

## REUNION DE REFLEXION SOBRE EL AGRO LATINOAMERICANO BID-CEPAL-IICA-BANCO MUNDIAL-FAO-IFPRI

### UN RESUMEN<sup>1</sup>

Gerardo Escudero y Mario Pensado\*

<sup>1</sup> El propósito de este documento es resumir las discusiones y las ponencias presentadas en el evento. Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las de las personas e instituciones que participaron en el evento. La intención, más bien, es proveer un panorama general de los temas centrales que se discutieron. Hubo diversos grados de consenso y, respetando la divergencia de opiniones, el objetivo es resaltar las convergencias y las acciones que pueden desarrollarse conjuntamente o que pueden reforzarse mediante la colaboración interagencial. La lista de participantes y el programa de la reunión se incluyen como anexos.

\* El presente documento fue elaborado por Gerardo Escudero, Gerente del Consorcio Técnico del IICA, y por Mario Pensado, consultor del IICA. Se recibieron y consideraron observaciones de Rubén Echeverría, especialista en agricultura del BID, y de Martine Dirven, oficial a cargo de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL. El contenido, sin embargo, es responsabilidad de los autores.

(Washington, D.C., 26 y 27 de mayo de 1998).

---

### Antecedentes

La celebración de la Reunión de Reflexión sobre el Agro Latinoamericano surgió a raíz de un acuerdo adoptado por los representantes de organismos internacionales en el Segundo Foro Ministerial de Agricultura: "La Agricultura de las Américas de Cara al Siglo XXI: Retos y Oportunidades", efectuado durante la Novena Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), realizada en octubre de 1997, en Santiago, Chile.

Ese acuerdo se refirió a la necesidad de efectuar una reunión de carácter interinstitucional, orientada a reflexionar y formular propuestas sobre la agricultura y el medio rural de las Américas. De esta forma, los esfuerzos de coordinación desarrollados por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) fueron clave en la realización de la reunión, así como el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la activa colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la participación del Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

### Objetivo

El objetivo de la reunión fue realizar un intercambio de ideas respecto del comportamiento del sector agropecuario, de sus tendencias y de sus respuestas a las reformas económicas adoptadas recientemente en la región. La reunión también fue útil para señalar temas prioritarios y propuestas para llevar a cabo, de manera más estrecha e integrada, una labor interinstitucional que atienda de mejor manera las demandas sobre agricultura y medio rural de parte de los gobiernos de los países de la región.

### Contenido

La Reunión de Reflexión sobre el Agro Latinoamericano consistió en la presentación de siete exposiciones seguidas de sus respectivos comentarios, en una sesión de dos grupos de discusión sobre los temas de políticas y pobreza, y en una mesa redonda sobre conclusiones de la reunión. Los comentarios finales que sirvieron como clausura del evento estuvieron a cargo de Nancy Birdsall, Vicepresidenta del BID. El presente trabajo contiene los grandes rubros temáticos discutidos, que fueron los siguientes:

1. Diagnóstico del sector agropecuario de la región
2. Instrumentos de políticas del sector agropecuario
3. Pobreza rural y la estrategia para combatirla
4. Perspectivas futuras de la agricultura de América Latina y el Caribe (ALC)

## Síntesis

Se considera que durante los años noventas se ha abierto una fase de recuperación del crecimiento del sector silvoagropecuario y agroindustrial de la región. Sin embargo, la presencia de profundas desigualdades, en términos de la dotación de capitales y recursos entre localidades, zonas, países y regiones en ALC, representa un gran desafío para elevar la competitividad, con miras a alcanzar un real desarrollo económico y social de la agricultura y el medio rural. Una estrategia para enfrentar tal situación deberá incluir dos elementos fundamentales: i) profundizar y acelerar las reformas que se han estado llevando a cabo en la región, y ii) fortalecer el proceso de acumulación de capital social.

El primer elemento debe garantizar la existencia de las políticas públicas necesarias para impulsar el crecimiento económico, las cuales deben tener la finalidad y el compromiso de ofrecer acceso a mejores niveles de desarrollo humano en la región. La agricultura y el medio rural se inscriben en el proceso de liberalización de la economía con estabilidad y en el marco de una sólida armonía entre las políticas macro y la política sectorial.

En este marco, se considera que una política sectorial es indispensable para reforzar el aprovechamiento de las oportunidades que emergen y para hacer frente a las modificaciones que se presentan por la acción y los efectos de múltiples variables económicas, sociales y naturales, tanto de carácter endógeno como exógeno, que inciden en el devenir del medio rural. Su diseño e implementación deben corresponder a las necesidades e instrumentos inherentes al ciclo de reformas de la segunda generación, por lo que la política sectorial debe ser de un nuevo tipo y en ella las dimensiones espacial-regional y político-social deben cobrar mayor relevancia. No es posible establecer recetas exclusivas, razón por la cual el diseño de políticas y el combate contra la pobreza ahora se inscriben en propuestas específicas y apropiadas a las circunstancias y modalidades de cada país de la región.

El segundo elemento se refiere al proceso de acumulación del capital social, comprendido como el proceso necesario para elevar las capacidades de la sociedad organizada y del entramado institucional, en el que concurren como elementos estratégicos, pero no únicos, la educación, la innovación tecnológica y la generación de habilidades para enfrentar las nuevas demandas del desarrollo humano.

En la agricultura y el medio rural, este proceso de acumulación de capital social es fundamental para garantizar un desarrollo sustentable, basado en el aprovechamiento de la experiencia cultural y las formas sociales organizativas de los productores rurales para elevar la participación de los actores sociales rurales en el diseño, discusión y toma de decisiones; para potenciar la innovación tecnológica apropiada a las necesidades locales; para resolver problemas relativos al bienestar social; para cambiar instituciones de manera que lleguen a

ser más eficientes, descentralizadas; y sobre todo para generar oportunidades de desarrollo económico sustentado en el incremento de la productividad y la competitividad requerido por el contexto predominante de globalización, integración y libre comercio.

Cabe señalar que existen diversas experiencias de ámbito regional y nacional, así como un clima macroeconómico relativamente estable, pero que se requiere de un ambiente político más propicio para dar una mejor atención a los problemas rurales.

Resulta pertinente avanzar en este grupo de trabajo interinstitucional, dado que puede ayudar a desarrollar un menú de opciones de políticas y alternativas que sirvan para llegar a un consenso sobre las opciones del presente y avanzar, mediante mayores niveles de análisis, en las áreas en que no lo haya. En esos términos, este grupo de trabajo, que no debe excluir la participación de otras instituciones, tiene que orientarse a realizar una labor de análisis de mayor profundidad, oportunidad y riqueza sobre las políticas e instrumentos, los fenómenos macro que afectan diferenciadamente a los países, como son la globalización, los acuerdos comerciales regionales y multilaterales y el conjunto de políticas y medidas que afectan el desarrollo de la agricultura y el medio rural. Ello comprende resolver la necesidad de información de calidad y oportunidad para su sistematización y la construcción de indicadores adecuados a la nueva realidad rural y urbana de los países.

## **PRIMERA PARTE:**

### **DIAGNOSTICO DE LA SITUACION**

#### **Recuperación del sector agropecuario en la región en los años noventa**

Existe el consenso de que en ALC actualmente se está dando una fase de recuperación del crecimiento del sector silvoagropecuario y agroindustrial. En general, el comportamiento histórico del sector agropecuario ha sido de crecimiento en los setenta, de caída en los ochenta y de recuperación en los noventa.

En el caso de la agroindustria, sucedió algo similar. Sin embargo, la existencia de la reconversión industrial fue acompañada del proceso de apertura e implicó inicialmente la quiebra significativa de industrias manufactureras. Los sectores más afectados fueron los productos textiles, los cueros, el calzado y los muebles, así como aquellos más intensivos en cuanto a mano de obra, como la ingeniería y los bienes de capital. En contraste, ahora el sector de alimentos, en términos relativos, está ganando terreno.

#### **Impacto de la apertura externa en la composición del comercio agropecuario de exportaciones**

El proceso de apertura externa, fue un elemento estratégico en la implementación de las políticas de estabilización y ajuste de los noventa, ha tenido un impacto visible sobre la composición del comercio neto agropecuario de la región. Al comparar principales productos exportados netos (Reca y Díaz Bonilla) en 1970, dos tercios de las exportaciones netas agropecuarias de la región correspondían a dos productos (café y azúcar) y sólo un 15% correspondía a frutas y hortalizas. En 1985, la situación era casi similar, pero en 1995 ocurrió un cambio, y las exportaciones de frutas y hortalizas representaron el 30%, mientras que las de café y azúcar disminuyeron a un tercio. Otro rubro que emergió fue el de aceites y derivados, que de representar un 6% de las exportaciones pasó a un 20%. Por el lado de las

importaciones agropecuarias, la situación también cambió: los productos lácteos eran el rubro más importante a nivel regional, pero fueron desplazados por el de los cereales, a consecuencia de la reciente apertura externa y de los cambios productivos registrados en la agricultura.

Otros dos fenómenos asociados a estas transformaciones en el comercio externo agropecuario han sido, por una parte, el menor dinamismo relativo de las exportaciones agropecuarias, respecto al del resto de las exportaciones, y por otro lado, la paulatina reducción relativa del tradicional saldo positivo de la balanza comercial agropecuaria, dado el mayor dinamismo de las importaciones agropecuarias y de alimentos que se viene registrando con la apertura de las economías. Este asunto resulta particularmente preocupante, dado el severo desequilibrio negativo de la balanza comercial de la región y el hecho de que la capacidad relativa del sector para aportar divisas es ahora cada vez menor, lo que representa sensibles riesgos para algunos países de ALC.

Por otro lado, la apertura e integración ha favorecido al mercado agropecuario intrarregional hemisférico, pues ha crecido más que el comercio de la región con otras partes del mundo. En ello han incidido la apertura externa de la región y la implementación y desarrollo de múltiples acuerdos comerciales bilaterales y regionales en el hemisferio. Habría incluso que enfatizar que esta generación de nuevo comercio es consecuencia de la liberalización comercial y no del desvío de flujos comerciales o de distorsiones en el mercado.

