 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.”²⁸

27 E. Díaz-Bonilla y L. Reca, “Getting Ready for the Millennium Round Trade Negotiations, Latin American Perspective,” Focus 1, Brief 2 of 9, *2020 Vision*, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C., abril, 1999.

28 Timothy Josling, *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform*, Serie: Policy Analyses in International Economics, núm. 53, Institute for International Economics, Washington, D. C., abril, 1998, págs. 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 como lo muestran estos altos niveles arancelarios, es todavía una de las mayores distorsiones en la economía mundial hoy día.”²⁹

Además del problema de los aranceles altos y muy variados, Josling 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.”³⁰

Sin lugar a duda, el reto que representan 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 de Uruguay de la OMC, que el comercio agropecuario se vio sujeto a un régimen internacional completo. Los acuerdos de esa ronda exigían **la reducción gradual de los aranceles que pesaban sobre los productos agropecuarios**, otorgándoles un tratamiento especial a los países en desarrollo; tratamiento que tomaría la forma de reducciones menores dadas sobre períodos de tiempo más largos. (Esta disposición se conoce como Tratamiento Especial y Diferenciado.)

En la práctica, las pautas para poner en ejecución los acuerdos de la Ronda de Uruguay han probado estar llenas de escapatorias y, por lo tanto, las modificaciones reales a los regímenes arancelarios han resultado decepcionantes en comparación con las expectativas plasmadas en los acuerdos originales. Josling recabó información que

²⁹ T. Josling, *op. cit.*, págs. 7, 8.

³⁰ T. Josling, *op. cit.*, pág. 120.

demuestra que los aranceles, promediados entre veinte países y regiones principales³¹, 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%.³² Además, el nuevo régimen permite el uso continuo de las cuotas de importación — las llamadas “cuotas-aranceles”—³³, las cuales han restringido bastante el acceso a los mercados de los países industrializados. Aunado a esto, existen muchas excepciones que permiten que algunos aranceles alcancen niveles extraordinariamente altos.³⁴

Otro problema, aludido anteriormente, es que los acuerdos consienten 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.”³⁵

Los acuerdos de la Ronda de 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 de la OMC 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**

31 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.

32 T. Josling, *op. cit.*, pág. 7.

33 Estos mecanismos son conocidos en inglés como “tariff-quotas” o “tariff-rate quotas” (“TRQs”).

34 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. (Fuente: T. Josling, *op. cit.*, p. 11.)

35 E. Díaz-Bonilla y S. Robinson, “Getting Ready for the Millennium Round Trade Negotiations, Overview,” Focus 1, Brief 1 of 9, *2020 Vision*, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C., abril, 1999.

en materia de infraestructura y subvenciones directas a los productores. Las políticas que califican bajo este enfoque se conocen como las del “recuadro verde”.

Dicha normativa obedece los criterios, internacionalmente aceptados, de la eficiencia económica de la asignación de recursos. En un plano conceptual, 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 de 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”.³⁶

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.³⁷ 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 perpetúan políticas de comercio exterior que originan ineficiencias económicas significativas.

Por sano que sea el enfoque de orientar las políticas de apoyo hacia las del recuadro 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

³⁶Alberto Valdés y Alex F. McCalla, "The Uruguay Round and agricultural policies in developing countries and economies in transition," *Food Policy*, tomo 21, núm. 4/5, sept.-nov., 1996, pág. 429.

³⁷J. García García, *The Effects of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia*, Research Report Núm. 24, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C., 1981.

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 pone en relieve 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 cruciales para la agricultura de las Américas, conjuntamente con la necesidad de adaptar las estrategias de políticas nacionales e 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, 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 participación del Estado en el mercadeo interno también ha sido recortada abruptamente.”³⁸

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 a 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

38 T. Josling, *op. cit.*, p. 52.

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 consistente 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 distintos 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.”³⁹

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,⁴⁰ aún resta preparar reformas a las políticas nacionales de comercio exterior que sean consistentes 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.

39 Aldo Ferrer, “El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable,” *Comercio Exterior*, tomo 47, núm. 5, México, mayo de 1997.

40 Constanza Valdés, “Las prioridades de América Latina en las negociaciones agropecuarias,” *Revista Capítulos*, núm. 54, SELA, julio-septiembre, 1998.

Si bien América Latina y el Caribe se deberán propugnar por una mayor uniformidad y equidad en el régimen del comercio mundial, no se le deberá 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.⁴¹

iv. La 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 (*op. cit.*). Se aduce un uso incorrecto de dichos controles, lo cual podría dar lugar a un proteccionismo disfrazado. Sin embargo, Díaz-Bonilla y Robinson proponen no intentar 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 de 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."⁴²

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 verificación 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 (C. Valdés, *op. cit.*, pág. 8). ***Estas tendencias subrayan la necesidad de fortalecer la capacidad nacional de supervisar, 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 dicha supervisión constituye otro aspecto crítico para la agricultura del Hemisferio.

41 Una revisión de las proyecciones cuantitativas de los efectos de la plena puesta en vigencia de los acuerdos de la Ronda de Uruguay señala que América Latina se beneficiará más que cualquier otra región del mundo, a excepción de Asia Oriental. (Ver R. Sharma, P. Konandreas y J. Greenfield, "An overview of assessments of the impact of the Uruguay Round on agricultural prices and incomes," *Food Policy*, tomo 21, núm. 4/5, sept.-nov., 1996, págs. 351-366).

42 C. Valdés, *op. cit.*, p. 5.

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, como son 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 subrayan 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 han dado cuenta de 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 un nuevo concepto de institucionalidad es uno de los aspectos de mayor relevancia 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, a que se aludiera en la sección 1c arriba.

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 (la "Agenda 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 Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en La Paz, Bolivia, en 1996, y la de Kyoto de 1997 sobre el cambio climático. 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 de invernadero.

Además de estos acuerdos mundiales 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, este 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 una incursión de pescadores de Trinidad, Venezuela, Surinam y países de Asia Oriental, en las aguas marítimas guyanesas.

Otras inquietudes internacionales más amplias están encontrando expresión en medidas 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 tener que 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.⁴³ 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 en los bosques existentes, el valor potencial del área de bosque que se deforesta anualmente en América Latina estaría en unos \$8 mil millones, frente

⁴³ El cálculo de estos efectos potenciales en la rentabilidad de las plantaciones de Argentina ha sido presentado por Roger Sedjo en "Carbon Projects in Latin America," Resources for the Future, Washington, D. C., borrador, junio, 1999.

a un beneficio financiero para los taladores del bosque de solamente unos \$500 millones.⁴⁴ 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, lo 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.⁴⁵ 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 institucional requeridos. Fomentar la capacidad para aprovechar tales incentivos es un aspecto crítico para la agricultura. Dada 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.

44 Ramón López y Claudia Ocaña, "Why Latin America Should Participate in Global Trade in Carbon Emissions: Carbon Trade as a Source of Funding for Sustainable Development," Department of Agricultural and Resource Economics, University of Maryland, borrador, 1999.

45 En los primeros días de septiembre, 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.

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 acerca de su importancia ha influido en la orientación 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, de la mencionada Agenda 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 concienizando 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 resultado, hay una mayor conciencia acerca de la necesidad de localizar, en forma más precisa, el apoyo del Estado, 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 la condición educativa y de salud de la población, así como por cuidar el medio ambiente. Estas prioridades 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 ONGs 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 más relevantes para 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 indispensable 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 porcentuales 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 capita, lo cual es apenas mejor que el del África al sur del Sahara y mucho menor que el del Sur y del Este de Asia.”⁴⁶

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 distinto 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 en los 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.”⁴⁷

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

⁴⁶Nancy Birdsall, "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, julio de 1998, págs. i, 4.

⁴⁷*Op. cit.*, pág. 22.

papel, absolutamente vital, que ésta juega en el desarrollo rural, podemos afirmar que la reforma de los servicios educativos debe iniciarse en las mismas áreas rurales. ***Entre los 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 institucional 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 del documento se trata de darle un sentido más concreto a la nueva concepción de la agricultura. Se hace hincapié en las transformaciones estratégicas necesarias para enfrentar el desafío que llevan consigo los aspectos críticos antes señalados y, al mismo tiempo, la exposición hace hincapié en otros aspectos, también críticos, pero a un nivel más bien operativo. Los dos primeros temas que se analizan son la producción y la comercialización, actividades económicas sin las que es imposible que se dé una agricultura. Luego el análisis pasa a los aspectos que, en conjunto, forman el cimiento económico sobre el que los agricultores se asientan: el recurso humano, la matriz institucional y el cuadro fiscal de la agricultura.

En lo tocante a la transformación productiva necesaria, el énfasis reside en los factores básicos de producción, puesto que son ellos la única fuente posible 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 mejorar las condiciones de vida de los agricultores. La idea no es elaborar una estrategia para el desarrollo de la agricultura, sino, más bien, presentar una serie de aspectos que, a nivel operativo, deberían ser tomados en cuenta al diseñar una estrategia nacional o regional.

b. La transformación productiva

i. La principal orientación de la producción

El aspecto medular para lograr una transformación productiva consiste en encontrar la forma adecuada de mejorar el funcionamiento del **mercado de factores**. En el pasado, las políticas hacían hincapié en el mercado de productos; empero, hoy día el régimen internacional favorece, más bien, la concentración de las 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, se dará 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: **augmentar la productividad**, y, este factor incluye, tanto una mejora en el rendimiento físico como una modificación de la célula 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, 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 determinante que guarda estrecha relación con lo antes manifestado: el de un marco de incentivos adecuado y respaldado por una política macroeconómica que coadyuve 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, durante el período 1961-1985, la productividad disminuyó (se consideró la productividad en todos los factores de producción). 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.⁴⁸

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 Echevarría encontró que, sobre una base de cien casos de todo el mundo en vías de desarrollo, los rendimientos de la investigación están por encima del 40% por año.⁴⁹ También se encontraron rendimientos de la investigación muy altos en un resumen de 32 estudios de casos para los países africanos presentado recientemente por William Masters, Touba Bednigar y James Oehmke.⁵⁰

El papel de la investigación agropecuaria, tanto en el reposicionamiento de la agricultura como en los retos correspondientes, ha sido atinadamente resumido por Echevarría, 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 ante dichos cambios. Finalmente, con la creciente urbanización, la porción del precio al detalle de los productos básicos capturada por los productores está disminuyendo, lo que, exige una mayor concentración en el procesamiento pos-cosecha y en el mercadeo”.⁵¹

Echevarría 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 necesitan una administración cada vez más intensiva

48 Lilyan E. Fulginiti y Richard K. Perrin, “Agricultural productivity in developing countries,” *Agricultural Economics*, tomo 19, núms. 1-2, septiembre, 1998, pp. 45-51.

