

AGRICULTURA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Panel Independiente sobre la Agricultura
para el Desarrollo de América Latina

PIADAL

Roxana Barrantes
Julio Berdegúe
Alain de Janvry
Eugenio Díaz-Bonilla
Desirée Elizondo
Gustavo Gordillo
Ana María Ibáñez
Roberto Junguito
Reed Hertford
Edgardo Moscardi (Secretario Ejecutivo)
Martín Piñeiro (Coordinador)
Carlos Pomareda
Alberto Valdés,
Juan Manuel Villasuso
Antonio Yúnez-Naude

**Agricultura y desarrollo
en América Latina:
gobernanza y políticas públicas**

Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas

Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL)

Roxana Barrantes, Julio Berdegué, Alain de Janvry, Eugenio Díaz-Bonilla, Desirée Elizondo, Gustavo Gordillo, Ana María Ibáñez, Roberto Junguito, Reed Hertford, Edgardo Moscardi (Secretario Ejecutivo), Martín Piñeiro (Coordinador), Carlos Pomareda, Alberto Valdés, Juan Manuel Villasuso, Antonio Yúnez-Naude



Agricultura y desarrollo en América Latina : gobernanza y políticas públicas / Roxana Barrantes; Julio Berdegué; Alain de Janvry; Eugenio Díaz-Bonilla; Desirée Elizondo; Gustavo Gordillo; Ana María Ibáñez; Roberto Junguito; Reed Hertford; Edgardo Moscardi; Martín Piñero; Carlos Pomareda; Alberto Valdés; Juan Manuel Villasuso; Antonio Yúnez-Naude. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Teseo, 2013. 218 p. ; 20x13 cm.

ISBN 978-987-1867-71-4

Ensayo Político. 2. Políticas Públicas.

CDD 320.6



© Editorial Teseo, 2013

Buenos Aires, Argentina

ISBN 978-987-1867-71-4

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ÍNDICE

Prólogo	11
Introducción y resumen ejecutivo	15
Capítulo 1.	
Las contribuciones de la agricultura al desarrollo	25
1. Introducción.....	25
2. El marco conceptual en América Latina	26
3. Los objetivos del desarrollo en la agricultura	31
4. Una representación gráfica de la situación del desarrollo en América Latina.....	40
5. Las políticas públicas como instrumento del desarrollo.....	46
Anexo 1: Metodología para la construcción de los diamantes	47
Anexo 2: diamantes por país	49
Bibliografía	54

Capítulo 2.**La agricultura de América Latina:****nuevas oportunidades y desafíos57**

1. Introducción.....57

2. El *boom* de los recursos naturales58

3. Los recursos naturales agrícolas de la región63

4. Urbanización, evolución de la pobreza rural y
cambios en la estructura agraria685. Nueva geopolítica y las nuevas condiciones del
comercio internacional agrícola: socios comercia-
les e inserción internacional716. Concentración y transnacionalización de los
sistemas agro-alimentarios75

7. El impacto del cambio climático sobre la agricultura...77

8. La creciente vulnerabilidad de la agricultura a
shocks externos789. Algunas conclusiones generales sobre las
oportunidades y desafíos de la Región79

Bibliografía83

Capítulo 3.**Hacia una nueva gobernanza de la agricultura****más efectiva y enfocada al bien común85**

Introducción.....85

1. La política agrícola es una suma de acuerdos parciales construidos en un proceso político basado en negociaciones parciales entre el Estado y sectores sociales de base estrecha87

2. La naturaleza del proceso político y la calidad de la política resultante para enfrentar los problemas persistentes y los desafíos futuros98

Bibliografía115

Capítulo 4.

La reforma de la gobernanza119

1. Gobernanza y gobierno120

2. La situación actual de la gobernanza122

3. Las brechas de gobernanza124

4. Las estrategias y senderos para construir la nueva gobernanza127

5. La naturaleza de los procesos de reforma.....128

6. Las evidencias que iluminan los posibles caminos hacia la nueva gobernanza131

Bibliografía134

Capítulo 5.