### **Otro cambio en el patrón de la producción agropecuaria regional**

La apertura externa ha coadyuvado a modificar el patrón productivo de la región. En este reciente proceso se ha privilegiado la sustitución de cultivos básicos por oleaginosas, frutas, hortalizas y productos pecuarios, lo que ha representado una respuesta relativamente ágil ante las oportunidades que presentan los mercados internacionales.

Los programas de ajuste implementados en varios países desde los ochenta, especialmente a finales de éstos, cambiaron los patrones de cultivo, lo que se refleja en la estructura productiva de los años noventa. Comparada con la transformación registrada en los setentas, hoy ésta parece de mayor envergadura y extensión, dada la mayor cobertura de países involucrados. Este cambio está siendo muy favorable para la producción de oleaginosas, frutas, hortalizas y productos pecuarios; en cambio ha resultado menos favorable para los cereales, el café y las raíces y tubérculos.

### **Agudización de la heterogeneidad productiva y social en la región**

En los países de la región tradicionalmente ha habido un crecimiento diferenciado del agro. Entre otras implicaciones, ello ha resultado en impactos diferenciados de las políticas macroeconómicas y de las medidas de política aplicadas al sector agropecuario. En el actual contexto, esta situación tiende a profundizarse mediante la aplicación de políticas homogéneas a estructuras muy heterogéneas.

En el período 1990-1997, varios países mostraron un buen desempeño macroeconómico global, de acuerdo con su Producto Interno Bruto (PIB), así como un buen crecimiento de su agricultura: Chile, Perú, Guyana, Honduras, Costa Rica, Uruguay, República Dominicana, Bolivia y Guatemala. Otros países mostraron un buen desempeño de la agricultura, pero un pobre desenvolvimiento de la economía global. En un tercer grupo de países, se dio un buen desarrollo macroeconómico, pero un pobre desempeño del sector agropecuario.

La heterogeneidad de los países de la región es, entre otros importantes asuntos, un tema que debe examinarse mediante un análisis cuidadoso de los datos de la región. Por ello se debería tratar de aprender de la diversidad y de distinguir los grupos de países asociados a

tipos de políticas o a circunstancias específicas, lo cual es útil para comprender mejor estos fenómenos. La heterogeneidad, sin embargo, no se da solamente entre países, sino también al interior de ellos y de su sector agropecuario. Además, los procesos de crecimiento también han sido muy diferentes entre sectores, regiones, agentes y productos.

En este sentido, parte del aparato productivo agropecuario ha podido reaccionar mejorando su productividad y acercándose a la frontera tecnológica internacional. Esto les ha permitido lograr capacidad competitiva y aprovechar las oportunidades, lo que se refleja en los visibles cambios que se han dado en la oferta exportadora regional. Sin embargo, en otros casos, que son la mayoría, no se ha corrido con la misma suerte, no han contado con las mismas capacidades u operado en las mismas circunstancias, lo que a su vez ha reforzado la heterogeneidad productiva y social.

En cuanto a la heterogeneidad de los agentes sociales y económicos involucrados en la producción, cabe señalar que las cifras censales correspondientes a los ochentas mostraron que el 70% de ellos correspondía a minifundios o unidades de subsistencia y el 20% a pequeños productores que contaban con un potencial agropecuario; además, el 90% de las unidades de producción poseían sólo el 10% del total de tierras.

Las encuestas y estudios realizados después de los ochentas sugieren, a nivel de hipótesis, que el minifundio ha crecido, pero que el valor de la producción se concentra cada vez más en los medianos y grandes productores. Además, la heterogeneidad económica y productiva ha tenido repercusiones sociales: la población rural que tiende a migrar es cada vez mayor; los ingresos agrícolas directos no alcanzan para sobrevivir, razón por la cual se desarrolla con mayor intensidad la generación de ingresos de ésta y otras fuentes extra-prediales; el empleo rural agrícola se ha reducido; y el empleo rural no agrícola ha crecido a tasas significativas.

Es esencial explorar la estructura de la heterogeneidad existente entre agentes, sectores y regiones, pues es claro que ha cambiado el régimen de incentivos y que existe heterogeneidad entre firmas grandes y pequeñas, entre multinacionales y firmas locales y otras tantas formas productivas, así como entre regiones y países. En consecuencia, las reacciones al cambio en el régimen de incentivos son distintas, porque están filtradas por múltiples circunstancias, tales como el funcionamiento (mejor o peor) de los mercados según la composición de sus factores, la existencia en ellos de imperfecciones o distorsiones, la calidad en la disponibilidad de información sobre los sectores, y la propia naturaleza y lógica de funcionamiento del actor o de la región.

## **Reposicionamiento de las contribuciones de la agricultura al resto de la economía**

La revitalización de la agricultura pareciera implicar que, en contra de la tendencia de los últimos 30 años, la acelerada disminución de la participación del PIB agrícola con respecto al PIB total se ha frenado en los últimos años, e inclusive en ciertos países se ha recuperado ligeramente. La participación relativa del sector agropecuario regional se ha conservado en alrededor del 10% respecto al PIB total. En algunos países la importancia del sector es mayor, por lo que la reducción o el incremento en el ritmo de crecimiento del sector agropecuario es más impactante y, por tanto, procesos como el de la reconversión agrícola industrial enfrentan mayores desafíos sociales y económicos.

Diferentes estudios sobre cointegración han constatado que el sector agropecuario regional varía en forma conjunta, sea en términos del dinamismo del sector industrial o en términos de la economía global. Ello sugiere que el sector agropecuario, debido a la inversión o a la demanda, se encuentra influido por la evolución de la demanda de productos y por un efecto ingreso que determina la evolución agrícola. Es decir, el interrelacionamiento es cada vez más fuerte, tal como lo demuestran los problemas que se han dado con las fluctuaciones de los precios de los cereales y de la ganadería ocasionadas por la caída de la demanda interna, así como los problemas asociados con la sobreoferta y la caída de precios de las materias primas causada por la contracción de la demanda industrial.

Por último, cabe mencionar que, dada la creciente interdependencia de la agricultura con su entorno, el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente tiene un efecto generalizado, tanto en el medio rural como en el urbano, por lo que debería ser contemplado dentro de una visión global como un elemento básico de una estrategia de desarrollo regional y sectorial de largo plazo.

## **Síntesis de la primera parte**

A pesar de que la agricultura, la producción de alimentos y las exportaciones muestran un mayor ritmo de crecimiento, éste aún no llega a los niveles de los setenta. Por otro lado, se está registrando un cambio en el patrón productivo, un relacionamiento agroindustrial cada vez más fuerte, un incremento en los niveles de productividad agropecuaria, una tendencia reciente de las exportaciones de la región a orientarse a los mercados intrarregionales, el sostenimiento, e incluso el incremento, de los aportes de la agricultura al resto de la economía en un contexto de creciente déficit comercial, y una fuerte dinámica de movilidad de la población.

Es necesario continuar con reformas económicas, especialmente de las llamadas de segunda generación, en un contexto en el que prevalecen diferentes situaciones a nivel de país y al interior de ellos, sobre todo de fuerte desigualdad de oportunidades y de ingresos y una marcada incapacidad de resolver la pobreza en el ámbito rural. Asimismo, es necesario retomar el programa de inversiones, ya que las reformas económicas son necesarias, aunque insuficientes, para lograr el desarrollo del sector silvoagropecuario. En este programa de inversiones es necesario plantear prioridades de acuerdo con el avance en cada país, las cuales deberían considerar las áreas de la educación, la innovación y los servicios en apoyo al comercio e infraestructura. Es necesario crear también un ambiente de economía de mercado, mediante condiciones necesarias que estimulen la inversión extranjera en los países, lo que contribuirá a combatir la escasez de capital, mejorar el acceso a mercados y generar un proceso de innovación más acelerado.

## **SEGUNDA PARTE:**

### **INSTRUMENTOS DE POLITICA**

#### **Cambios en los instrumentos de política**

En los últimos 15 años, ha existido un cambio substancial en los instrumentos de políticas económicas generales que también afectan la agricultura. Existen tres grandes eventos que determinan dicho cambio: primero, la crisis económica de los ochenta y los consecuentes programas de estabilización y ajuste estructural; segundo, el proceso de negociación multilateral, o sea el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay, y tercero, la globalización de los mercados financieros.

#### **Ajuste y sus efectos en los instrumentos de políticas**

El primer elemento condiciona la selección de instrumentos en función de la consistencia de la política agrícola respecto a la política macro implementada en los países. En este sentido, los criterios de selección de instrumentos fueron: primero, la eficiencia y el costo fiscal del instrumento; segundo, la compatibilidad del instrumento de política con los mecanismos del

mercado; tercero, su capacidad de focalizar; y cuarto, la posibilidad de que el sector privado maneje el instrumento.

Mediante la aplicación de dichos criterios, quedaban eliminados gran parte de los mecanismos tradicionales de apoyo a los precios de productos e insumos y de intervención directa en los mercados. Además, el ajuste y los programas sectoriales hicieron que los subsidios y los servicios focalizados a grupos seleccionados cobraran mayor relevancia.

El proceso de negociación de la Ronda Uruguay coincidió, en el tiempo, con la implantación, en la segunda mitad de los ochenta, de los programas de ajuste en los países de la región. La discusión sobre la selección de instrumentos de política se orientó a evitar el uso de los mismos que perjudicaran a otros. En realidad, la Ronda Uruguay introdujo regulaciones, cuya utilización a nivel individual no pudiera ocasionar distorsiones en los flujos comerciales y cuyo objetivo no era definir una política correcta por se a nivel nacional.

Para la mayor parte de los países de la región que habían empezado a desarrollar procesos de ajuste y con ello restricciones en su política agrícola, el significado de firmar los compromisos de la Ronda Uruguay fue una ganancia adicional, dado que podían ingresar al mercado de los países industrializados a cambio de comprometerse a mantener una apertura externa previamente aceptada. En el contexto de la Ronda Uruguay, el sector agrícola, que anteriormente había estado casi excluido de compromisos y que gozaba de libertad de legislación y diversidad de acción en los países, pasó a ser posiblemente el sector más regulado a nivel internacional.