49 Rubén G. Echevarría, “Assessing the impact of agricultural research,” en: R. G. Echevarría, ed., *Methods for Diagnosing Research Systems Constraints and Assessing the Impact of Agricultural Research*, ISNAR, The Hague, 1990.

50 William A. Masters, Touba Bednigar and James F. Oehmke, “The impact of agricultural research in Africa: aggregate and case study evidence,” *Agricultural Economics*, tomo 19, núms. 1-2, septiembre, 1998, págs. 81-86.

51 Rubén G. Echevarría, “Agricultural Research Policy Issues in Latin America: An Overview,” *World Development*, tomo 26, núm. 6, 1998, pág. 1107.

[...] en la que los químicos dañinos al ambiente sean sustituidos por una mejor información (por ejemplo, el manejo integrado de plagas) [...] los adelantos en biología molecular y en tecnologías de información han abierto nuevas rutas para la investigación agropecuaria, las cuales podrían reducir el costo 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 prerequisite para la generación de futuras fuentes de tecnología”.⁵²

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’”.⁵³

Asimismo, la calidad de los sistemas nacionales de investigación deja mucho que desear: “sólo cerca de la mitad del número total de investigadores tiene adiestramiento a nivel de posgrado, y de estos sólo el 16% tiene el grado de Ph.D”.⁵⁴

A fin de revertir estas tendencias, y para 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 a considerar para lograr 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 lograr 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 ritmo diferente en cada país 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 de que le devuelvan su importancia a la investigación agropecuaria; pero, no cabe duda de que también se necesitará liderazgo político nacional en ese sentido.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Rubén G. Echevarría, Eduardo J. Trigo y Derek Byerlee, *Cambio institucional y alternativas de financiación de la investigación agropecuaria en América Latina*, Estudio núm. ENV-103, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., agosto, 1996, pág. 3.

⁵⁴ R. G. Echevarría, 1998, *op. cit.*, pág. 1104.

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; trazar sistemas de seguimiento 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 capital 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].[...] Sin considerar el sistema de extensión usado, una provisión apropiada de tecnología es esencial para que las inversiones en extensión valgan la pena*”.⁵⁵

Para superar las limitaciones de los servicios de extensión agropecuaria, la reforma a las modalidades institucionales es inevitable:

“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 confiere una mayor importancia a] la creación de ambientes que promuevan la acción privada y voluntaria, en vez del suministro directo de servicios”.⁵⁶

⁵⁵ Dennis L. Purcell y Jock R. Anderson, *Agricultural Research and Extension: Achievements and Problems in National Systems*, A World Bank Operations Evaluation Study, The World Bank, Washington, D. C., 1997, pág. 84, [énfasis en el original].

⁵⁶ *Op. cit.*, pág. 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 este caso 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, condición indispensable para mejorar la productividad.

Una vez que el agricultor adquiere una educación básica, el segundo aspecto que le beneficiaría sería el adiestramiento 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 que podría traerles una posible mejora tecnológica.

El paso siguiente consiste en brindar capacitación relativa a la 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 aspersorio 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 Proyecto 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 propósitos educativos [...]

El proyecto ha dado un giro completo gracias a la escuela. La asociación de usuarios de agua, que administra el Proyecto Mañana, tiene ahora 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 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 treinta veces, de unos \$400 a \$12,000.⁵⁷

Elevar el nivel de escolaridad en el campo y adiestrar 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 Tucurrique, Costa Rica, Bruce (1989)⁵⁸ 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, 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.”⁵⁹

⁵⁷ *Knowledge for Development, World Development Report 1998/99*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 1999, pág. 115.

⁵⁸ John W. Bruce, *Community Forestry: Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure*, FAO, Rome, 1989.

⁵⁹ Rekha Mehra, *Women, Land and Sustainable Development*, Working Paper No. 1, International Center for Research on Women, Washington, D. C., 1995, pág. 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 engendrada por el 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 del mencionado "recuadro 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 dotar de un nuevo dinamismo a 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 ofrece su propia problemática. En varios casos las disposiciones legislativas han sido emitidas de tal forma que la única forma en que una familia puede conseguir el título para su parcela es talando el bosque que se encuentra en ella.⁶⁰ 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.

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 anterior modelo financiero de la banca

⁶⁰ Para un análisis en esta misma línea, sobre el caso de Panamá, ver Roger D. Norton, "Observaciones en torno al marco jurídico e institucional que condiciona el desarrollo sostenible del Darién," informe preparado para GEA Asociados y el Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá, abril, 1998.

estatal de desarrollo ha caducado casi en todas partes, 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 la injerencia política—, y por ende, por un alto costo fiscal. Además, a raíz del pobre récord de recuperación de la cartera, con frecuencia condujo a una inapropiada mentalidad crediticia de parte de los prestatarios.

Asimismo, la táctica de créditos subsidiados —el otro componente de la estrategia de financiamiento de las décadas pasadas— ha probado ser contraproducente: no sólo le resulta costoso al fisco, sino que, debido a que los tesoros nacionales no son capaces de seguir inyectando fondos para costear todos los subsidios, este sistema termina minando la base de capital de las instituciones financieras. Además, fomenta la tendencia a invertir en proyectos poco rentables y a desviar los créditos subsidiados a campos distintos de los que originalmente habían sido designados para obtener dichos fondos. 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 de 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 e pobremente asignados. Por consiguiente, 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 tal 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—. ⁶¹
- Creación de instituciones financieras locales y/o descentralización de la toma de decisiones de la banca privada, con respecto a la cartera de préstamos.

⁶¹ 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. (De: The World Bank, *World Development Report 1989*, Washington, D. C., 1990, pág. 119.)

- El uso de formas novedosas de garantías, tales como grupos solidarios, prendas sobre cosechas y, sobre todo, un mejor conocimiento del cliente.⁶²
- 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 a 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.

En este momento, en el campo hay muchas ONGs 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 el 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.⁶³ También requiere de grandes esfuerzos de capacitación al personal de las nuevas instituciones financieras rurales, campo en el cual las ONGs 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.⁶⁴ Se ha comprobado que las necesidades financieras de los agricultores no se atienden eficazmente con solo brindarles fondos. Lo que se requiere es la construcción de un

62 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.

63 Una exposición de este tema se encuentra en: Shari Berenbach y Craig Churchill, *Regulation and Supervision of Micro-finance Institutions: Experience from Latin America, Africa, and Asia*, Microfinance Network Occasional Paper No. 1, Washington, D. C., 1997.

64 Un resumen de las posibilidades y requisitos del enfoque se encuentra en R. P. Christen, E. Rhyne, R. C. Vogel y C. McKean, "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs," USAID Program and Operations Assessment Report No. 10 (PN-ABS-519), U. S. Agency for International Development, Washington, D. C., agosto, 1995. Ver también: Robert Peck Christen, *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., febrero, 1997.

nuevo sistema financiero en las áreas rurales, con nuevas modalidades de operación y con nuevas reglas de funcionamiento que aseguren su viabilidad.

v) Tácticas para lograr un uso más eficiente del agua⁶⁵

Más que cualquiera otra clase de inversión, la irrigación posee un enorme potencial para aumentar la productividad agropecuaria y el ingreso de prácticamente todos los países de la región. Por otra parte, el buen aprovechamiento del recurso hídrico es un aspecto vital 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 un factor crucial 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 una visión, cada vez más aceptada, 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. Esta visión es siempre ejecutada 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. La principal motivación para establecer un sistema de derechos transables de agua es la de brindarles a los irrigadores un mayor incentivo para usar el agua de forma más eficiente, y, crear un mecanismo flexible que pueda reasignar el agua de acuerdo con las diferentes 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 permiten a las empresas invertir en actividades que requieren un

⁶⁵Esta sub-sección, la 4.c.ii y la 4.e.ii abajo, han sido adaptadas de Roger D. Norton, *Agricultural Strategies and Policies: International Guidelines for Training and Practice*, en proceso, FAO, Roma.

acceso seguro al agua. El resultante aumento en la generación de empleos e ingresos puede ayudar a reducir la pobreza.”⁶⁶

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 un incremento de precios mediante la vía administrativa, lo que equivale a la confiscación de un derecho básico que tienen muchos agricultores, aún 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 de 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.”⁶⁷ 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

66 Mateen Thobani, “Formal Water Markets: Why, When, and How To Introduce Tradable Water Rights,” *The World Bank Research Observer*, tomo 12, núm. 2, agosto, 1997, pág. 177.

67 R. R. Hearne and K. W. Easter, *Water Allocation and Water Markets: An Analysis of Gains from Trade in Chile*, World Bank Technical Paper No. 315, the World Bank, Washington, D.C., 1995, pág. 39.