Políticas e instituciones para que la agricultura contribuya más al desarrollo135

1. Introducción.....135

2. Las políticas macroeconómicas.....137

3. Las políticas comerciales.....	150
4. Las políticas sectoriales.....	161
5. Las políticas ambientales	175
6. Las políticas sociales.....	179
Bibliografía	194
Capítulo 6.	
Hacia una agenda para la construcción de la nueva gobernanza	199
1. Introducción.....	199
2. Los mecanismos y procesos.....	199
3. Actores críticos en la nueva gobernanza.....	203
4. Superando la resistencia al cambio de las políticas	208
5. A modo de conclusión.....	210
Miembros de PIADAL e instituciones convocantes	213

PRÓLOGO

Este documento es el resultado de los trabajos y deliberaciones del Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL) integrado por: Roxana Barrantes, Julio Berdegué, Alain de Janvry, Eugenio Díaz-Bonilla, Desirée Elizondo, Gustavo Gordillo, Reed Hertford¹, Ana María Ibáñez, Roberto Junguito, Edgardo Moscardi (Secretario Ejecutivo), Martín Piñeiro (Coordinador), Carlos Pomareda, Alberto Valdés, Juan Manuel Villasuso y Antonio Yúnez-Naude. Además, Roberto Martínez Nogueira participó en las actividades del Panel y en la redacción del documento.

La constitución del Panel surgió como una respuesta natural a tres consideraciones interrelacionadas: a) la convicción de que, en el nuevo contexto internacional, la agricultura de América Latina puede hacer nuevas e importantes contribuciones al desarrollo que no están siendo totalmente aprovechadas; b) la percepción de que esta situación de pérdida de oportunidades es consecuencia de una incompleta conceptualización de las interrelaciones entre la agricultura y el desarrollo económico y de los débiles mecanismos de gobernanza e institucionalidad agropecuaria que impiden la correcta articulación de intereses y voluntades de los distintos actores sociales, y c) la necesidad e importancia de sistematizar el vasto

¹ Fallecido el 29 de abril de 2012.

conocimiento acumulado y consolidar las visiones convergentes sobre los principales temas en discusión. Su presentación en forma clara y ordenada puede contribuir a la iniciación de procesos políticos que lleven al fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria y a un mejor uso de los recursos naturales agrícolas para aumentar sus contribuciones al desarrollo.

Actuaron como entidades convocantes cinco instituciones de la región: Grupo Consultores en Economía y Organización (CEO)/Fortalecimiento y Organización de la Gestión Económica y Social (FORGES), de Argentina, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural de Chile, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), SIDA de Costa Rica y el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, quienes definieron el programa de trabajo y asumieron las responsabilidades de gestionar las actividades del Panel y la publicación del documento.

El PIADAL quedó formalmente constituido a principios del 2011. El Panel se fijó como principal objetivo para una primera etapa de trabajo el desarrollo de un documento estratégico (*White Paper*) sobre la gobernanza y las políticas agrícolas en América Latina. La segunda etapa se planeó como de trabajo específico en algunos países para realizar un análisis integral de la política agrícola y testear las hipótesis desarrolladas en el documento estratégico.

Para la realización de la primera etapa, durante el período 2011-2012, se realizaron tres reuniones del grupo de las instituciones convocantes y dos de todo el Panel en su conjunto. La última reunión del grupo de las instituciones convocantes tuvo lugar en Buenos Aires en Agosto de 2012 en CEO. Se analizaron detenidamente los documentos disponibles y sobre esta base se estableció el contenido básico del documento que se presenta en esta publicación. Cabe destacar que durante el desarrollo del documento y entre las diferentes reuniones tuvieron lugar numerosos

intercambios entre los miembros del Panel que fueron enriqueciendo los diferentes contenidos hasta lograr esta versión final.

El Panel agradece el apoyo técnico, institucional y financiero brindado por la FAO, la Fundación Ford, el IICA y el CIAT para el desarrollo de sus actividades y la publicación del documento.

El Panel y las entidades convocantes también agradecen las contribuciones sustantivas y los aportes de información y conocimiento realizados a lo largo del proceso, incluyendo la participación en las reuniones de trabajo a un número de personas. En especial a Elcio Guimaraes, Jean-Paul Lacoste, Adrián Rodríguez, Fernando Soto Barquero, Martín Tanaka, Rafael Trejos, Eduardo Trigo y Federico Villareal. El Panel también agradece especialmente a Osvaldo Barsky el cuidadoso trabajo editorial que incluyó importantes contribuciones conceptuales e informativas y a Cristina Durmüller por la edición técnica.

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

La economía mundial enfrenta múltiples desafíos. Algunos son de más corto plazo, como la crisis financiera y económica centrada en los países desarrollados. Otros se relacionan con el manejo de mediano y largo plazo de los recursos naturales en el contexto del cambio climático. Todo esto tiene importantes impactos sobre la seguridad alimentaria y la evolución de la agricultura y redefine el papel que esta puede tener en el desenvolvimiento económico de la región. Repensar las contribuciones de la agricultura al desarrollo y crear las mejores condiciones económicas e institucionales para lograrlas es uno de los grandes desafíos del momento. Requiere, por un lado, nuevas formas de entender la agricultura y su relación con el crecimiento económico y la eliminación de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria, y por el otro, procesos políticos que contribuyan a crear sistemas de gobernanza que hagan posible el diseño e implementación de políticas públicas inclusivas y de largo plazo.