## **Marco multilateral y sus efectos en los instrumentos de políticas**

El segundo elemento se relaciona con las limitaciones de los instrumentos debidas al marco internacional, en el que se puede señalar que hay políticas posibles y punibles. Las primeras son las que se deben utilizar para esta nueva política sectorial agrícola, sin correr el riesgo de demanda y sanciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La utilización de los instrumentos de política punibles tiende a ser limitada; sin embargo, puede ser que todavía se usen en algún grado en las naciones industrializadas y en los países latinoamericanos más avanzados.

Por ejemplo, en lo referente a la protección de la frontera, se pueden aplicar aranceles sólo en los casos en que han sido aumentados con base en la arancelización y la eliminación de todas las restricciones cuantitativas, excepto algunas de ellas que todavía están en discusión. Ya no se van a utilizar los permisos y licencias de importación, restricciones monetarias y financieras, limitaciones voluntarias a las exportaciones, medidas monopolísticas y otras equivalentes. En particular, en las formas de intervención de mercados, como son los controles de precios y los gravámenes variables, todavía continúa la discusión sobre cuáles son las implicaciones de restringir su uso por parte de la OMC o en el Acuerdo Agrícola. En cuanto a las ayudas internas, éstas se condicionan a que deben darse mediante programas estatales con financiamiento público, los cuales no deben involucrar transferencias en los consumidores ni servir como apoyo en materia de precios a los productos.

Aún se aplican medidas de apoyo para las áreas de: servicios generales, investigación, sanidad, capacitación, divulgación, mantenimiento de reservas para seguridad alimentaria, ayuda alimenticia, pagos directos a productores agrícolas (desconectados de la producción y de los precios), redes de protección social, ayuda en situaciones de desastre, programas de retiro de recursos o de productores, inversión, programas ambientales, programas de asistencia regional y otros similares.

Algunos de los instrumentos de política todavía se pueden utilizar. Existen dos tipos para el caso de los países latinoamericanos. El primero de ellos es la cláusula de "mínimis", la que posibilita seguir utilizando un instrumento cuyo impacto de transferencia sobre el producto

específico no vaya más allá del 10% del valor de la producción bruta del producto. El segundo son las exenciones en favor de los países en desarrollo: a) subvenciones de disponibilidad general para las inversiones, y b) subvenciones a los insumos agropecuarios y a la asistencia a los productores para incentivarlos a cambiar el cultivo de especies de narcóticos ilícitos por el de cultivos alternativos lícitos. Por último, se permite mantener subvenciones que estén orientadas a la agroexportación y a la reducción de los costos de transporte y comercialización. Estas limitaciones son las que condicionan las nuevas políticas agrícolas.

## **Globalización de los mercados financieros e instrumentos de políticas**

El tercer elemento fue la globalización de los mercados financieros y la simultánea apertura financiera en los países, que generó una apreciación cambiaria en la mayoría de países latinoamericanos, la cual tuvo efectos negativos sobre las protecciones agrícolas existentes.

La intención del ajuste era cambiar la protección agrícola por medio de los aranceles y restricciones diferenciadas que había por una nueva protección relativamente pareja y supeditada a la nivelación del tipo de cambio; es decir, era un movimiento compensatorio, ya que mientras los precios agrícolas internos tendían a bajar por los cambios en aranceles y controles, por el otro lado, los precios agrícolas de importación aumentaban proporcionalmente por la devaluación real. Sin embargo, en la realidad, este esquema no funcionó y los precios agrícolas de importación no se elevaron, por lo que se castigó en mayor medida a la producción agrícola interna. Esto sucedió porque hubo menosprecio sobre la capacidad de la elasticidad del ingreso de recursos financieros externos a los países de la región y no existió capacidad para pronosticar los cuantiosos ingresos financieros externos de la época postajuste.

Ello fue un obstáculo al ajuste agrícola, porque se pensaba que algunos productos agrícolas se beneficiarían con el ajuste, mientras que en otros los efectos serían negativos, por lo que los países con gran protección se verían obligados a disminuir sus niveles de protección de forma transparente. Sin embargo, a nivel general los productos agrícolas fueron castigados. Este fue un factor condicionante severo, dado que el trabajo de diseño de políticas se halló dentro de un ambiente en que existía una apreciación cambiaria, algo opuesto a lo que se esperaba con la política de ajuste.

## **La agricultura cuesta arriba**

En los noventa, la liberalización llevada a cabo en los países de la región generó un ambiente de precios agrícolas decrecientes en el mercado internacional, lo que, aunado a la apreciación relativa monetaria, las elevadas tasas de interés real y la reducción de subsidios, provocó un severo impacto sobre la rentabilidad de muchos productos agrícolas. Esto se reflejó en una creciente erosión de la situación del sector agropecuario, que ciertamente desembocó en presiones políticas dentro de los países, los cuales, dada la carencia de nuevos mecanismos para procesarlas, llegaron a efectuar intervenciones estatales esporádicas y casuísticas en los mercados de algunos productos agrícolas. La baja rentabilidad de los productos agrícolas observada a nivel microeconómico tenía una correspondencia a nivel macroeconómico, por medio de un creciente aumento de las importaciones agrícolas, mientras que las exportaciones crecían a un ritmo menor que el esperado.

Otro problema para la agricultura es que, a pesar de la liberalización, se han mantenido esquemas proteccionistas debido al escalonamiento de los aranceles. Por ejemplo, el hecho de que un país, al liberalizar el comercio, fije un arancel cero a las materias primas (comprendidas en ellas los bienes agrícolas) y, en cambio, fije un arancel de un 15% para los demás productos constituye un efecto negativo para la agricultura. Otro problema relevante es el posible efecto negativo del regionalismo, en términos de que limite y perjudique las sanciones multilaterales, porque implica discriminación; el multilateralismo, por el contrario, impulsa la no discriminación, mediante lo cual brinda iguales oportunidades a todos.

## **Nuevos instrumentos de política**

Un ejemplo de un nuevo instrumento de política reciente es el caso de PROCAMPO en México, cuyo objetivo fue justamente compensar directamente a los productores rurales por la disminución de la protección agrícola mediante un contrato durante un tiempo definido; no obstante, por sus características y costo, difícilmente se puede reproducir.

En lo que respecta a política comercial, habría que reiterar que a nivel general el arancel único no diferenciado puede representar la mejor opción para la agricultura. La promoción de exportaciones en la agricultura es un instrumento que está operando, y el caso de Pro-Chile es un excelente ejemplo del impacto positivo de este tipo.

Respecto a las intervenciones en los mercados, para tratar las excepciones resulta mejor un sistema simple y que los sistemas de salvaguardia sean automáticos a nivel de banda de precios o discrecionales, a manera de comités de notables que operen con transparencia al publicar las investigaciones y mantener comunicación con las partes. Es decir, se deben tomar en cuenta todos los requisitos mínimos que exigen los códigos de subvenciones, los derechos compensatorios y el antidumping, pero las decisiones se deben tomar mediante un proceso arbitral en que no participen las partes interesadas. En materia de comercialización interna y de precios agrícolas, los nuevos instrumentos de política son los sistemas de información de precios en las distintas zonas de los países, la operación de bolsas agropecuarias y el desarrollo de la comercialización comunitaria.

En el desarrollo de programas integrales para el medio rural siempre se contempla asistencia para la formación de cooperativas de comercialización o para la ejecución de acciones conjuntas en comercialización como, por ejemplo, en almacenes de depósito. El crédito para la comercialización mediante sistemas de crédito prendario todavía está por desarrollarse. La agricultura de contrato también se considera un medio para resolver parte de los problemas de la comercialización interna; además, puede representar una oportunidad para vincular este tema con el financiamiento y la transferencia tecnológica.

Otros instrumentos de política adecuados para enfrentar la inestabilidad de los precios son los sistema de bandas de precios, si el origen de la inestabilidad es externo, y si es interno, mecanismos diversos como reservas estratégicas, contratos a futuro y swaps para empresas privadas. En el caso de los swaps, se hacen contratos en que el costo de garantía representa una opción de compra para empresas privadas, que en condiciones normales requieren de reservas para su propio uso y que en el contrato se comprometen a liberar determinado monto de las reservas, en caso de emergencia. Por ejemplo, en términos de financiamiento, no sólo se presentan las necesidades propias de financiamiento productivo, sino también es necesario distinguir otras finalidades, como las de vivienda rural, abasto y consumo.

## **Volver la mirada al pasado para aprender las lecciones**

Es necesario reexaminar las viejas políticas del desarrollo rural integral de los setenta, ya que, a diferencia del pasado, el actual contexto macro se ha tornado más estable. Debería pensarse especialmente en los objetivos de volver a la inversión en capital humano, infraestructura y tecnología y, sobre todo, en focalizar la atención a los más pobres. Por otro lado, se requiere asegurar que funcionen todos los mercados: tierras, agua, crédito, riesgos, productos e insumos. Se debe procurar que esos mercados funcionen bien y que no intervenga sólo el gobierno, sino que existan nuevas instituciones y organizaciones sociales que operen y participen en los mercados.

Sin embargo, habría que considerar que las políticas de desarrollo rural integral en la región tienen antecedentes de errores, han gozado de algún grado de desprestigio y han presentado problemas que tienen que ser evaluados en forma objetiva, a fin de retomar el enfoque y

cambiar el concepto, porque ahora los proyectos tienen o deberían tener otras prioridades en el nivel regional; también tienen que ser sostenibles y deben satisfacer las necesidades locales. Uno de los principales motivos de los fracasos de los proyectos de desarrollo rural integrado (DRI) fue que se concibieron para ser dirigidos por el Estado de manera vertical y centralizada. Otro problema por el que también fracasaron los proyectos de desarrollo rural en los setentas fue que múltiples aspectos se incluían en el rubro de desarrollo rural. Hoy los organismos internacionales, como el Banco Mundial, tienen un nuevo enfoque para el desarrollo rural.

Por otra parte, es importante considerar la elaboración de políticas diferenciadas en función de la heterogeneidad presente. Han emergido planteamientos sobre la necesidad de políticas diferenciadas según tipo de productor, regiones y otros factores. Dentro de un marco macro estable, es factible diseñar políticas para determinados tipos de fenómenos que se pretenden corregir, las cuales deberán caracterizarse por su transparencia, sus efectos de discriminación y otras condiciones que actualmente requiere la intervención pública. Es probable que ahora las políticas diferenciadas no se deban definir en términos de su contexto rural o urbano, pero deben atender las necesidades que se desprenden del vínculo entre lo urbano y su entorno agrícola, con base en un marco de políticas orientadas al desarrollo integrado y más eficaces para combatir la pobreza.