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.”⁶⁸

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 de que la agricultura será 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. De allí que una política macroeconómica que no esté bien fundamentada y balanceada podría desmotivar la producción y la inversión en el agro, al asignarle a los productos precios que son bajos en relación con el precio de los insumos. Es ampliamente aceptado 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 en las que las políticas macroeconómicas pueden mostrar un sesgo en contra de las áreas rurales en general, y, 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 provoca 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 que se centran en el entorno urbano han tenido un efecto devastador

68 M. Thobani, 1997, pág. 177 [el énfasis es nuestro].

en la rentabilidad de las empresas agropecuarias y en aquellas fuera de las fincas. [...] Aquí están 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 para las áreas urbanas desproporcionadamente altas, 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 atentan contra los préstamos más comunes en las áreas rurales: pequeños, riesgosos y de alto costo)
7. Disposiciones legales y regulaciones subdesarrolladas respecto a la titulación de tierras y los colaterales para los típicos activos rurales (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.⁶⁹

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, de lo que estudiaron el lapso 1960-1985.⁷⁰ 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.”⁷¹

Obviamente dichas políticas no solamente atentan contra las posibilidades de crecimiento económico de la agricultura, sino que terminan agudizando la pobreza rural.

⁶⁹J. Yaron, M. P. Benjamin y G. L. Piprek, *op. cit.*, pág. 49.

⁷⁰ Ver, por ejemplo, Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés, *The Political Economy of Pricing Policy, Vol. 1, Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

⁷¹ Maurice Schiff y Alberto Valdés, *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D. C., 1992, pág. 7.

En pocas palabras, la nueva concepción de agricultura en la región tiene que basarse, en gran medida, en el ineludible aspecto de una política macroeconómica sana y balanceada. Junto con la educación, este es uno de los factores 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 los siguientes términos: construir mercados rurales, imponer controles sobre los precios, 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 una inusitada agilidad en el accionar, característica que las burocracias están lejos de mostrar. 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 costes, y que es una actividad riesgosa por naturaleza.

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 última y la producción. De esta forma se procura lograr 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 resulta de crucial importancia 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 importancia 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 en 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.”⁷²

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 se 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.

72 J. Yaron, M. P. Benjamin, Jr., y G. Piprek, *op. cit.*, pág. 61.

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.⁷³

Otra forma de colateral son las **cosechas almacenadas**. Obviamente este instrumento se aplica sólo en las cosechas no perecederas, principalmente granos, pero también 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 permiten 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

⁷³Heywood Fleisig, “The Right to Borrow: Legal and Regulatory Barriers That Limit Access to Credit by Small Farms and Businesses,” *Viewpoint*, Nota núm. 44, The World Bank, Washington, D. C., abril, 1995, pág. 3.

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, almacenado en contenedores de tamaños fijos, si puede serlo. Por razones similares, el trigo en un silo argentino no puede garantizar un préstamo, pero el azúcar almacenada si 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." (Tomado de Yaron, Benjamin y Piprek, 1997, págs. 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. Del mismo modo, 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 información 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 al cabo 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 que los productores se organicen*, aspecto este último que resulta crucial 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 adiestramiento—. 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. Una cooperativa de mercadeo de productores de cebolla en Chiriquí, Panamá, ha estado funcionando muy bien durante muchos años.

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 determinada calidad.⁷⁴

La habilidad de los productores para insertarse en el ámbito de la comercialización depende, sobre todo, de sus posibilidades de 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 pensar en desarrollar 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 adiestramiento 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 escala nacional, el establecimiento de las bolsas agropecuarias representa un paso importante mercados más transparentes y accesibles. Otra medida que puede ser muy útil a nivel nacional es el establecimiento

⁷⁴Una serie de ejemplos exitosos y no-exitosos de tal clase de cooperativas, en Chile y Perú, se citan en: Alexander Schejtman, "Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación," CEPAL, Santiago de Chile, julio, 1996, págs. 19, 25.

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 agriculturistas 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, en forma positiva, si no se tiene acceso a las telecomunicaciones. Todos los agricultores son, en efecto, pequeños o medianos empresarios, y sin embargo, las directrices 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."⁷⁵

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 más importante es que cada comunidad pueda acceder a las formas de infraestructura más básicas para, de esa forma, brindarles a los moradores la posibilidad de que ellos mismos emprendan su propio desarrollo.. Tales formas de infraestructura son: la red vial, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, y el agua potable. Si dentro de una generación, digamos en 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 normativa que impone aranceles compensatorios ante los subsidios internacionales, y de los sistemas de bandas de precio que hacen variar los aranceles en función de

⁷⁵ James D. Wolfensohn, "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.

los vaivenes de los precios internacionales, sin brindar protección adicional en promedio.

- De igual forma, sería importante analizar los mecanismos y los medios fiscales que les puedan **proporcionar a las exportaciones agropecuarias el apoyo establecido en los acuerdos de la OMC** (según la regla de *minimis*), para diluir con ello el sesgo anti-exportador que prevalece en casi todas partes, y darles un impulso adicional a los rubros de producción que utilizan mano de obra en forma intensiva y que son del más alto valor unitario. Este enfoque también 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, ocupa un lugar especial **la internalización de los acuerdos internacionales de comercio**, 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 del "recuadro verde"). Además de darle el giro indicado a las políticas nacionales, se deberían desarrollar campañas de información sobre estos temas y llevarlas a 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 la estrategia 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 1999,⁷⁶ 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 un aspecto esencial 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

⁷⁶Esta información apareció en el "website" de CNN en Español de esa fecha, bajo el encabezado "El Mercosur se reúne para encarar coordinación de políticas."

sintetiza y desarrolla lo planteado sobre este tema en las secciones anteriores, desde ambas perspectivas.

i. La transformación humana: principio orientador de estrategias y políticas

El reto a que se enfrentan quienes están a cargo de las estrategias y políticas para la agricultura es el de colocar al ser humano en el centro del pensamiento 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, las importaciones de los mismos. 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 manejan hábilmente los cambios, están en posición de basar sus decisiones en las preferencias del mercado y de comprender la necesidad de hacer esto. 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.”⁷⁷

Por lo tanto, ahora, 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 poder lidiar con el cambio, a través de la educación y el adiestramiento especializado,
- mejorar su acceso a los mercados y a la información relevante, a través de infraestructura clave y servicios de información, y
- mejorar el funcionamiento de las instituciones de mayor relevancia 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 el adiestramiento del personal.

Este tipo de estrategia de desarrollo **coloca al ser humano en el centro del proceso estratégico** y conduce a que la política intervenga justo en aquellos elementos que los seres humanos necesitan para mejorar su habilidad de captar los cambios de su entorno social y económico, y de 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.⁷⁸

⁷⁷ The World Bank, *op. cit.*, 1999, pág. 28.

⁷⁸Una serie de manuales para la ejecución de esta estrategia se publicó en 1996, bajo el título de *Guía de Desarrollo Rural*, por la Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, Sevilla.

Al colocar al productor en el centro del proceso de desarrollo agropecuario se está empleando una estrategia que lo abarca todo, y que 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.⁷⁹ 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 de frijol mejoradas. 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.

Aunque el criterio que usaron las mujeres no estaba restringido al rendimiento, que era la principal medida que usaban los científicos para catalogarlas, su selección logró 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.”⁸⁰

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 claves mencionadas anteriormente— deberán destinarse 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 fuera de un marco general de políticas o estrategias. En primer lugar, 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 sistema 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,

⁷⁹Para un destacado ejemplo del enfoque participativo aplicado al manejo de manglares, ver: Donald Robadue, Jr., *Eight Years in Ecuador: The Road to Integrated Coastal Management*, The Coastal Resources Center, The University of Rhode Island, septiembre, 1995.

⁸⁰ The World Bank, *op. cit.*, 1999, pág. 38.

contra la finalidad de construir instituciones sostenibles de 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, a la larga, la sostenibilidad .

Un marco que abarque políticas tendientes a superar las causas de la pobreza rural puede eliminar muchas de estas deficiencias y contradicciones. Dichos marcos necesitan enfrentar temas institucionales, muchos de los cuales se resumen en la sección 3e; pero también deben concentrarse 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. Es indudable que la educación ayuda a tales familias a adquirir y 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 analizar distintos escenarios y le da 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 este 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. Tal premisa tiene gran aceptación, 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 como para que la sociedad subsidie la inversión educación en un monto mayor para las mujeres que para los hombres.”⁸¹

La efectividad de la educación también se incrementa por medio de una política que produzca un ambiente moderno en las instituciones y en los instrumentos de políticas, ya que dicho ambiente le proporciona a los agricultores la oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos a través de la educación. En un estudio estadístico sobre el efecto 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 el efecto de la educación fuera positivo en un ambiente agropecuario moderno que en uno tradicional. [...] concluimos que nuestros resultados apoyan la hipótesis de T. W. Schultz de que la efectividad de la educación es realizada por un ambiente en el que prime lo moderno.”⁸²

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 otras tácticas que involucren a otros agentes de la sociedad. A este respecto, deberá indicarse que en Bangladesh una organización no gubernamental conocida como BRAC⁸³ 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 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.

81 T. Paul Schultz, “The Role of Education and Human Capital in Economic Development: An Empirical Assessment,” Informe Núm. 38, Institute for Policy Reform, Washington, D. C., junio, 1992, pág. 24.

82 Marlaine E. Lockheed, Dean T. Jamison y Lawrence J. Lau, “Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey,” *Economic Development and Cultural Change*, tomo 29, núm. 1, octubre, 1980, pág. 61.

83 Se inició bajo el nombre Bangladesh Rural Advancement Committee, pero ahora se conoce simplemente como BRAC.

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, quienes no pueden darse el lujo de asistir a la escuela que se encuentran dentro del sistema educativo formal. [...] BRAC ha desarrollado su curriculum y su calendario escolar alrededor de la participación y de las necesidades, tanto de los niños como de los padres."⁸⁴

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 crucial 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 adiestramiento especializado 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 adiestramiento, en la forma en que éstas les son presentadas a los agricultores para que ellos escojan, y en la facilidad que se les brinde para participar en dicho adiestramiento**. Como en el caso de la educación formal, el Estado no tiene que ser el principal proveedor de adiestramiento, más bien debería recurrir al sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional, a fin de transmitir el adiestramiento.