La evolución del pensamiento económico y su aplicación a la práctica política se ha caracterizado, en América Latina, por expresarse en grandes tendencias, u olas, que se extendieron en la mayoría de los países de la Región dominando el escenario económico por periodos largos de tiempo. En cada una de ellas se adoptaron algunas ideas centrales que dominaron las visiones sobre las estrategias para el desarrollo. Así, a partir de la segunda guerra mundial,

y hasta la década de los '70, las perspectivas dominantes en la Región le daban a la sustitución de importaciones de origen industrial un papel central. Esta visión negativa sobre el potencial de la agricultura para contribuir al crecimiento se apoyó, principalmente, en la evidencia empírica de que los precios de las exportaciones de la agricultura, y por lo tanto los términos de intercambio, evolucionaban en un sentido adverso a ella e imponían límites estrechos al crecimiento de las exportaciones agropecuarias y consecuentemente a sus contribuciones potenciales al desarrollo en general.

Posteriormente, en las décadas del '80 y '90 la apertura comercial y las privatizaciones de los servicios públicos fueron los principales instrumentos de la transformación. El impacto de estas medidas sobre el sector agropecuario fue desigual. En los sectores más competitivos y que ya participaban en el comercio exterior, la desregulación de la economía facilitó la adopción tecnológica y la expansión de la producción, elementos que también aumentaron la capacidad para aprovechar la época de altos precios de principios de siglo. En algunos otros sectores de la economía, con menor capacidad para competir en los mercados, el impacto fue negativo y movilizó procesos de transformación en la estructura agraria.

A partir de fines de la década del '90, y más claramente en la primera década de este siglo, la confluencia de tres factores resultó en un sostenido aumento del precio de las principales *commodities* agrícolas. Ellos fueron: el aumento de la demanda mundial por alimentos, especialmente en los países en desarrollo, y por materias primas para bioenergía; la creciente escasez económica de los recursos naturales agrícolas; y los impactos negativos del cambio climático sobre la producción agropecuaria. La evidencia disponible sugiere que el escenario más probable es que el largo ciclo en el cual el precio de los alimentos fue relativamente bajo y declinante habría terminado.

Este escenario expansivo, que se repite con más fuerza en el caso de la minería y la energía, está siendo reconocido en América Latina como el nuevo “boom” de los recursos naturales. Esto es particularmente importante para diferentes subregiones de América Latina, en las cuales la mayoría de los países cuenta con una importante dotación de los mismos. El nuevo escenario replantea el papel de los recursos naturales en general y de la agricultura en particular en el desarrollo. Esta situación ha generado nuevas reflexiones, análisis y propuestas que reconocen e integran las múltiples contribuciones que la agricultura puede y debe hacer al crecimiento y por lo tanto, la necesidad de que una nueva estrategia económica y una nueva concepción de las políticas públicas, las instituciones y los mecanismos de gobernanza se afiance en la región.

En otras palabras, se afianza la imagen de que una nueva etapa o “una nueva ola” comienza a emerger, en la cual la agricultura jugará un papel renovado en el desarrollo, más complejo económica y socialmente y donde sus contribuciones tendrán muchas más dimensiones. La importancia relativa de estos posibles aportes diferirá en los distintos países de la Región según el estado de adelanto general del país, su dotación de recursos naturales y las propias orientaciones políticas del gobierno. Por lo tanto, la correcta identificación de los objetivos del desarrollo agropecuario, las prioridades relativas entre ellos y la identificación de los *trade-offs* existentes, y la determinación de potencialidades y restricciones, es el primer paso de cualquier estrategia para el crecimiento del sector agropecuario y rural.

Un análisis del sector agropecuario y rural de América Latina muestra una situación sumamente heterogénea en la cual, en un contexto de mejora productiva a nivel regional en los últimos 15 años, hay casos exitosos, en términos de producción, productividad e innovación tecnológica, que

conviven con situaciones de estancamiento y deterioro económico y social. Similarmente, otros indicadores como la pobreza rural o el deterioro de los recursos naturales también muestran notables diferencias entre regiones y países.

¿Qué explica esta situación?

Además de las diferencias en las condiciones agroecológicas y en la dotación de los recursos naturales, un elemento importante, seguramente central, que explica esta heterogeneidad y especialmente la ausencia de una agricultura más homogéneamente desarrollada y capaz de aprovechar plenamente el potencial productivo de la Región, ha sido la volatilidad de las políticas públicas hacia el agro y la baja incidencia del sector agropecuario para el diseño de estrategias de alto impacto sobre el funcionamiento de la agricultura y sus potenciales contribuciones al desarrollo.