## **Colaboración en los vertiginosos procesos de las negociaciones multilaterales**

La Ronda Uruguay tuvo un importante efecto sobre la agricultura de la región, mediante la formulación y difusión de normas comerciales claves para el proceso de apertura de la región y para la regulación del comercio de productos agropecuarios. Hay tres nuevos elementos del comercio que inciden en el sector agropecuario: El primero es que, en general, en la definición de las políticas nacionales de desarrollo agropecuario inciden cada vez más políticas comerciales concertadas a nivel internacional, a través de acuerdos de carácter comercial. El segundo elemento que debe considerarse es la velocidad con que estos procesos de negociación se están desarrollando paralelamente y la gran cantidad de instrumentos de política comercial que negocian de manera simultánea. El tercer elemento es que, debido a la aceleración de los procesos comerciales, en muchos países de la región aún no se han institucionalizado los mecanismos, frente a la urgencia de participar en la nueva ronda de negociaciones agrícolas de la OMC y en las del proceso para el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En general, las negociaciones agrícolas se basaron en lo definido por la Ronda Uruguay (capítulos 1 a 24) y en el sistema armonizado de codificación arancelaria. Esto incorpora a toda la cadena productiva bajo cualquier tipo de disciplina específica aplicada en el sector agropecuario, lo que plantea un desafío para las estructuras institucionales, dado que en la región los ministerios de agricultura atienden exclusivamente la producción primaria y procesada.

Los temas agropecuarios que deben discutirse en la región con respecto a la OMC y al proceso del ALCA son: 1) la convergencia de los acuerdos con los de orden multilateral, 2) la obtención de mayor acceso a los mercados, 3) la reducción de los apoyos internos, 4) la necesidad de analizar y dar seguimiento a las negociaciones de política comercial, 5) la capacitación que soliciten los países para los equipos encargados de las negociaciones comerciales, y 6) la respuesta a las alianzas establecidas en la región para negociar multilateralmente.

Las líneas de trabajo para la colaboración de los organismos internacionales y hemisféricos son: a) la construcción de escenarios y la cuantificación de los posibles impactos futuros de la negociación; b) la capacitación de funcionarios de los sectores público y privado nacionales para negociar y aprovechar las oportunidades de los acuerdos ya firmados; c) la

sistematización y circulación de la información; d) la facilitación, a solicitud de los países, de la concertación en las negociaciones.

## **Cambio tecnológico y su impacto en el sistema de innovación tecnológica regional: un nuevo paradigma tecnológico**

Los modelos de organización de la producción se modifican en función de los cambios de la frontera tecnológica. Se pasó de una fase electromecánica, en la que había una organización dada de la sociedad, hacia una fase computarizada en que algunos sectores han logrado adaptarse mejor que otros a esta transición hacia un mundo microelectrónico e informatizado. Este cambio de modelo organizacional de la producción y el cambio en el régimen de incentivos modifica las fuentes y la naturaleza de la transformación tecnológica. Esta transformación ha favorecido sistemas innovadores más abiertos a factores externos. Debido a ello, se ha elevado la importación de bienes de capital, se ha incrementado la inversión para incorporar el cambio técnico en nuevos bienes de capital y ha aumentado la participación del sector privado en el financiamiento.

Los derechos de propiedad y de patentes han cobrado gran importancia en el desarrollo tecnológico. En los últimos años, en la región ha existido un proceso de cambio en estos rubros, en el que han intervenido las empresas transnacionales y los procesos de negociaciones comerciales multilaterales, ya que por su relevancia ambos factores incidirán en gran medida en la definición de las nuevas características del cambio tecnológico mundial.

En la década de los noventa se está dando un cambio en el modelo del sistema de innovación tecnológica. Antes el sistema de innovación científico-tecnológica de la región estaba representado por los institutos nacionales de investigación agrícola (INIAs), que eran los responsables y cuya misión era transferir tecnología para elevar la productividad agropecuaria. Este primer modelo utilizaba básicamente las tecnologías inherentes a la Revolución Verde.

En años recientes, este modelo ha sufrido una ruptura y ha surgido uno nuevo, en el que el eje central se traslada de la oferta a la demanda y al incremento de la productividad, atendiendo para ello a diversas demandas planteadas por toda la cadena agroalimentaria; algunas de estas son mejorar la calidad; impulsar la competitividad mediante la aplicación de tecnologías de postcosecha; y fortalecer la agroexportación, los sistemas productivos que fomentan la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, la prospección de la biodiversidad y la eliminación de la pobreza, entre otros.

Las tecnologías aplicadas no provienen únicamente de la Revolución Verde, pues se suman otras, como la biotecnología. El sistema de innovación tecnológica ya no es exclusivo de las instituciones públicas de investigación, sino que se ha desarrollado un cúmulo de instituciones públicas y privadas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y universidades, entre otras muchas más.

La explosión de demandas por tecnologías rige las prioridades de investigación, hecho que desplaza otras demandas que no se expresan en el mercado, pero que tienen gran importancia social, tales como las provenientes de los pequeños productores, la conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos naturales y el medio ambiente.

A pesar de la crisis, los INIAs han demostrado tener una fortaleza institucional y una gran capacidad de innovación en materia de nuevas fuentes de financiamiento. Sin embargo, la nueva forma de operar plantea algunos riesgos. Uno de ellos es la eliminación de líneas de investigación menos rentables, tal como la referida a leguminosas, que, además, atiende usualmente a pequeños productores. Otro riesgo es el surgimiento de un conjunto de nuevas limitaciones para el desarrollo tecnológico, dada la propensión de los institutos a privilegiar investigaciones de corto plazo, las cuales pueden reeditar más rápidamente que las de largo plazo.

La participación conjunta de todos los agentes (los INIAs, las universidades, el sector privado, las organizaciones de productores y otros) puede lograr la articulación de un nuevo sistema de innovación tecnológica y la reasignación de los espacios que corresponden a cada uno de dichos actores. Si se toma en cuenta la apropiabilidad y la rentabilidad de las tecnologías, es posible potenciar el sistema de innovación y generar tecnologías que den respuesta a las necesidades de la agricultura.

Los agentes del sistema de innovación podrían participar de acuerdo con su interés, capacidad y posibilidades y según el nivel de desarrollo técnico y científico en el que estuvieran insertos (básico, estratégico, aplicado y optativo). Por ejemplo, es posible que las fundaciones, como Argenta o la Fundación Chile, se vinculen más a las tecnologías que son más apropiables para los sectores más dinámicos de productores. Asimismo, es importante priorizar las áreas de trabajo de los institutos de investigación pública, con base en la definición de los bienes y tecnologías que son de ámbito público y de las de naturaleza semi-pública, que puedan ser investigaciones colaborativas con el sector privado en áreas en las que se cuenta con capacidad, experiencia y formación de investigadores.

Sin embargo, también se debe encarar el riesgo de que en ciertos casos la presencia actual de los INIAs inhiban y obstaculicen el desarrollo de nuevas formas institucionales para la innovación tecnológica. La reorientación de los INIAs podría darse, con base en un reordenamiento de sus campos de actividad, acompañado de una descentralización efectiva y una reestructuración interna, en recursos humanos, financieros, equipos, etc., que dé por resultado que los INIAs se posicionen en los campos en que tengan una ventaja comparativa para aportar al proceso de innovación tecnológica.

## **Nuevas áreas prioritarias para los INIAs**

Además de atender las áreas prioritarias vigentes, los INIAs podrían reforzar la investigación en dos campos en que existen fallas de mercado: los recursos naturales y los pequeños agricultores. En cambio, es probable que las investigaciones en biotecnología sean realizadas de una manera más eficiente por las universidades, mientras que el sector privado puede encargarse de la investigación en tecnología vinculada a la agroindustria.

Se requiere que los sistemas de innovación tecnológica sean eficaces y que respondan a las exigencias futuras y que haya mayor integración en el conjunto de agentes tecnológicos. Además, es necesario que los institutos públicos estén especializados, que su tamaño sea reducido, que estén concentrados en ciertos campos, que tengan programas de formación de recursos humanos, que operen con sistemas financieros innovativos y descentralizados, y que posean programas para evaluar y dar seguimiento activo a la investigación realizada.

También se precisa que los sistemas de innovación tecnológica operen con una perspectiva e integración más regional e internacional. Por ejemplo, podría ser que exista una sobreinversión en programas de mejoramiento de trigo en la región; para resolver eso se requiere información, así como el establecimiento de acuerdos de cooperación y coordinación científica y tecnológica más allá de las fronteras de los países. Los INIAs también deberán estar preparados para dotar de mejores condiciones y capacidad a los gobiernos de los países de la región, a fin de que éstos puedan intervenir en el futuro en negociaciones multilaterales o regionales sobre aspectos de innovación científica, transferencia tecnológica, derechos de patentes y privatización de tecnologías.

## **Cambio institucional**

Los cambios institucionales demandan mecanismos para resolver cuestiones tales como problemas en la asignación de recursos, cambios tecnológicos, eficiencia económica, maximización del bienestar y mejora de la equidad y de la justicia social. La innovación puede ser el resultado de tensiones entre los agentes o entre grupos de intereses cuya solución depende de la distribución de las fuerzas políticas y de la capacidad de alcanzar

consensos sociales. Por eso es relevante la participación organizada de la sociedad y el cambio que se da en el aparato público a través de la modernización del Estado.

En este tema se destacan cuatro componentes: a) el espacio entre la reforma institucional y los cambios de la administración pública; b) correcciones requeridas en las políticas; c) la capacidad de los productores rurales para adaptarse al nuevo marco para enriquecer el capital social y humano; y d) un esquema de cambio institucional con base en las experiencias.

El primer componente está determinado por la inclusión de la agricultura en los acuerdos multilaterales de comercio y en los convenios logrados que cambiaron el marco de las políticas. Los principales cambios en las reglas del juego incluyeron la desregulación de los mercados, productos, insumos, servicios y mercados financieros, así como la revisión de la situación del mercado de tierras con base en los procesos de certificación de la propiedad agraria en general y de las tierras asignadas en el marco de los procesos de reformas agrarias.