En la medida en que el adiestramiento pueda inculcar métodos de manejo sostenible de los recursos naturales y al un tiempo aumentar la productividad en el corto plazo, se podrá reducir el círculo vicioso de pobreza, que lleva a la destrucción de los recursos naturales.

84 *Continuity and Change*, BRAC Annual Report 1998, Dhaka, Bangladesh, 1999.

Además de la educación y el adiestramiento, el otro aspecto crítico para 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 la organización a nivel local cumple muchos otros propósitos, desde la adquisición de servicios privados de extensión, 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, el adiestramiento 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 que 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.”⁸⁵

Algunos ejemplos de cómo una institucionalidad mal dirigida puede hacer subir exageradamente los costos de transacción los aporta Hernando de Soto y sus colegas del Perú. Así,

“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, demorará, en promedio, 83 meses (6 años, 11 meses) tramitando los requerimientos establecidos.”⁸⁶

⁸⁵ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1993, pág. 85.

⁸⁶ Hernando de Soto, *El otro sendero, la revolución informal*, Editorial Diana, México, D. F., 1986, pág. 175.

Sus investigaciones mostraron otros efectos igualmente dramáticos, en otras actividades económicas, producto de una institucionalidad mal llevada.

Ahora bien, la institucionalidad de un país debe ir más allá de la mera burocracia. Comprende las reglas de juego y las normas de comportamiento. Facilita la vida, las transacciones y los intercambios de toda índole. Establece qué se debe esperar de cada relación contractual (formal e informal) y de cada transacción. Otra vez en palabras del Profesor North,

“La función principal de las instituciones de la sociedad es reducir la incertidumbre, por medio del establecimiento de 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.”⁸⁷

La profunda transformación institucional que entraña 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 accionar, y contribuir más a reducir 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 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.

ii. El papel del Estado

Es sabido 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; ante el entorno siempre cambiante, vela por el bienestar de los desamparados e idea

⁸⁷ Douglass North, *op. cit.*, págs. 16, 17.

soluciones. Procura concertar opiniones y 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, de 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 directrices. 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 realidad ineludible. 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 [...]”⁸⁸

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 deben 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.

⁸⁸ Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review*, tomo 64, núm. 3, junio, 1974, págs., 291, 302.

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 con frecuencia abruma la capacidad administrativa de los gobiernos. Fortalecer la credibilidad y la velocidad de acción del sistema judicial, para otorgarle más solidez a la figura legal del contrato, es otro empeño crucial. Pero, la recompensa de llevar a cabo el papel facilitador es que bien puede desencadenar 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 estrategias 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.⁸⁹

En el plano nacional, ha habido 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 programa

⁸⁹ The World Bank, "Comprehensive Development Framework, Questions and Answers," Washington, D. C., 5 de mayo de 1999, pág. 2.

para pequeños productores, 56 por ciento de las propuestas fueron seleccionadas, y los proyectos rindieron beneficios a 43,000 productores.⁹⁰

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 ONGs 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 proyectos.⁹¹

Los dos conceptos fundamentales que motivan el enfoque participativo se basan en que: a) la participación de las personas de la misma comunidad local asegurará un diseño de proyecto más acorde a la 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 esta perspectiva el peso de las decisiones acerca de los proyectos de inversión descansa en 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.

iii. Fortalecimiento de los gobiernos locales

La devolución de responsabilidades a los gobiernos locales es una tendencia que gana terreno a lo largo de 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 ese principio 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,

⁹⁰ Jorge Echenique L., "Utilización de subsidios para el fomento de la irrigación," informe preparado para la Oficina para América Latina y el Caribe de la FAO, noviembre, 1996, págs. 25, 27.

⁹¹ 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.

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 [...] su efecto depende 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.⁹²

Los mismos autores señalan que Colombia ha tenido una experiencia exitosa en la devolución de algunas responsabilidades a nivel sub-municipal:

"Bajo el sistema de "coparticipación" de Colombia, las comunidades locales aportan la mano de obra y los materiales para los nuevos proyectos y los gobiernos municipales contribuyen con una porción del costo. Este enfoque no sólo patrocina la participación de la comunidad para identificar las necesidades y escoger 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 mejorando el desempeño de las burocracias locales utilizando medios como la contratación competitiva, el compartir los servicios de los profesionales entre las municipalidades, el adiestramiento 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

92 Jennie Litvack, Junaid Ahmad y Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Sector Study Series, The World Bank, Washington, D. C., 1998, págs. vii, 26, 27.

participación comunitaria, la gente obtiene lo que quiere y no lo que alguien en la capital piensa que debe querer.”⁹³

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. Los registros de la propiedad, los programas de manejo de cuencas y de bosques, y otras entidades y funciones que tienen que ver con la agricultura, encuentran su ubicación más lógica a nivel local, en coordinación con los gobiernos locales. Los agriculturistas tienen interés en que el papel del gobierno local se defina de la mejor manera posible.

iv. Descentralización de las funciones administrativas a cargo de 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 agrícola 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 aparente 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 del “recuadro verde” de los acuerdos de la OMC; es decir, cada vez se hace mayor hincapié en las formas directas de apoyo a los agricultores.

Para ilustrar la necesidad de la 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 adiestramiento 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 adiestramientos en alfabetización de adultos para aquellos que no califican para los antedichos programas. 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

93 *Op. cit.*, pág. 28.

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 a 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 retroalimentarla sobre su ejecución. Para desempeñar este papel a cabalidad es preciso que el personal local del ministerio esté bien adiestrado y que 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, con la globalización, una efectiva descentralización del personal del sector público destinado a la agricultura es 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 de 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 la propiedad, el desarrollo de asociaciones de usuarios de agua y de 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 otorgar especial importancia 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 autosostenible.

f. El cuadro fiscal de la agricultura en una economía moderna⁹⁴

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 al fisco nacional, netos de los subsidios otorgados a la agricultura; la factibilidad administrativa de las medidas impositivas y de subsidio; y el grado de localización 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.⁹⁵ Tal clase de política impositiva ha venido eliminándose en los últimos años, en aras de reducir las distorsiones que originaban 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, a raíz del bajo 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 contribuyen impuestos de manera desproporcionada; sobre todo quienes 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

⁹⁴ Parte de esta sección ha sido adaptada de observaciones hechas por el autor al Ministerio Agropecuario y Forestal en Nicaragua, en marzo de 1999.

⁹⁵ Dichos gravámenes llegaron al 35 por ciento del valor de las exportaciones en la República Dominicana, a mitad de los años ochenta.

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 las tierras boscosas 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 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 la 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 el efecto neto, en los incentivos, de las variaciones en los instrumentos de la política 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, de la 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 el efecto neto 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.

Los efectos netos de la política fiscal en la agricultura no se suelen analizar; 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 del "recuadro verde."

4. La Necesidad Urgente de Dialogar Sobre los Aspectos Críticos

Tomando en consideración una serie de trabajos previos 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. *Diálogo entre presidentes y ministros (Gabinetes)*

Las políticas de carácter macroeconómico, su incidencia en la agricultura, y los grandes lineamientos estratégicos para la misma, solamente podrían ser tratados a este nivel. Lo más apremiante es asegurar coherencia entre las políticas de ámbito general y las que están dirigidas directamente a la agricultura. El papel dinamizador que juega la agricultura para toda la economía ha quedado demostrado en la sección 2 de la presente ponencia; por ende, de nada sirve desplegar abanicos de políticas en las dos esferas del accionar gubernamental, si éstas son encontradas o incongruentes. Reviste gran urgencia la tarea de 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 superación 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 regional conjunta.

b. Diálogo entre los ministros de comercio y de 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 del “recuadro 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 que se haga una pausa en el impulso hacia los acuerdos bilaterales y se vuelvan a examinar las bondades de una política de comercio exterior uniforme para todos los socios de un determinado país, y que se continúe 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. Diálogo entre los ministros de agricultura y del medio ambiente

Por su naturaleza, varios temas caen en el área de traslape jurisdiccional de estos dos grupos de ministros; por ejemplo, el manejo de bosques y cuencas, y las políticas de pesca. Sin embargo, la realidad sugieren una colaboración más abarcadora y estrecha, ya que casi todas las actividades del agro afectan el medio ambiente, de una u otra manera, y el objetivo primordial de las estrategias para la agricultura es precisamente lograr un desarrollo sostenible. De esta colaboración debieran surgir pláticas muy ricas 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. Así, ya 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 seguimiento.

d. *Diálogo entre 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 causado por las políticas. No hay que dejarles siempre este papel a los entes internacionales.

Para maximizar la agilidad del intercambio, 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. *Diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado*

Los considerables beneficios provenientes de una aproximación más participativa 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 una colaboración que abarcará también la ejecución, ya que la responsabilidad de las acciones será compartida. La estrategia 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.

REFERENCIAS

1. Berenbach, S. y Churchill, C. 1997. *Regulation and Supervision of Micro-finance Institutions: Experience from Latin America, Africa, and Asia*, Microfinance Network Occasional Paper No. 1, Washington, D. C.
2. Binswanger, H. 1998. "Agriculture and Rural Development: Painful Lessons," en: C. K. Eicher y J. M. Staatz, eds., *International Agricultural Development*, 3^{ra} edición, Johns Hopkins University Press, Baltimore. p. 290.
3. 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.
4. BRAC. 1999. *Continuity and Change*, Annual Report 1998, Dhaka, Bangladesh.
5. Bruce, J.W. 1989. *Community Forestry: Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure*, FAO, Rome.
6. Cadet, M. "El Laboratorio de Biotecnología Vegetal hace significativos aportes al desarrollo agropecuario," *Siglo* (República Dominicana), 5 de marzo de 1999.
7. Casas, R. y Chauvet, M. 1996. "Biotecnología, agricultura y ambiente: una recapitulación," *Comercio Exterior*, tomo 46, núm. 10 de octubre 1996.
8. 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.
9. _____, Rhyne, E., Vogel, R.G. y McKean, C. 1995. "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs," USAID Program and Operations Assessment Report No. 10 (PN-ABS-519), U. S. Agency for International Development, Washington, D. C.
10. CNN en Español -Website- "El Mercosur se reúne para encarar coordinación de políticas."
11. Consejería de Agricultura y Pesca. 1996. *Guía de Desarrollo Rural*. Junta de Andalucía, Sevilla, España.
12. Daberkow, S. 1997. "Adoption Rates for Selected Crop Management Practices: Implications for Precision Farming," *Choices*, 3^{er} trimestre.

13. de las Casas, P. L. 1999. "Conducción Estratégica y Nueva Institucionalidad para la Agricultura del Siglo XXI." En *Hacia una Nueva Institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura*. Editores Rafael A. Trejos y P. Lizardo de las Casas. San José, Costa Rica, IICA, BMZ/GTZ. pp 268-269.
14. _____. 1999. "Globalización, integración y reformas: nuevos retos para la agricultura". En *Hacia una Nueva Institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura*. Editores Rafael A. Trejos y P. Lizardo de las Casas. San José, Costa Rica, IICA, BMZ/GTZ. pp 29-52.
15. _____, Trejos, R.A. y Cáceres, F.R. 1997. *Modernización de la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural*, IICA, San José. 135
16. Díaz-Bonilla, E. y Reza, L. 1999. "Getting Ready for the Millennium Round Trade Negotiations, Latin American Perspective," Focus 1, Brief 2 of 9, *2020 Vision*, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.
17. _____. y Robinson, S. 1999. "Getting Ready for the Millennium Round Trade Negotiations, Overview," Focus 1, Brief 1 of 9, *2020 Vision*, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.
18. 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.
19. Echevarría, R.G. 1990. "Assessing the impact of agricultural research," en: R. G. Echevarría, ed., *Methods for Diagnosing Research Systems Constraints and Assessing the Impact of Agricultural Research*, ISNAR, The Hague.
20. _____. 1998. "Agricultural Research Policy Issues in Latin America: An Overview," *World Development*, tomo 26, núm. 6, 1998, pág. 1107.
21. _____, Trigo, E.J. y Byerlee, D. 1996. *Cambio institucional y alternativas de financiación de la investigación agropecuaria en América Latina*, Estudio núm. ENV-103, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
22. Ferrer, A. 1997. "El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable," *Comercio Exterior*, tomo 47, núm. 5, México.
23. Fleisig, H. 1995. "The Right to Borrow: Legal and Regulatory Barriers That Limit Access to Credit by Small Farms and Businesses," *Viewpoint*, Nota núm. 44, The World Bank, Washington, D. C.

24. Fulginiti, L.E. y Perrin, R.K. 1998. "Agricultural productivity in developing countries," *Agricultural Economics*, tomo 19, núms. 1-2, septiembre, 1998, pp. 45-51.
25. García García, J. 1981. *The Effects of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia*, Research Report Núm. 24, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.
26. Hearne, R.R. and Easter, K.W. 1995. *Water Allocation and Water Markets: An Analysis of Gains from Trade in Chile*, World Bank Technical Paper No. 315, the World Bank, Washington, D.C.
27. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1999. *Plan de Mediano Plazo, 1998-2002, La Agricultura: Más Allá de una Visión Sectorial*, Serie Documentos Oficiales No. 64, San José, 103 p.
28. _____. 1977. *Oportunidades, desafíos y prioridades para la agricultura de las Américas*, San José. 47 p.
29. Josling, T. 1998. *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform*, Serie: Policy Analyses in International Economics, núm. 53, Institute for International Economics, Washington, D. C..
30. Krueger, A.O., Schiff, M. y Valdés, A. 1991. *The Political Economy of Pricing Policy, Vol. 1, Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
31. _____. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, tomo 64, núm. 3, junio, 1974, págs., 291, 302.
32. Litvack, J., Ahmad, J. y Bird, R. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Sector Study Series, The World Bank, Washington, D. C.
33. 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, núm. 1, octubre, 1980, pág. 61.
34. 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," Department of Agricultural and Resource Economics, University of Maryland, borrador.
35. 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, núms. 1-2, septiembre, 1998, págs. 81-86.

36. Mateen Thobani, "Formal Water Markets: Why, When, and How To Introduce Tradable Water Rights," *The World Bank Research Observer*, tomo 12, núm. 2, agosto, 1997, pág.. 177.
37. Mehra, R. 1995. *Women, Land and Sustainable Development*, Working Paper No. 1, International Center for Research on Women, Washington, D. C.
38. North, D.C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
39. Norton, R.D. y Angel, A.L. 1999. *La agricultura salvadoreña: políticas económicas para un macro sector*, FUSADES, El Salvador.
40. _____, *Agricultural Strategies and Policies: International Guidelines for Training and Practice*, en proceso, FAO, Roma.
41. Olson, Kent. 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.
42. Pérez, G. y Ramos, H. 1998. *Revalorización del Sector Agropecuario en El Salvador*, Proyecto CRECER, USAID/El Salvador, septiembre.
43. 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.
44. Robadue, D., Jr., *Eight Years in Ecuador: The Road to Integrated Coastal Management*, The Coastal Resources Center, The University of Rhode Island, septiembre, 1995.
45. Schejtman, A. 1996. "Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación," CEPAL, Santiago de Chile.
46. Schiff, M. y Valdés, A. 1992. *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D. C.
47. Schultz, T.P. 1992. "The Role of Education and Human Capital in Economic Development: An Empirical Assessment," Informe Núm. 38, Institute for Policy Reform, Washington, D. C.
48. Sedjo, R. 1999. Resources for the Future. In "Carbon Projects in Latin America," Washington, D. C., borrador.

49. Sonka, S. y Coaldrake, K. 1997. "Cyberfarm Gains a Foothold," *Choices*, 4^{to} trimestre.
50. Soto, H. de. 1986. *El otro sendero, la revolución informal*, Editorial Diana, México, D. F.
51. The World Bank. 1999. "Comprehensive Development Framework, Questions and Answers," Washington, D. C.
52. _____. 1999. Knowledge for Development, World Development Report 1998/99. Oxford University Press. Washington, D.C.
53. _____. 1999. *World Development Report 1998/99*, anexos, Washington, D.C.
54. _____. 1990. *World Development Report 1989*, Washington, D. C.
55. 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.
56. Valdés, C. 1998. "Las prioridades de América Latina en las negociaciones agropecuarias," *Revista Capítulos*, núm. 54, SELA, julio-septiembre
57. Vollrath, T.L. "The role of agriculture and its prerequisites in economic development," *Food Policy*, tomo 19, núm. 5, octubre, 1994, pág. 473. Referencias citadas por Vollrath: R. M Bautista, "Agricultural growth and food imports in developing countries: a reexamination," en: Seiji Naya, editor, *Economic Development in East and Southeast Asia*, East-West Center, Hawaii, 1990; J. P. Houck, Foreign Agricultural Assistance: Ally or Adversary, Staff Paper P86-50, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, 1986; y E.C. Hwa, "The contribution of agriculture to economic growth: some empirical evidence," *World Development*, tomo 16, núm. 11, 1988, páginas 1329-1339.
58. 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.

**LIDERAZGO, REPOSICIONAMIENTO Y NUEVA
INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA DE
LAS AMERICAS**

La preparación de este documento está bajo la responsabilidad de la
***DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO
(DIPE) DEL CONPLAC***

Se presenta esta versión a manera de avance en la preparación del mismo. Los comentarios que se recojan serán de mucha importancia para la elaboración de la versión completa

Noviembre, 1999

CONTENIDO

I.	INTRODUCCION.....	1
II.	UN ENTORNO DE TRANSFORMACIONES PROFUNDAS PARA LA AGRICULTURA.....	3
III.	LA URGENCIA DE REPOSICIONAR A LA AGRICULTURA Y DE UN LIDERAZGO RENOVADO EN LAS AMERICAS	7
IV.	LA OPORTUNIDAD PARA UN LIDERAZGO RENOVADO: una red de foros sobre agricultura	11
V.	LA URGENCIA DE UNA NUEVA CONCEPCION DE LA AGRICULTURA	13
VI.	LA NECESIDAD DE UNA CULTURA DE PENSAMIENTO ESTRATEGICO Y PROSPECTIVO	15
VII.	ELEMENTOS PARA LA FORMACION DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA.....	19
	BIBLIOGRAFIA.....	21

"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.

Espacio reservado para:

Un reconocimiento a la contribución de la Red Strategus en el desarrollo de algunas de las ideas contenidas en este documento:

- ✦ A su Nodo Facilitador, en lo referente a los aspectos conceptuales y metodológicos
- ✦ A los Grupos de Reflexión para la Acción Estratégica (GRAEs) que operan en los Centros Regionales, por su contribución al fortalecimiento del trabajo en equipo y al desarrollo del pensamiento estratégico

"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

I. 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 recurriamos 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. Y, para adentrarnos por ese insólito camino, para adentrarnos en terreno desconocido, debemos replantear teorías, buscar instrumentos, proponer nuevas técnicas.

De ahí que sea común escuchar 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.

Esa es la realidad en la que se inserta la agricultura de cara al Siglo XXI. Pero, ¿cómo pensar y actuar en esa realidad? He ahí el reto que enfrentan los líderes de la agricultura en el umbral del nuevo siglo. Lo interesante de esa realidad es que es igual para todos. Por lo tanto, aquellos que están ingresando al nuevo siglo con cierto rezago, o sea, aún pensando y actuando en términos del pasado, como hay muchos casos en la agricultura -actividad a la que, en general, se le considera estancada en la "primera ola" de Alvin Toffler- en realidad no están en tanta desventaja, como pareciera.