El segundo componente lo representan las correcciones que se deben hacer en las políticas, sea porque hay una falta de respuesta por parte del sector privado o porque se han detectado fallas. Un ejemplo de ello fue reconsiderar la privatización de la asistencia técnica, mediante lo cual los servicios siguieron recibiendo financiamiento del sector público, pero en el marco de un nuevo esquema que permitió a los usuarios supervisarla.

El tercer componente es el capital social de los productores y los mecanismos de participación de éstos. Los lazos de confianza al interior de los productores rurales (derechos y obligaciones sociales) significan un capital social que se expresa en diversas formas de organización. El origen de los vínculos puede ser de diferente naturaleza y, dependiendo de su fuerza y profundidad, influyen en el alcance de su acción colectiva; aunque los vínculos económicos no son necesariamente los mismos que dan sustento a una participación cívica.

El capital social puede ser aprovechado en la construcción de nuevas instituciones, en la medida en que se profundiza en las relaciones recíprocas y horizontales, como fuente de cohesión de un grupo social. Eso es lo que le da principios y fuerza a una acción colectiva, a lo que se debe agregar la generación de las capacidades requeridas para lograrlo, a lo cual se le puede denominar el empowerment.

El cuarto componente es un esquema de mecanismos institucionales para la transformación rural. Tomando en consideración lo que se espera del Estado, de la sociedad y del mercado, se puede concebir una imagen objetiva del mundo rural de la región y, por lo tanto, de su transformación, con base en tres objetivos: contar con una actividad productiva dinámica sostenible, combatir la pobreza y reducir la desigualdad social.

Los cambios institucionales dan atención especial a los derechos de propiedad y al derecho de cada quien para saber lo que se puede esperar en una relación de intercambio de estos bienes, a fin de reducir los costos de transacción. En este último rubro destacan los avances en el tema de la información y de la regulación de los contratos de los bienes y servicios públicos, tales como la certificación de la calidad y de la sanidad vegetal y animal. Esto vincula los mecanismos de participación con formas de organización que procuran fortalecer la acción recíproca de un grupo, dando expresión a la interacción con el Estado y facilitando el empowerment orientado a la formación de capital humano.

Lo que se busca es asegurar que las instituciones, formales y no formales, sean estables y sostenibles. Dentro del contexto del cambio institucional, hay instituciones que se pueden crear y otras que se van edificando a través de la historia del comportamiento social. Por ejemplo, en el caso del financiamiento rural, se pretende generar una cultura distinta sobre el acceso, uso, necesidades, costos y servicios del crédito.

## **Descentralización**

El cambio institucional requiere definir los mecanismos de participación de la sociedad, lo que precisa descentralización, diseño local, contraloría social y de garantía del cumplimiento. No obstante, mientras el sector social no tenga una organización bien desarrollada, la descentralización presenta riesgos. Una sociedad local frágil fortalece un poder local sesgado y éste puede desvirtuar el cambio institucional propuesto. Además, es necesario considerar que el aparato gubernamental central en el sector agropecuario se redimensionó, mediante la disminución del gasto público y la desaparición de empresas y de funciones administrativas a través de 15 años de ajuste fiscal. En este contexto, ahora se precisa, más que nuevos organismos, establecer y practicar un conjunto de reglas y normas que reconozcan la importancia de los agentes económicos y sociales y a su diversidad de intereses y que otorguen mayor atención a la participación de los núcleos y comunidades locales y regionales a todos los niveles (planificación, toma de decisiones, ejecución y evaluación).

Hay que examinar las experiencias sobre la descentralización, porque en algunos casos pareciera que hay errores, dado que el proceso, al no tener coherencia, ha devenido en una desarticulación institucional. La definición del proceso de descentralización y su implicación económica en torno al debate fiscal resultan bastante complejas, porque es difícil alcanzar consensos entre las partes. A veces en el nivel local se reproducen, incluso con mayores complicaciones, las mismas dificultades de coordinación que se dan en el nivel central. En algunos casos se corren riesgos, porque no se establecen rumbos claros y porque se han otorgado a la municipalidades responsabilidades para las cuales no están preparadas. Además, la gente no sabe cómo actuar para realizar las tareas que se asignan, aunque sí muestran mucho interés en participar y tomar decisiones. El Estado tiene que prepararse para poder conducir con éxito ese proceso necesario, irreversible y democrático.

En estos términos, la descentralización necesita de un esfuerzo colectivo, mediante el cual se diseñe y discuta cómo crear condiciones para que se dé una descentralización efectiva, de manera que los agentes públicos descentralizados puedan actuar sobre los mercados en el ámbito de su jurisdicción. Ello requiere comprender el funcionamiento de las economías y los mercados locales, así como capacitar e implementar políticas en este nivel.

## **Síntesis de la segunda parte**

Los programas de ajuste, estabilización y liberalización de mercados modificaron esencialmente los instrumentos de política sectorial y la relación misma entre las variables macroeconómicas y el comportamiento del sector. La apertura externa en la región, en algunos casos unilateral, coadyuvó a modificar el entorno institucional en función de buscar incrementar la competitividad y la productividad. Las negociaciones comerciales multilaterales y regionales y sus implicaciones para el sector, la innovación tecnológica, la descentralización y la necesidad de reconstruir una nueva institucionalidad rural son temas esenciales en la estrategia para el desarrollo de la agricultura y el medio rural de América Latina.

Existe la necesidad de una segunda generación de políticas, mediante las cuales se pueda generar un paraguas de incentivos para movilizar los recursos; ello sólo se logrará a través de la corrección en los mercados de los factores. Es importante que los productores rurales tengan acceso a los mercados, debido a la profundidad y al ritmo de los procesos de ajuste. Se requiere de mayor selectividad en los instrumentos, a fin de que los mercados no sean perjudicados al introducir nuevos actores y de que no sea más compleja la definición de la nueva política. El enfoque de la segunda generación debe ser institucional y orientado a brindar acceso a las clases sociales menos favorecidas en el área rural.

En función de ello, los instrumentos de política por definir no deben ser de naturaleza global; sino más bien concordar con la naturaleza heterogénea de las regiones, los productos y los agentes involucrados. El que un instrumento de política sea neutro o el que no lo sea depende más de la relación productividad-mercado que de la relación productividad-entorno macro. La aplicación de políticas diferenciadas, con un enfoque integral para el desarrollo rural, orientadas al desarrollo sostenible, regional o de otro tipo, debe procurar el incremento del

capital social y, en general, de la competitividad y productividad en un contexto dinámico de cambio institucional y de nuevas tendencias económicas, sociales, ambientales y tecnológicas que inciden en la necesidad de generar respuestas a fenómenos específicos, mediante un proceso que funda lo rural-urbano y de mayor integración agricultura-industria.

TERCERA PARTE:

POBREZA RURAL

En esta parte se analizan y discuten planteamientos sobre una estrategia de combate contra la pobreza rural. El principio básico es no ver la pobreza como un efecto marginal, sino como un fenómeno de alta prioridad nacional, cuya superación implica importantes contribuciones para la economía nacional y la sociedad entera.

Naturaleza de la pobreza rural

La pobreza rural radica en la escasez de activos humanos y físicos, cuya productividad es baja. Múltiples razones históricas explican la escasa dotación de activos, dentro de las cuales se pueden mencionar un desarrollo desigual en la región, la combinación de fallas de gobierno y de mercado, y la existencia de mercados incompletos, entre otras. Una manera práctica de enfocar el análisis de la pobreza es centrarse en los elementos de una estrategia que contemple tres grandes rubros: a) la necesaria elevación de sus activos, b) la disminución o neutralización del efecto causado por fallas del mercado y/o de los mercados incompletos, y c) la necesidad de subsanar las fallas de gobierno.

En ALC, los pobres rurales son relativamente cada vez menos dependientes de los ingresos provenientes del sector agrícola; en este sentido, lo rural se mueve como un todo con la economía, con la ventaja de que, si hay un crecimiento elevado y sostenido en la economía, se puede reducir la pobreza rural.

Opciones para abatir la pobreza en la región

Se ha planteado que hay opciones de política tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda. Al primer grupo pertenecen las políticas de productividad y al segundo la política de educación y de mayor oportunidad de trabajo para la mujer; todas estas políticas, sin embargo, requieren de procesos cuya realización implica largos períodos de tiempo.

La distribución de la tierra no es ya el principal instrumento para reducir pobreza rural, como lo fue en la década de los sesentas. El enfoque actual de compra de predios no tiene grandes oportunidades de ser ampliado, dado los altos costos que involucra. Las opciones incluyen mejorar el mercado de tierras, facilitar arriendos y cambios en la tributación de tierras, e instaurar mecanismos de crédito de largo plazo.

En el sector financiero, las tareas prioritarias son: perfeccionar el marco legal para que se cumplan los contratos; establecer nuevas tecnologías para la distribución de crédito a pequeñas unidades, generar un sistema de información sobre crédito, fomentar actividades y servicios que los gobiernos pueden promover, así como brindar ayuda concreta a muchos pequeños productores.

Por otro lado, no está claro que los asalariados sean más pobres que los pequeños productores. En el mercado laboral hay que evitar intervenciones que impongan demasiadas restricciones, porque hay una demanda con bastante elasticidad, que eleva costos y afecta las empresas agrícolas y rurales.

La desventaja de los grupos indígenas, por su parte, se explica principalmente por fallas de los gobiernos, la inadecuada infraestructura y la poca atención prestada a la educación. Los problemas relacionados con género también se deben a fallas de los gobiernos, a la discriminación de las mujeres en su acceso a tierras y a una legislación laboral que, sin una razón válida, eleva los costos del empleo de mujeres.

Es posible que en esto haya un círculo vicioso, en que los grupos sociales tradicionales con mayor desventaja son más pobres y se encuentran aislados, con una estrategia económica de bajo riesgo, pero también con un bajo retorno a su inversión. La pobreza puede inhibir el desarrollo de mercados, pues, al ser los pobres grupos de escaso poder de consumo, no resultan atractivos para la actividad económica regional; ello redundaría, además, en que el crédito resulte más caro para los más pobres.

Sólo el gobierno puede atraer actividades económicas a la región pobre para corregir estos desbalances, pero ello no reduce necesariamente ni significativamente los movimientos migratorios de los pobres, que van a seguir emigrando, a fin de buscar alguna oportunidad para salir de la pobreza.

Dado que los enfoques tradicionales no han tenido gran efecto en la reducción de la pobreza rural, se sugiere reexaminar la estrategia para: 1) reorientar el gasto público hacia la educación, 2) poner mayor énfasis en la planificación familiar, 3) fortalecer esquemas que fomenten la transferencia de ingresos a los más pobres, y 4) fortalecer los gobiernos locales como mecanismos de participación activa que pueden ayudar mucho a mejorar la calidad, la productividad y el desarrollo de mercados.

#### Elementos para la definición de una política contra la pobreza

La definición de políticas para la pobreza y el desarrollo rural sostenible se encuentra afectada por la dispersión de organismos, entidades y ministerios, a nivel de país, pues ello genera, en la práctica, un vacío institucional y no resuelve la falta de relación entre la política social y la política agropecuaria y del medio rural.

El otro tema se relaciona con cuestiones de género (exclusión de las mujeres rurales), juventud rural y problemas raciales y étnicos. Es evidente que hay que atender fenómenos recientes, como la feminización de la pobreza; la cantidad de mujeres rurales pobres aumenta cada día y cada vez más se desempeñan como jefas de familia. Este proceso obliga al desarrollo de acciones de apoyo que permitan enfrentar situaciones en que la mujer, además de ser generadora de ingresos, tiene una responsabilidad central en la integración familiar y, por tanto, en otros campos, tales como la nutrición, la salud y la participación social rural. El tema de la juventud rural se vincula a los temas de la educación, las oportunidades de empleo, el acceso a créditos y tierras, y la eliminación de la violencia rural.

Los límites entre lo rural y lo urbano tienden a desaparecer y lo que se vislumbra es una creciente y profunda interrelación. Ello requiere incorporar, por medio de la educación, una nueva visión y cultura que operen con nuevos modelos de trabajo y con nuevos valores y que consideren las nuevas relaciones rural-urbanas.

El tema de la competitividad de los pequeños productores también es importante, porque hay posibilidades de que éstos sean más competitivos, al agregar valor a la cadena productiva incrementando sus rendimientos por medio de la innovación tecnológica, la reducción de costos, la valorización de los subproductos y derivados, etc. La extensión y la capacitación rurales deben estar dirigidas a los pequeños productores en temas que les brinden apoyo para

adquirir mayor competitividad. El tema del empleo y la producción no agrícola es fundamental en la elaboración de una estrategia de combate contra la pobreza rural.

#### Síntesis de la tercera parte

Es innegable la necesidad de continuar profundizando la realización de estudios sobre pobreza, que la consideren como un fenómeno único dentro de un panorama creciente de integración rural-urbano. La fragmentación de los instrumentos de política no hace posible que el Estado actúe en forma consistente y eficaz.

En términos generales, se debe procurar que la educación cumpla un papel más eficiente y pueda tener una mejor tasa de retorno en el medio rural agrícola y no agrícola, debido a que la escolaridad está vinculada estrechamente con los patrones y la dinámica de la migración. El desarrollo de una mejor política y la socialización de una cultura sobre los problemas demográficos pueden contribuir a que el ingreso per cápita rural se eleve, en función de acelerar la tendencia socio-histórica de disminuir el tamaño promedio de las familias rurales.

Los temas de la pobreza y la discriminación de género son rubros que, en términos de políticas focalizadas, pueden tener resultados concretos a corto plazo, pero a nivel general sólo se resolverán en el largo plazo, con base en el crecimiento económico, el cambio institucional y el desarrollo de mayor equidad en las oportunidades económicas. En particular, la generación de empleos mediante la promoción de las actividades económicas no agrícolas en el medio rural, como por ejemplo actividades de maquila textil para exportación, representan posibilidades reales de desarrollo regional en zonas en que se concentra la pobreza rural y que permiten atraer mayor inversión de capital debido a la necesidad de mayor infraestructura y servicios.

#### CUARTA PARTE:

##### PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA DE ALC

En esta parte se identifica el rol de la agricultura en el futuro próximo, así como los elementos de una estrategia renovada orientada a lograr un posicionamiento de la agricultura y el medio rural, que refleje una nueva visión del sector agropecuario y su inserción en la economía global.

En este sentido, se pueden plantear dos hipótesis: La primera es reconocer que las políticas de ajuste y estabilización en la región han tenido éxito y que otros resultados, incluyendo los del sector agropecuario, están por presentarse, toda vez que estos procesos en la mayoría de los países se encuentran en sus fases iniciales; pese a ello, aún no se ha logrado revertir los patrones de generación y acumulación de la riqueza en ALC, que es la región del planeta que muestra los niveles más desiguales en la generación de los ingresos y en la asignación de éstos.

Para entrar en una fase de mayor crecimiento y desarrollo social en la región, se requiere de algo más que las políticas hegemónicas implementadas, así como evitar la confusión de lo que son medios y fines. En otros términos, se requiere de una segunda generación de reformas que vayan más allá del crecimiento y se ubiquen en una perspectiva del desarrollo social acorde con un escenario futuro de una sociedad estructurada por un triángulo maestro del desarrollo conformado por tres puntos esenciales:

El primero de ellos es la globalización de la región, que implica, en lo económico, cultural, político, tecnológico y ambiental, una profunda interdependencia entre los países, sus sociedades, sus políticas y sus sectores, que marcarán un estilo de vida globalizado, en el

sentido de que lo que suceda o deje de suceder en una parte del planeta repercutirá en todas las demás.

El segundo punto esencial de ese triángulo es el tema de la democracia, que significa principalmente atacar los problemas de pobreza y de género que engloban factores discriminatorios negativos para distintos y mayoritarios segmentos de poblaciones desprotegidas. Significa también el fortalecimiento de los procesos de elección y participación en la toma de decisiones, así como en la asignación y distribución de los recursos públicos y privados, y finalmente, la construcción de una nueva institucionalidad que tiene como uno de sus pilares principales la descentralización que forma parte de la democratización de los procesos, procedimientos, mecanismos y normas que tienden, a su vez, a ofrecer iguales oportunidades de participación a la sociedad civil.

El tercer componente de ese triángulo maestro del desarrollo es el tema de la sociedad del conocimiento, que en el escenario actual, y sobre todo en el futuro, funciona como el elemento estructurador de la sociedad en el hemisferio y en el mundo entero. En la sociedad de hoy, el conocimiento sustituye el papel que antaño jugaron la producción, la riqueza material y el poder militar; hoy el conocimiento tiende a ser el centro de las acciones que estructuran las relaciones entre el Estado, las instituciones, el mercado y la sociedad civil.

En la perspectiva de este triángulo de la sociedad futura, queda claro que las políticas de estabilización y ajuste son medios y acciones que, si bien deben profundizarse, forman parte o deberían formar parte de una estrategia mayor y superior de desarrollo.

La segunda hipótesis es la siguiente: en el presente, pero sobre todo en el futuro, la agricultura y el medio rural jugarán un rol estratégico y fundamental para el logro de ese triángulo de desarrollo señalado arriba. Este rol protagónico está vinculado al desarrollo de cinco megatendencias.

La primera megatendencia es el proceso de integración y apertura del mercado mundial como motor de desarrollo de las sociedades. Los procesos de integración, los acuerdos multilaterales y bilaterales y la aplicación de las políticas de reforma orientadas hacia este proceso están produciendo mayor intercambio comercial y para el caso de la región, dadas sus ventajas, se debe profundizar en ellos. El mercado crece y crecerá cada vez más dinámicamente; esto es y será el punto de partida y de llegada de las decisiones, en una dimensión identificada como uno de los principales medios para lograr crecimiento, mejores procesos y mayores estadios de desarrollo.

La segunda megatendencia es la revolución tecnológica y se refiere a la tercera revolución industrial y a su impacto en la competitividad. Más allá de intervenciones del Estado para corregir distorsiones o fallas del mercado, los temas de la productividad y de la competitividad se convertirán en las variables más importantes en el escenario regional futuro. Producir con calidad cada vez mayor y con menores costos unitarios es y será la lógica del desarrollo de los mercados.

La tercera megatendencia es la preservación de una relativa estabilidad macroeconómica a escala mundial y regional-nacional propicia para el crecimiento y, por consiguiente, para posibilitar el desarrollo, lo que significa no perder el acervo logrado en el manejo de lo macroeconómico durante los últimos quince años y más bien capitalizarlo a partir de las lecciones aprendidas.

La cuarta megatendencia es la democratización de las sociedades de la región, la que implica considerar la descentralización como el medio que posibilita: una mayor y mejor asignación de los recursos y el fomento de estructuras y de mercados locales, la participación creciente de la sociedad civil en la toma de decisiones y en los procesos electorales, el cambio institucional favorable a la reducción de la pobreza y la eliminación de la discriminación en los temas de género, y el manejo productivo y social del medio ambiente y los recursos naturales.

La quinta megatendencia es el establecimiento de una estrategia de conducción pública, con una definición clara respecto de una nueva generación de reformas y de un conjunto de políticas sustentadas en un profundo desarrollo del capital humano, que permitan incrementar la producción y acelerar el crecimiento y que contribuyan a la reconstrucción de una nueva institucionalidad.

#### Rol futuro de la agricultura y el medio rural

El rol que jugará la agricultura es básicamente el de producir y comercializar eficaz, eficiente y competitivamente, sin poner en riesgo el medio rural, el medio ambiente y los recursos naturales y, sobre todo, añadiendo valor para beneficio de los actores del sector agrícola y de la toda la sociedad.

Los cuatro grandes aportes de la agricultura ampliada y el medio rural en este escenario futuro son: primero, reforzar los actuales contextos macroeconómicos, a partir de la generación y el ahorro de divisas con base en las exportaciones sectoriales, generación de empleos, mercados locales e incremento de la producción y la productividad; segundo, adecuar las políticas sectoriales a ese marco macroeconómico para que lo refuercen; tercero, coadyuvar a impulsar el proceso de capitalización del recurso humano y fomentar la conservación productiva de los recursos naturales y el medio ambiente; y cuarto, contribuir a mejorar la gobernabilidad, a reconstruir una nueva institucionalidad en el nivel regional y a impulsar la descentralización y la municipalización.