El punto central es que para reposicionar a la agricultura en la "tercera ola", la de la revolución del conocimiento y de la información, es urgente que nos liberemos del pasado; que abandonemos viejos modelos y paradigmas, viejas reglas y estrategias.

Liderazgo, reposicionamiento y una nueva institucionalidad para la agricultura¹ bosqueja un marco de referencia para ayudar a construir el camino por el que se debe dirigir la agricultura, si quiere alcanzar esa nueva institucionalidad que le abrirá las puertas del nuevo siglo.

Es evidente que el nuevo marco de referencia internacional configura un entorno de profundas transformaciones, y son precisamente esas transformaciones las que le exigen un nuevo modelo de comportamiento a la agricultura. 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 concepción de la agricultura resulta, entonces, inevitable.

Sin embargo, para poder lograr esa tarea, quienes se encuentran al frente de la agricultura deben asumir la construcción de un nuevo liderazgo y éste solo se puede erigir a través de un amplio proceso de reflexión y diálogo —nacional, regional, interamericano—. Su carácter de urgencia es incuestionable y su meta debe ser reposicionar a la agricultura en la mente de agricultores y agroempresarios, de “decisores” públicos y privados, de la sociedad en general.

El presente documento señala la necesidad de recurrir a un pensamiento estratégico y prospectivo, y esboza sus principales aspectos. Asimismo, sugiere una serie de elementos de particular relevancia para echar a andar un accionar estratégico que facilite la construcción de una nueva institucionalidad para la agricultura.

¹ Los conceptos de liderazgo y reposicionamiento que manejamos fueron definidos por el Nodo Facilitador de la Red Strategus del IICA y enriquecidos por los miembros de los GRAEs regionales, en talleres de pensamiento y acción estratégica. 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, suscribimos el concepto desarrollado por Douglas C. North, 1990.

II. UN ENTORNO DE TRANSFORMACIONES PROFUNDAS PARA LA AGRICULTURA

En el umbral del siglo XXI, el ambiente de trabajo de la agricultura de las Américas está marcado por dos constantes:

- La transformación continua y acelerada del entorno; lo cual se traduce en amenazas e incertidumbre para unos actores socioeconómicos y en oportunidades para otros, y,
- Una gran desarticulación 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 visión obsoleta de la agricultura; una visión que les impide a sus líderes apreciar las múltiples dimensiones e interrelaciones (con la sociedad rural y con el resto del sistema económico) de que hace gala esta actividad. Y es esa misma falta de visión, la que impide que las transformaciones profundas que se están dando en el entorno, puedan ser percibidas como oportunidades.

Aproximarse a esta situación 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 se desarrolla en dos ámbitos: el internacional y el nacional, y que ambos inciden directamente en la agricultura.

A su vez, hay dos procesos que se dan en el ámbito internacional y que afectan profundamente a la agricultura: la globalización y la integración de las Américas. Estos dos fenómenos traen consigo una serie de cambios en las preferencias de los consumidores, en los flujos del comercio de mercancías, de inversión y de capital financiero, nuevos desarrollos tecnológicos, distintos instrumentos financieros y relaciones de cooperación modificadas.

Por esto, se vuelve imprescindible darles un lugar prioritario a la información (asegurando su disponibilidad y vigencia) y a la capacitación (para que a la primera se le pueda sacar el provecho debido), como única vía para traducir las nuevas situaciones en oportunidades para la agricultura².

Si en el siglo pasado 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

² Hay mucha información fragmentada y dispersa sobre los cambios en la institucionalidad internacional. Pocos esfuerzos existen para sistematizarla y menos aún para mostrar sus implicaciones para la agricultura. De ahí la importancia del trabajo que el IICA viene haciendo desde 1997 en este sentido.

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.³

Es evidente, entonces, que nos encontramos ante una nueva institucionalidad, internacional y nacional, en pleno proceso de construcción, y ambas condicionan, cada vez más, el quehacer de la agricultura. En otras palabras, ha llegado el momento de construir una nueva **“agri-cultura”**, de darle una nueva cultura al agro, de renovar sus valores, el papel que juegan los actores y las reglas que guían su comportamiento y marcan sus relaciones.

La crisis que enfrenta la agricultura tiene uno de sus pilares en el desconocimiento del contenido y de las implicaciones de ese marco de referencia, nacional e internacional, que se renueva constantemente.⁴ 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.⁵

Esa situación de desconocimiento del al marco 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 es en el marco de las Conferencias del Sistema de Naciones Unidas y de las organizaciones multilaterales (como la OMC, el FMI y el Banco Mundial), que los países actualmente 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

³ Ver Garcia Medrano, 1999; y de las Casas, 1999a

⁴ Ver Gatica, 1999.

⁵ Ver Garcia Medrano, 1999; y de las Casas, 1999a.

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, es que el crecimiento de la población y de los ingresos mundiales y el cambio de estilos de vida, están transformando —en 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 tradicionalmente 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 los ingresos.⁶



⁶ Ver Clark 1997.

III. LA URGENCIA DE REPOSICIONAR A LA AGRICULTURA Y DE 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 de las Américas. 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 ⁷:

- 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), en junio del siguiente año, los ministros de comercio tomaron el liderazgo, realizando una reunión hemisférica (Denver, junio de 1995). Desde 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.

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, 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

⁷ Las acciones para alcanzar estos objetivos están definidas en los Planes de Acción de la I y II Cumbre 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.

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 el ámbito nacional. 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.

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. Permitted 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. La revolución del conocimiento ha dado lugar a la "tercera ola", donde el conocimiento mismo se convierte en el nuevo sistema de creación de riqueza.⁸

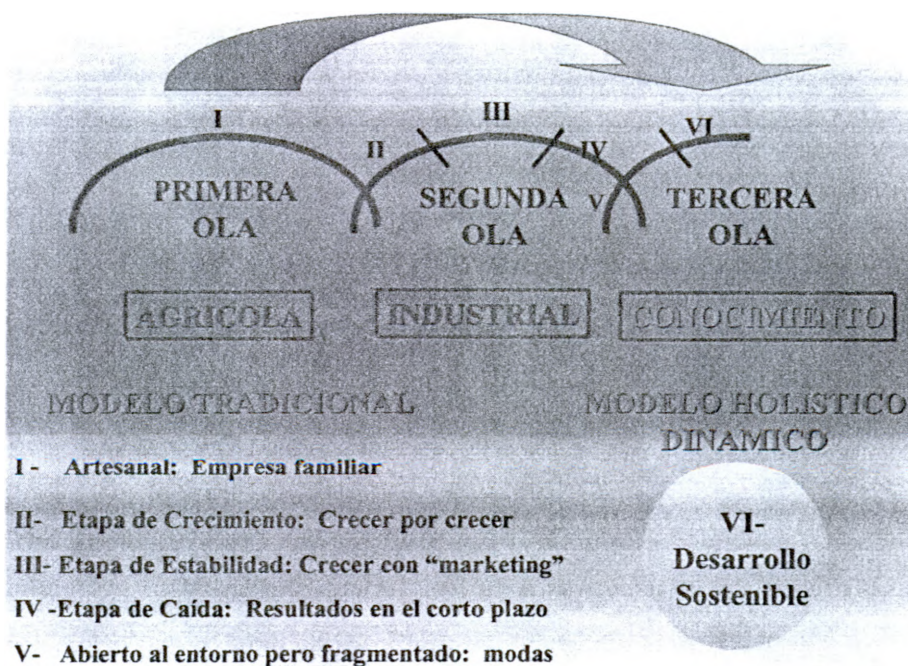


Figura construida a partir de los aportes de A. Toffler , 1997, y R. Serra, 1998a.

Es urgente, entonces, devolverle a la agricultura su lugar de privilegio (reposicionarla). Es difícil vislumbrar una comunidad que en gran medida no dependa de los bienes que se origina de la agricultura, y de formas novedosas que surgen y surgirán de su alianza con la nueva fuente de poder que es el conocimiento. Por consiguiente, la agricultura debe ser reconocida como un asunto estratégico, ya que es esencial para la alimentación, la salud, la paz y la vida.

⁸ Ver Toffler, 1980. 1990, 1995 y 1997.

Esta tarea de reposicionar a la agricultura debe ser reconocida como obligatoria, al menos desde cuatro perspectivas:

- La político-institucional. Es fundamental impulsar un esfuerzo destinado a articular el diálogo de los líderes de la agricultura (tanto en el ámbito regional como en el nacional) con 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, ya que la misma trasciende la puerta de la finca, y se convierte en un eslabón estratégico de las cadenas productivo-comerciales; es en ese contexto en el que debe verse el reto de mejorar los niveles e competitividad.
- 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 el alivio de la pobreza, y para la reducción del creciente deterioro de los recursos naturales. Reconocer la interacción de la agricultura con otras actividades no agropecuarias (Ej. 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 agricultura⁹ 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 ella.

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

⁹ Ver en IICA 1998 y 1999 la nueva dimensión de la JIA

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, es preciso estar bien informado, asumir comportamientos diferentes a los tradicionales y emprender alianzas complejas e innovadoras. Pero es igualmente urgente asumir una actitud visionaria, proactiva e innovadora, para diseñar y ejecutar estrategias y políticas que permitan superar la irrefutable marginalidad en que viven millones de campesinos en las Américas.

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 no agrícolas, y de éstas con el mercado, es probablemente la alternativa más viable para abordar la problemática de la pobreza rural. Superar ese problema exige otros esfuerzos complementarios que se abordarán más adelante.

IV. LA OPORTUNIDAD PARA UN LIDERAZGO RENOVADO: una red de foros sobre agricultura

La experiencia reciente indica que el reposicionamiento de la agricultura y su medio rural no se debe acometer con esfuerzos aislados y fragmentados, sino como parte de un movimiento hemisférico que conduzca a una integración dinámica, solidaria y equitativa de las naciones americanas, convocadas, históricamente a construir un destino común.