En el pasado, los aportes reconocidos a la agricultura al desarrollo económico consistían en la transferencia de sus excedentes para apoyar los procesos de industrialización y urbanización de nuestros países. En contraste, la creación del nuevo modelo de la agricultura en la región cambiará radicalmente esta situación, pues en este modelo la agricultura generará sosteniblemente recursos que apoyarán el proceso de descentralización, mediante el cual se construirán ciudades de carácter intermedio y pequeñas ciudades aglutinadas alrededor de actividades agrícolas y rurales en la mayor parte de nuestros países; dicho proceso de descentralización estará acompañado del desarrollo de un conjunto de políticas públicas pro-agrícolas, pro-productoras y pro-exportadoras.

#### Elementos para una estrategia

Desde el punto de vista de la economía global, es esencial profundizar el proceso de descentralización, porque ello implica cambios en la estructura de los procesos de generación de riqueza y de su distribución, inclusive bajo la lógica de mercado. Hay que intensificar las reformas del mercado, lo cual lo han señalado claramente los indicadores del BID sobre los avances de la reformas. Es fundamental mantener las políticas de estabilización macroeconómica, pero con un sesgo más pro-productivo y pro-exportador; a fin de acelerar el ritmo de crecimiento y de modificar el patrón de acumulación de capital.

Un elemento es la necesidad de que se promueva un proceso de inversión que acompañe a los nuevos esfuerzos que se realizarán en torno a la educación y capacitación. Esta necesidad de inversión de capital es fundamental para evitar que los esfuerzos en educación no incidan en un mayor éxodo del sector rural al urbano. Generar condiciones para un desarrollo autosustentable a nivel de las localidades rurales precisa de políticas públicas y privadas de inversión oportuna y adecuada de capitales en el medio rural.

Por último, se requiere desactivar el círculo vicioso que generan las tasas de interés altas, los flujos de capital, la apreciación del tipo de cambio y el crecimiento del déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente. En general, los países subsanan esto mediante la atracción de flujos de capitales externos con altas tasas de interés que impiden el desarrollo productivo y tecnológico, dado que encarecen los recursos a los productores. La afluencia masiva de capitales contribuye, a su vez, a generar la apreciación cambiaria, que en el nivel micro es una de las variables más importantes que impactan en la rentabilidad privada. Este fenómeno abarata las importaciones y encarece las exportaciones, por lo que se pierde competitividad.

Esto, a su vez, lleva a un déficit en la balanza comercial, que bajo las condiciones actuales se trata de contrarrestar mediante tasas de interés elevadas que atraen capitales externos para cubrir el déficit de la cuenta corriente en los países, lo cual, tarde o temprano, afecta nuevamente el tipo de cambio, lo que recrea el círculo vicioso.

La apreciación cambiaria puede afectar de manera diferencial a los países, según el grado de desarrollo del mercado de factores. La capacidad de ajustar tierras, mano de obra, tecnología y capital puede compensar y reflejarse en productividad que contrarresta la apreciación. En este sentido, es probable que el incremento de la productividad, en algunos países y en ciertos sectores dinámicos de la agricultura ampliada, sobrecompense el efecto de la apreciación cambiaria. No obstante, si este fenómeno llega a constituirse en una característica estructural y permanente, estaríamos aceptando que, a diferencia del modelo sustitutivo de importaciones, la agricultura estaría en cierta medida desprotegida y en ella habría una ausencia de políticas compensatorias.

#### Síntesis de la cuarta parte

En resumen, globalización, democratización, conocimiento, integración, apertura y mercados, revolución tecnológica, estabilidad macroeconómica y crecimiento, una conducción estratégica y una nueva generación de reformas y políticas públicas son los ingredientes fundamentales de este escenario futuro.

Este es un escenario futuro factible y el nuevo papel de la agricultura, en términos de una agricultura que se adscribe a un proceso de valoración global en la economía y en la sociedad, en la que la agricultura y el medio rural juegan un rol importante. Trastocar los procesos de acumulación de los recursos físicos, sociales, humanos, etc., así como incidir en la reestructuración de los mercados de factores y del cambio institucional, sólo se podrán enfrentar dentro de un contexto de amplia democratización y descentralización de acceso a dichos factores y a la participación en la toma de decisiones de la sociedad civil.

#### Intervención de clausura de Nancy Birdsall

Deseo expresar unas palabras sobre la colaboración en la agricultura y la pobreza rural. Primero, respecto de la colaboración considero que podemos trabajar mucho mejor en la comunidad internacional recopilando información de diferentes fuentes, ya que esta información nos puede esclarecer nuestras perspectivas sobre la pobreza rural. En particular, el BID ha estado colaborando con el Banco Mundial y la CEPAL, durante los últimos tres años, en un proyecto orientado a mejorar los conocimientos sobre las unidades familiares. Uno de los objetivos principales del proyecto es el de asegurar que haya información sobre las unidades familiares rurales para más países, y no sólo sobre las unidades urbanas, dado que tradicionalmente en muchos países se ha contado con información sobre unidades familiares, pero a menudo se excluyen las áreas rurales.

Así que, a nivel de la unidad familiar y de la comunidad, tenemos un proyecto modesto, pero se mueve en una dirección correcta. Sobre información que no se relaciona directamente con las unidades familiares, sino sobre producción y precios, creo que podríamos hacer algo mejor creando una intersección entre nuestra información sobre unidades familiares y comunidades y la información más sectorial y macro, la cual es relevante para desarrollar estrategias al nivel nacional. En ello es en donde creo que dependeríamos más y podríamos trabajar más de cerca con el IICA y la FAO.

El segundo punto relacionado con la colaboración es el tema de la "mejor práctica" y de las lecciones aprendidas, especialmente durante la última década en América Latina, puesto que

en la mayoría de los países ha habido mayor estabilidad, por lo menos en lo macroeconómico, y una reducción, si no la eliminación, de muchas de las grandes distorsiones que afectan a la agricultura.

Así que, ¿qué es lo que hemos aprendido sobre lo que ha funcionado en términos de programas de políticas de intervención? y ¿cuál ha sido la mejor práctica? Creo que alguna de esa información la tenemos en el BID, el Banco Mundial, la FAO, el IICA y la CEPAL, pues constituye un área en que de alguna manera hay un tipo de banco de conocimientos sobre la agricultura y la pobreza rural. Probablemente, ya tenemos algo, pero sería un gran paso que haya mayor colaboración sobre la visión, a nivel de grupo, de instituciones internacionales. Así que si pueden encontrar una manera para reunirse más sistemáticamente, deberían poner en la agenda de la próxima reunión los temas de la información y la colaboración en ese campo.

Ahora, permítanme decir unas palabras sobre el tema de la agricultura y la pobreza rural. Considero que es preocupante ver que en muchos países el sector agropecuario es muy débil, comparado con su potencial. Es seguro que América Latina tiene un potencial tremendo en agricultura, asuntos forestales y recursos naturales. ¿Por qué será ese el caso? Me parece que varios mercados críticos no han funcionado en las áreas rurales: los de tierra, crédito, agua y otros servicios ambientales. Ahora bien, como economistas tendemos a decir que algunos de los problemas se originan típicamente en fallas del mercado, pero hay otros tres problemas que considero importantes. Uno es la historia de una política relativamente pobre, respecto de la cual ustedes han estado discutiendo. La política macro realmente castigó durante décadas al sector agropecuario y la política comercial con frecuencia también lo hizo, mediante los cambios de tipo macro. También hay varias distorsiones sectoriales, debidas tanto a fallas de gobierno como a fallas de mercado.

En segundo lugar, había sistemas políticos altamente centralizados que castigaron al sector rural, a los gobiernos locales o al desarrollo de gobiernos locales, y tenían peores implicaciones para el sector rural que los que estaban concentrados en áreas urbanas. En tercer lugar, creo que los problemas de la agricultura y de la pobreza rural reflejan las desigualdades en América Latina, las cuales han disminuido la voz política de los pobres rurales. Esto no es solamente un problema de la pobreza y el ciclo vicioso de la pobreza, sino de la desigualdad económica y política.

¿Por qué, dada esta historia preocupante, es este quizá un momento oportuno? Me parece que tal vez estamos inmersos en una transición sin realmente darnos cuenta de ello. En primer lugar, los problemas macro están básicamente resueltos. No sé si esa es la conclusión de ustedes, pero por lo menos en la mayoría de los países en los precios hay una estabilidad razonable. Por el lado del comercio, la tendencia es bastante buena; he oído comentarios de que hay mucho más que se puede hacer, pero la orientación es correcta. De hecho, es posible que todos los problemas del comercio los tengan los países de la OCDE, que mantienen todavía sus niveles altos de protección, lo que tendrá que ser resuelto por medio del ALCA y la OMC. Pero la tendencia es buena. Con las distorsiones del sector agropecuario, seguramente hay mucho más que se puede hacer en el área de la liberalización de normas. Creo que hay problemas en la fijación de precios, pero la tendencia es positiva en lo que se refiere a políticas.

Luego está el problema de la desigualdad, especialmente de la desigualdad política, y parece que hay potencial interesante, porque en la región ha habido una fuerte tendencia hacia la descentralización a los gobiernos locales. Ahora hay más de varios millares de alcaldes electos directamente en la región que hace diez años. Esto puede crear otros problemas. Es común que los gobiernos locales no estén en capacidad de asumir todas las responsabilidades que se les están asignando, pero la dirección a la descentralización es una de las mejores posibilidades en el nivel local, y creo que ello es saludable para los productores rurales, así como para los trabajadores rurales que no laboran en la agricultura.

En particular, ha habido mucha discusión sobre los procesos de democratización y de participación de la sociedad civil, pero si se hiciera un balance de ellos, el resultado sería

más positivo que negativo. Nos percatamos de esto en los tipos de proyectos que financiamos y que sabemos que el Banco Mundial está financiando. Existen muchos esfuerzos más para involucrar a la gente y darles voz, y los beneficios pueden ser proporcionalmente mayores en el sector rural indigente que en el sector urbano. Así que en la región hay la sensación de que ahora la agricultura y el sector rural se hallan en un ambiente en que la compensación de ventajas y desventajas entre equidad y eficiencia es mínima. Si hubiera alguna, y para lograr mayor crecimiento y mayor eficiencia, es esencial enfrentar las necesidades de los pobres y pensar en términos del problema de la equidad.