Lo anterior requiere institucionalizar el diálogo interamericano sobre agricultura y reconocerlo como un proceso que tiene dos momentos:

- Un primer momento que comprende dos aspectos: la identificación de los temas estratégicos para la agricultura y que conciernen, ya sea a todos los países del hemisferio o a determinados grupos de ellos; y la articulación de propuestas sobre esos temas, tendientes a lograr un reposicionamiento estratégico de la agricultura en el proceso Cumbres de las Américas, así como en el ámbito regional y nacional.
- Un segundo momento que comprende la definición de dos tipos de mecanismos: unos para ejecutar en una forma coordinada las decisiones que se toman en las Cumbres; y otros para darle seguimiento a los 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.

De esa instancia hemisférica se pueden derivar acuerdos y decisiones que serían implementados por foros temáticos de ámbito hemisférico (por ejemplo, sobre temas específicos que correspondan a asuntos críticos de la agricultura de cara al próximo siglo), por foros de ámbito regional (como el Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC), nacional, o bien, por foros especiales, como aquellos que reúnen a grupos de países con intereses comunes (por ejemplo, el CORECA). Igualmente, en sentido inverso, del ámbito nacional y regional, o de grupos de países, deberán surgir propuestas para activar el diálogo interamericano en el ámbito hemisférico.

De esa forma, entonces, el diálogo interamericano constituye una compleja "red de foros", integrada por foros hemisféricos, foros regionales, foros nacionales y foros especiales. En esas reuniones participarían, activamente, representantes de los sectores privado, académico y gremial, y de ellas podrían surgir nuevos grupos, públicos y privados, de consulta y asesoramiento sobre temas específicos.

En síntesis, para que el diálogo interamericano, así concebido, contribuya al reposicionamiento estratégico de la agricultura, debe ser entendido como un proceso 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 es de especial relevancia porque:

- Es necesario que los líderes públicos y privados de la agricultura participen activamente en el proceso Cumbres de las Américas y contribuyan con ello a reposicionar la agricultura en su nuevo entorno.
- Es primordial que las Agendas Regionales de los ministros de agricultura se integren a la Agenda Interamericana para la Agricultura que defina una estrategia coherente para la agricultura de las Américas.
- Es urgente que en cada país se abran espacios de diálogo entre los líderes de la agricultura, públicos y privados, y de ambos con los de otras actividades productivas y comerciales. Igualmente, es preciso llegarle a la sociedad en general, para que tome conciencia de la situación que enfrenta la agricultura y de la contribución que ésta le presta al desarrollo nacional.
- Además, el diálogo constituye la base para poder establecer una Agenda de Cooperación Internacional para la Agricultura, en los ámbitos nacional, regional y hemisférico.

En este sentido, y ante la necesidad impostergable de los países de mirar hacia el futuro, es necesario que las relaciones de cooperación adquieran una nueva dimensión; una nueva visión que les permita anticiparse a los problemas potenciales de la agricultura, interpretarlos y traducirlos en oportunidades.

ESTE CAPITULO SE COMPLETARA CON LA EXPERIENCIA MAS RECIENTE QUE EL IICA ESTA TENIENDO EN ALGUNOS PAISES, CON RELACION A LOS DIALOGOS PUBLICO-PRIVADOS PARA EL DESARROLLO DE UN LIDERAZGO RENOVADO QUE IMPULSE EL REPOSICIONAMIENTO DE LA AGRICULTURA

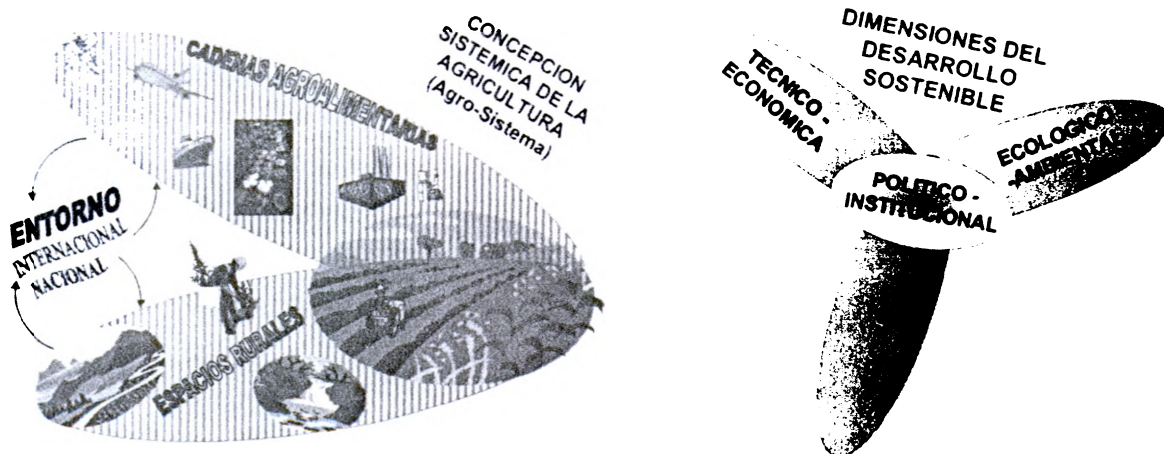
V. LA URGENCIA DE UNA NUEVA CONCEPCION DE LA AGRICULTURA

Transformar en oportunidades lo que es percibido por los líderes de la agricultura como una situación amenazante (las profundas transformaciones que se dan en su entorno) exige cambiar aquella concepción tradicional que imagina a la agricultura como una actividad productivo-primaria que termina en la puerta de la finca.

Superar la forma desarticulada y fragmentada en la que se le concibe y llegar a pensar y actuar estratégicamente, plantea la necesidad de captar la multidimensionalidad de las nuevas funciones y relaciones de la agricultura y de sus organizaciones con la sociedad, la economía, nacional e internacional, y el medio ambiente.

Una concepción sistémica de la agricultura define tres categorías operativas básicas que permiten analizarla con una perspectiva ampliada y sentar las bases para impulsar su desarrollo sostenible. Las tres categorías que conforman un “**agro-sistema**” son: los espacios rurales, las cadenas productivo-comerciales y su entorno nacional e internacional.

- Los **espacios rurales** son los espacios territoriales específicos en los que se inserta la actividad agropecuario-primaria (las fincas) y en ellos los agricultores se vinculan, por medio de relaciones sociales y técnico-económicas, con su entorno inmediato, las actividades no-agropecuarias. Representan un espacio idóneo para focalizar, eficientemente, la asignación de recursos y para identificar las relaciones entre los actores socioeconómicos, y entre la actividad productiva agropecuaria y el resto de la sociedad rural.
- Las **cadenas productivo comerciales** se insertan en esos 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 y al comercio—.
- El **entorno nacional e internacional** que condiciona el accionar en las cadenas productivo-comerciales y en los espacios rurales. Esa interacción debe contribuir al equilibrio y a la estabilidad del sistema global, que es, precisamente, en lo que se sustenta el desarrollo sostenible. Esa interacción se da en cuatro planos: el técnico-económico, el social, el ecológico-ambiental y el político-institucional. La sostenibilidad del proceso de desarrollo depende del balance que se logre construir entre esas cuatro dimensiones.



A su vez la **concepción sistémica visualiza a las organizaciones** de la agricultura (ministerios, asociaciones de productores, fincas y otras empresas vinculadas) como entidades abiertas a su entorno. La efectividad de estas organizaciones, o sea su capacidad de sobrevivir en un ambiente de creciente competencia, incertidumbre y turbulencia, depende, en gran medida, de un cambio organizacional estratégico, sustentado en la aplicación de las disciplinas de una organización de aprendizaje.¹⁰

¹⁰ Ver en Peter Senge, 1998, el desarrollo que hace de las organizaciones de aprendizaje y de las cinco disciplinas que las sustentan: pensamiento sistémico, dominio personal, modelos mentales, visión compartida y aprendizaje en equipo. En Redding y Catalanello, 1994, ver cómo las organizaciones pueden estar "estratégicamente listas" para el aprendizaje continuo.

VI. LA NECESIDAD DE UNA CULTURA DE PENSAMIENTO ESTRATEGICO Y PROSPECTIVO

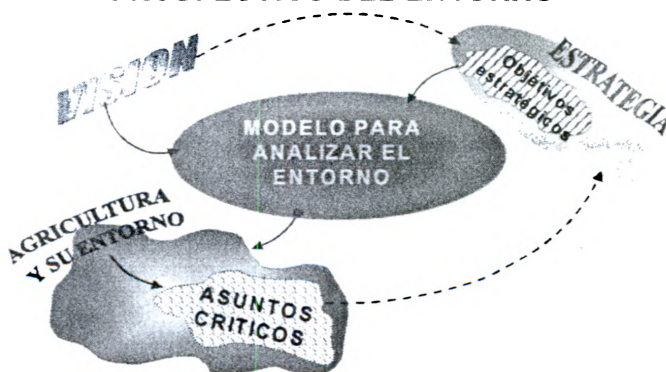
Para la formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura, además de una concepción sistémica de la agricultura, es indispensable desarrollar una cultura de pensamiento estratégico y prospectivo.

Se parte de la premisa de que el futuro es, en gran medida, construido por los propios actores: sus acciones, así como las que dejan de hacer, conformarán ese futuro. Todos los actores, por lo tanto, deben realizar un gran esfuerzo y visualizar el futuro que desean construir; pero, para visualizarlo, deben asumir una actitud visionaria, proactiva e innovadora. Deben adoptar una *visión* que sea inspiradora y desafiante; que comprometa a todos en la creación de ese futuro; que los entusiasme para la consecución de los **objetivos estratégicos**¹¹.

De acuerdo con el concepto de análisis estratégico prospectivo, a partir de un futuro "deseable" se empieza la construcción de un camino metodológico diferente, que se sale de lo tradicional y que privilegia la identificación, por parte de los actores clave, de los "asuntos críticos"¹² que deben superarse para alcanzar los objetivos estratégicos. Estos asuntos críticos adquieren un papel central en el análisis estratégico prospectivo, y, por lo tanto, en el proceso de formación de la estrategia.