De hecho, si hay más crecimiento, como lo mencionaban ustedes, también habría más equidad y una mayor reducción de la pobreza. Ese es el lado optimista. Creo que en realidad estamos en transición, lo que posiblemente es el producto de unos ocho o nueve años de estabilidad macroeconómica, de más confianza en la primera generación de reformas y de mayores ambiciones en relación con la llamada segunda generación de reformas.

Deseo ahora referirme brevemente a lo que aparentemente es el tema clave para el BID en términos de nuestros instrumentos: nuestros préstamos. Me parece que el punto no es tanto hacer un volumen mayor de préstamos etiquetados "agricultura". A veces nos presionan para hacer eso, pero no creo que ello debe ser nuestro objetivo, ni tampoco implementar un mayor número de proyectos pequeños etiquetados con los términos "agricultura" o "rural", porque, de todos modos, cualquier proyecto, en términos de recursos, representa solamente un granito de arena. Así que no es como en los viejos tiempos cuando los bancos multilaterales estaban transfiriendo dos y hasta tres veces más recursos que el sector privado. Ahora somos pequeños, así que no es un asunto de finanzas, sino de servir de catalizador y de encontrar modelos e inspirar las mejores prácticas.

¿Cuál es, entonces, el asunto? Bueno, primero se estaba hablando de bienes públicos, y no hay duda de que al respecto se observa la tendencia saludable en el Banco de hacer más investigación de apoyo al desarrollo tecnológico y a la sanidad agropecuaria. Probablemente hay una gran brecha que podríamos todavía estar cubriendo en esta área fundamental, y podría ser la mejor ruta para fortalecer instituciones claves, incluyendo los ministerios de agricultura y otras que también sirven al sector rural.

El segundo tema es encontrar maneras de prestar dinero por medio de proyectos que afectan las distorsiones de política que todavía perduran. Y creo que en esta área también nos estamos desempeñando mejor. Estamos encontrando los palos y las zanahorias, mediante tipos de préstamos útiles que abordan tanto las fallas de los mercados como los mercados que no existen. Un área en que creo que no nos ha ido tan bien, pero en que tenemos que seguir trabajando, es la del crédito rural. Considero que no se perdió mucho porque los pobres no tenían acceso a nada, pero no se ha resuelto el problema de cómo desempeñarse mejor con el crédito rural. Con respecto a la distribución de tierras y a la reforma de tierras, creo que estamos en las primeras etapas de la segunda ronda, la cual podríamos llamar algo así como la "ronda moderna del siglo veintiuno de reforma de tierras amigable con los mercados". Y hemos tenido, creo, algunas buenas discusiones con el Banco Mundial sobre enfoques en esa área, en la cual el Banco y nuestros socios técnicos podrían trabajar mucho más.

Hay una tercera área de préstamos en que quizá podríamos mejorar, y es en el enfoque estratégico para la inversión pública en áreas rurales: en educación, en salud, en caminos. En ese enfoque habría una mayor coordinación por parte del sector público de las inversiones estratégicas. Por ejemplo, en pláticas recientes con funcionarios de México se han discutido ideas interesantes sobre el papel que podría desempeñar el sector público para coordinar el logro de beneficios complementarios derivados de diferentes inversiones con un tipo de enfoque moderno del desarrollo regional.

No deseo decir nada muy substantivo sobre el ambiente y los recursos naturales, excepto que creo que en esta área nos va razonablemente bien en la comunidad internacional, pero

realmente aún no hemos logrado colocar este tema como prioridad en todos los países de la región. Todavía es mayor prioridad para las instituciones internacionales que los gobiernos de la región trabajen para lograr un consenso mayor sobre un mejor manejo de los recursos naturales, que produzca tanto beneficios de eficiencia como de equidad.

Ahora, permítanme terminar con una nota de optimismo que ya había mencionado cuando hablé de la transición. Debemos ser optimistas. Y se lo digo a ustedes para inspirarlos a seguir con su pensamiento serio y con su energía. Hoy podemos ser más optimistas, en comparación con 20 ó 30 años atrás, sobre la reducción de la pobreza rural y sobre el mejoramiento de la eficiencia en el sector agropecuario, debido a que el ambiente de políticas es mucho mejor, especialmente en los ámbitos macro y comercial, a que ha surgido un movimiento de democratización en América Latina, y a que se ha dado el creciente énfasis en la democracia participativa de involucrar a los gobiernos estatales y locales.

En mi opinión, todos estos son ingredientes, no sólo para mejorar el entorno económico o las condiciones de los que viven en áreas rurales, sino también para darles una voz política más fuerte, lo que constituye una de las claves para mejorar el entorno económico.

## ANEXO 1

### PROPOSITOS Y PROGRAMA

#### Propósitos

a) Que los organismos internacionales que trabajan sobre el tema del agro latinoamericano aborden en forma conjunta las preguntas: ¿por qué el sector silvoagropecuario no ha respondido mejor a las reformas económicas de la última década?, ¿ha faltado tiempo?, ¿han faltado políticas complementarias?, ¿erró el diagnóstico?, ¿son los resultados mejores de lo que sugieren las cifras agregadas?

b) Que se propicie un intercambio entre todos los participantes sobre los temas en los que cada uno está trabajando actualmente, mediante la distribución de borradores o documentos recién publicados.

#### Programa

Martes 26 de mayo

#### Objetivos y resultados esperados de la reunión

Waldemar Wirsig, Gerente,

Departamento de Desarrollo Sostenible, BID

El desempeño del sector silvoagropecuario y agroindustrial en América Latina y el Caribe

Pedro Tejo, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL

Comentaristas en el debate:

Rubén Núñez, IICA

Alberto Valdés, Banco Mundial

Moderador: Rubén Echeverría, Especialista en Agricultura, División de Medio Ambiente, BID

Las actuales políticas de fomento sectorial

Julio Paz, Jefe, Rama de Asistencia en Materia de Política, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Perspectivas para el desarrollo de la agricultura con miras al próximo milenio

Gerardo Escudero, Gerente del Consorcio Técnico del IICA

Comentaristas en el debate:

Martine Dirven, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL

Eugenio Díaz-Bonilla, IFPRI

Moderador: Tom Wiens, Banco Mundial

Mecanismos institucionales para la transformación rural

Margarita Flores, CEPAL-México

Políticas para la innovación tecnológica y su impacto

César Morales, CEPAL

Comentaristas en el debate:

Alejandro Schejtman, FAO

Gabriel Montes, BID

Moderador: Gerardo Escudero, Gerente del Consorcio Técnico, IICA

Los acuerdos comerciales y su impacto

Arnaldo Chibbaro, Especialista Regional en Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones, IICA-Uruguay

La pobreza rural

Alberto Valdés, Asesor en Comercio y Políticas, Desarrollo Sustentable, Banco Mundial

Comentaristas en el debate:

Rubén Echeverría, Especialista en Agricultura, División de

Medio Ambiente, BID

Clara Solís, Directora de Desarrollo Rural Sostenible, IICA

Juan Carlos Martínez, BID

Moderador: Alexander Schejtman, Economista Principal en Políticas Agrícolas, Rama de Asistencia en Materia de Política, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Miércoles 27 de mayo

Intercambio/presentación de trabajos recientes o en marcha en pequeños grupos

Mesa Redonda:

Moderador: Alberto Valdés, Banco Mundial

Banco Mundial: Tom Wiens

BID: Rubén Echeverría

CEPAL: Julio Katz

FAO: Julio Paz

IICA: Gerardo Escudero

IFPRI: Lucio Reza

Clausura: Nancy Birdsall, Vicepresidenta Ejecutiva del BID

ANEXO 2.

LISTA DE PARTICIPANTES

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Nancy Birdsall, Vicepresidenta Ejecutiva

Waldemar Wirsig, Gerente, Departamento de Desarrollo Sostenible

Hugo Cohen, Economista

Michael Collins, Economista

Rubén Echeverría, Especialista, División de Medio Ambiente

Stephen Huete, Especialista en Política y Comercio

Pedro Martel, Economista Agrícola de la Región II

Juan Carlos Martínez, Economista Agrícola de la Región II

Gabriel Montes, Especialista en Agricultura de la Región III

Andrés Solórzano, Especialista en Recursos Naturales

Jorge Torres Zorrilla, Especialista

Banco Mundial (BM)

Elsie Garfield, Economista Agrícola Principal

Steven Schonberger, Oficial de Operaciones

Alberto Valdés, Asesor en Comercio y Políticas

Tom Wiens, Especialista Principal en Desarrollo Ambiental y Social Sostenible

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Julio Paz, Jefe, Rama de Asistencia en Materia de Política, Oficina Regional

Alexander Schejtman, Economista Principal, Rama de Asistencia en Materia de Política, Oficina Regional

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Martine Dirven, Oficial a Cargo, Unidad de Desarrollo Agrícola

Margarita Flores, Jefa, Sección Agrícola, Sede Regional México

Jorge Katz, Asesor Regional, División de Desarrollo Productivo y Empresarial

César Morales, Economista, Unidad de Desarrollo Agrícola

Pedro Tejo, Economista, Unidad de Desarrollo Agrícola

Frank Vogelgesang, Economista, Unidad de Desarrollo Agrícola

Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)

Christopher Delgado, Investigador Becado

Eugenio Díaz-Bonilla, Investigador Becado Visitante

Rebecca Lee Harris, Analista en Investigación

Lucio Reza, Investigador Becado Visitante

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Arnaldo Chibbaro, Especialista en Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones

Gerardo Escudero, Gerente del Consorcio Técnico

Clara Solís, Directora de Desarrollo Rural Sostenible

Guillermo Grajales, Coordinador Regional de Planeamiento, Centro Regional Norte

Kay McClanahan, Representante en los Estados Unidos

John Anthony Miranda, Director del Centro Regional Norte

Rubén Núñez, Asesor, Gerencia Técnica

Mario Pensado, Consultor, Gerencia Técnica

Otros Participantes

Reed Hertford, Economista

Rafael Isidro Quevedo, Secretario Ejecutivo, Sistema Hemisférico de Capacitación Agrícola (SIHCA)

Roy Rogers, Asesor del Ministro de Agricultura de Chile

Carlos Alejandro Rodríguez, Unidad de Seguimiento-PROSAP, Argentina