La identificación de los "asuntos críticos" necesita un modelo para el análisis de la agricultura y de su entorno. Ese modelo, de análisis estratégico y prospectivo, está constituido por un conjunto de categorías y relaciones que se nutren, por un lado, de la visión y los objetivos estratégicos, y por otro, de la concepción sistémica de la agricultura. Su utilización sirve para orientar el proceso de identificación de aquellos asuntos que resultan de importancia fundamental para la agricultura del próximo siglo.

ESQUEMA PARA ANALISIS ESTRATEGICO PROSPECTIVO DEL ENTORNO

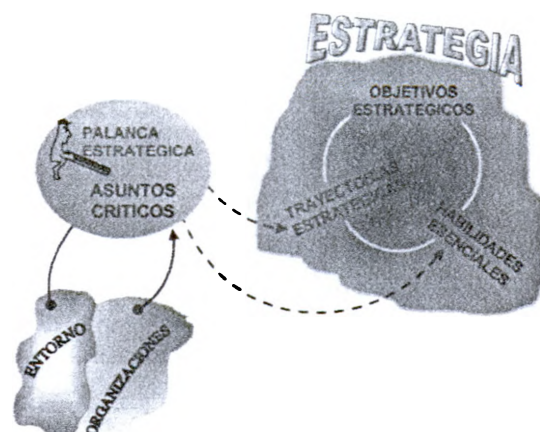


¹¹ La definición de objetivo estratégico adoptada por la Red Strategus del IICA (ver nota 1) es: "Conjunto articulado de atractores fundamentales para alcanzar la Visión". Los Objetivos Estratégicos, conjuntamente con las Habilidades Esenciales ("aptitudes distintivas fundamentales que sustentan las ventajas competitivas dinámicas necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos") y las Trayectorias Estratégicas ("cursos de acción fundamentales para lograr los objetivos estratégicos y desarrollar las habilidades esenciales") son los tres elementos que definen la Estrategia.

¹² Definimos asuntos críticos como: "Limitaciones que impiden alcanzar los objetivos estratégicos y desarrollar habilidades esenciales. Su análisis busca identificar puntos de apalancamiento".

De esa forma 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 conocimiento sobre los aspectos que deseamos convertir en puntos de apoyo para alcanzar el desarrollo sostenible de la agricultura.

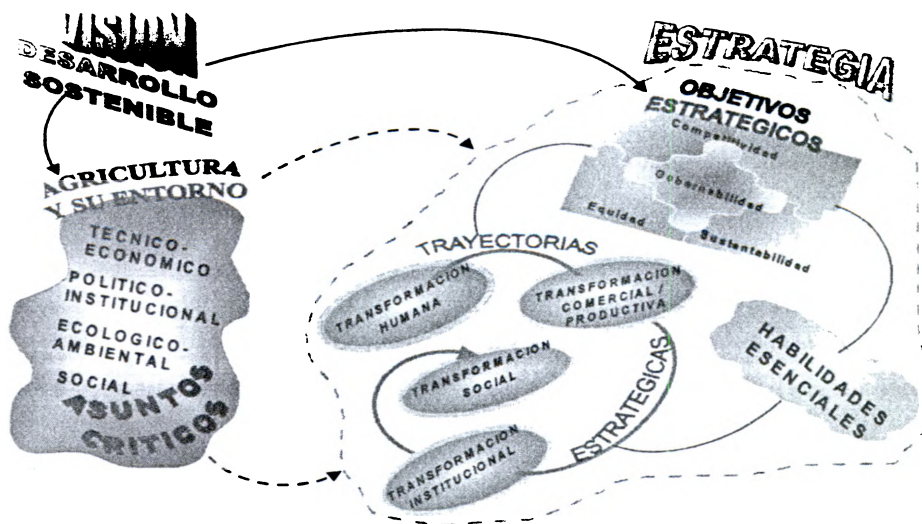
El proceso continúa con la reflexión y el diálogo sobre esos asuntos críticos y se adentra luego en cada uno de ellos, con miras a identificar las trayectorias estratégicas (transformaciones requeridas) que se deben seguir para alcanzar los objetivos propuestos. Ese mismo proceso de reflexión dictará cuáles son las habilidades esenciales que habrá que adquirir para seguir las trayectorias y acompañar la evolución del entorno, haciéndoles los ajustes necesarios.



En esencia, con este esfuerzo se está impulsando un análisis estratégico del entorno que privilegia la concepción prospectiva; en contraste con la aproximación más tradicional que recurre a técnicas que tienden a sustentarse en la prognosis. Con este último planteamiento llegamos al futuro pero con los pies en el pasado; allí los actores no tienen un papel activo; se encuentran a merced de un determinismo ajeno a su voluntad. Por supuesto que la experiencia (el pasado) es importante; no se trata de desecharla; pero en un mundo de cambios tan acelerados, de transformaciones tan profundas, no deben constituir el punto de partida.

La prospectiva es una actitud en la que el análisis adquiere un giro diferente. Tal y como lo hemos indicado, empieza con la visualización comprometida del futuro (visión y objetivos estratégicos compartidos por los actores) y a partir de esa concepción del futuro se define un modelo para el análisis estratégico prospectivo. Se comienza por la identificación de las categorías centrales y de las interrelaciones que moldean el quehacer de los actores y que crean las condiciones que posibilitan cierto tipo de acontecimientos.

Luego, con ese modelo, se impulsa el proceso de reflexión y diálogo para la búsqueda creativa de las tendencias del pasado que más influyeron en los acontecimientos del presente. Se prosigue con la identificación de los asuntos críticos y, a partir de ellos, se desencadenan una serie de tareas que le dan continuidad al proceso de formación de la estrategia, como un proceso participativo de aprendizaje permanente.



ESTA SECCION SE COMPLETARA CON LA EXPERIENCIA QUE VIENEN DESARROLLANDO LOS INTEGRANTES DE LA RED STRATEGUS PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE PENSAMIENTO Y ACCION ESTRATEGICA

**VII. ELEMENTOS PARA LA FORMACION DE LA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA**

ESTA SECCION ESTA EN PROCESO DE
ELABORACION

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. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 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. CAPRA, F. 1999. La trama de la vida: una nueva perspectiva de los sistemas vivos. Barcelona, España. Editorial Anagrama.
5. CLARK J. 1997. Asia: the emerging market. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
6. DE GEUS, A. 1998. La empresa viviente: hábitos para sobrevivir en un ambiente de negocios turbulento. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Granica S.A.
7. 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. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
8. _____. 1999a. Globalización, integración y reformas: nuevos retos para la agricultura. En: Hacia una nueva institucionalidad para la agricultura. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
9. _____. 1999b. Conducción estratégica y nueva institucionalidad para la agricultura del siglo XXI. En: Hacia una nueva institucionalidad para la agricultura. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
10. GARCIA-MEDRANO, J. 1999. El contexto económico internacional de la agricultura y la nueva institucionalidad. Trabajo de consultoría para la DIPE-CONPLAC del IICA.
11. GATICA, J. 1999. Una nueva institucionalidad internacional en construcción y sus implicaciones para la agricultura. Trabajo de consultoría para la DIPE-CONPLAC del IICA.
12. GIBSON, R. 1997. Repensando el futuro. Bogotá, Colombia. Editorial Norma S.A.

13. HAMEL, G. y Prahalad, C.K. 1995. *Compitiendo por el futuro: estrategia crucial para crear los mercados del mañana*. Barcelona, España. Editorial Ariel Sociedad Económica.
14. IICA. 1998. *Plan de mediano plazo 1998-2002. La agricultura: más allá de una visión sectorial*. Serie de Documentos Oficiales No. 64. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
15. IICA, Agencia de Cooperación Técnica en República Dominicana. 1999. *Retos y oportunidades de la agricultura dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
16. IICA. 1999. *Décima Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura. Resolución No. 341: La nueva dimensión institucional*.
17. KIM, D.H. 1999. *Introduction to systems thinking*. Massachussets, USA. Pegasus Communications.
18. KOTTER, J.P. 1996. *Leading Change*. Massachusetts, USA. Harvard Business School Press.
19. NALEBUFF, B.J. y Brandenburger, A.M. 1996. *Coo-petencia*. Bogotá, Colombia. Editorial Norma S. A.
20. NORTH, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, USA. Cambridge University Press.
21. NORTON, R.D. 1999. *Aspectos críticos de la agricultura de cara al Siglo XXI. Trabajo de consultoría para la DIPE-CONPLAC del IICA*.
22. 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.
23. REDDING, J.C. y Catalanello, R.F. 1994. *Strategic Readiness: the making of learning organizations*. San Francisco, USA. Jossey-Bass Publishers.
24. SANDERS, T.I. 1998. *Strategic thinking and the new science: planning in the midst of chaos, complexity, and change*. New York, USA. Free Press.
25. SENGE, P. 1998. *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona, España. Ediciones Juan Granica, S.A.
26. SERRA, R. 1998a. *Estrategias en condiciones de hipercompetitividad*.
27. _____. 1998b. *Sistemas y dinámica de sistemas*.

28. TOFFLER, A. 1980. The third wave. New York, USA. Bantam Books, Inc.
29. _____ . 1990. El cambio del poder: powershift. Barcelona, España. Plaza & Janés Editores, S.A.
30. _____ . 1995. Las guerras del futuro. Barcelona, España. Plaza & Janés Editores, S.A.
31. _____ . 1999. Prólogo. En Repensando el futuro. Bogotá, Colombia. Editorial Norma S.A.
32. 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. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
33. WELLS, S. 1998. Choosing the future: the power of strategic thinking. Massachussets, USA. Butterworth-Heinemann
34. 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.

1911

1912

1913

1914

1915