Sin embargo, y a pesar de esta heterogeneidad y falta de consistencia de las políticas públicas agropecuarias, es posible identificar ciertos rasgos comunes que han dominado tanto las políticas implementadas como las principales debilidades y falencias

En relación a las **políticas macroeconómicas** de incidencia directa en el sector agropecuario, las de mayor relevancia son las cambiarias, monetarias, fiscales, tributarias y comerciales. En **materia tributaria** hay dificultades estructurales en los casos de baja formalización de los productores agropecuarios y fuertes deficiencias en materia de catastros rurales. Hay estimaciones de caída de la presión tributaria sobre el agro en términos globales, aunque en algunos casos existen impuestos a las exportaciones agropecuarias de impacto negativo sobre la producción. En **materia fiscal** se aprecia una suba del gasto en bienes públicos y en servicios agropecuarios, incluida la inversión

en investigación y desarrollo, aunque la mayor parte del gasto público se destina a subsidios y apoyos directos a la producción. En materia **monetaria y cambiaria**, predominan los sistemas cambiarios de flotación administrada con esquemas que definen metas de inflación, aunque han llevado en muchos casos a la apreciación del tipo de cambio, afectando la competitividad de las exportaciones agropecuarias. En otros esquemas de alta inflación real, tampoco se ha podido evitar la apreciación cambiaria a partir de utilizar el retraso cambiario para controlar la inflación. Salvo en unos pocos países la situación macroeconómica de América Latina ha mejorado significativamente provocando mayor estabilidad y mejor crecimiento general, incluido el sector agropecuario. Sin embargo, se advierten situaciones donde las cargas tributarias al agro son mayores que a los otros sectores en base a impuestos sobre la producción, las exportaciones y los insumos, lo que debería ser corregido. También es importante asignar recursos para mejorar la titulación de tierras, elemento estratégico para facilitar acciones de desarrollo agropecuario.

En **materia comercial**, la renovación de las políticas de incentivos y los acuerdos comerciales contribuyeron a que la agro-exportación fuera una de las actividades más dinámicas de la economía de los países de América Latina en la última década. Ha favorecido así la expansión del empleo ligado a estas actividades en aquellos países y sectores más ligados a estas actividades. Al mismo tiempo, puede haber afectado a productores de áreas marginales de países importadores de alimentos de la región, que afrontan precios deprimidos a partir de las importaciones de estos bienes. Es relevante una política integral de comercio internacional de los países latinoamericanos para eliminar el escalonamiento arancelario de los productos con valor agregado de los países desarrollados, profundizar la vigilancia del comercio internacional de las empresas

transnacionales, avanzar en la modernización aduanera y en la capacidad nacional para cumplir los compromisos internacionales en relación a las medidas sanitarias y fitosanitarias y las concernientes a la inocuidad de los alimentos.

En cuanto a las **políticas sectoriales**, las que han tenido mayor impacto sobre la producción agropecuaria son las de innovación tecnológica, sanidad-inocuidad, riego-drenaje y financiamiento. **Las políticas de investigación y apoyo a la innovación tecnológica**, por su baja temperatura en materia de legitimidad social y sus impactos visibles en los aumentos productivos, han jugado un rol destacado, convirtiendo a productos y regiones de ciertos países en referentes a escala internacional de la calidad de estos procesos. De acuerdo a la estructura social agraria y a las políticas compensatorias locales estos procesos han variado en cada país en relación a la captura de los excedentes provocados por estos crecimientos productivos. **Las políticas de sanidad agropecuaria** han tenido también efectos positivos, aunque beneficiando en forma diferencial a los sectores exportadores en relación a los productores de menor escala que no reciben adecuada atención en materia de sanidad, por ejemplo los productores ganaderos pequeños, ni tampoco en relación al control de calidad en los agroquímicos y productos veterinarios. También en materia de inocuidad agroalimentaria los consumidores de menores recursos de las zonas rurales son afectados por inadecuados procedimientos de tratamiento de los alimentos de consumo directo. En los pocos países que han desarrollado una **activa política de riego y drenaje**, los resultados han sido muy relevantes en materia de crecimiento de la producción y reducción de la vulnerabilidad climática. Pero estas acciones no han estado en general suficientemente orientadas a los productores de menor tamaño, a pesar de que los impactos han sido relevantes allí donde se han concretado.

En materia de **política para el financiamiento del sector agropecuario y rural**, la misma ha sido en general insuficiente y poco adecuada a las características del sector. El financiamiento estatal se realiza a través del crédito de corto plazo orientado a la producción y el privado a los proyectos de mayor escala y alta rentabilidad. Existe una clara ausencia de mecanismos para financiar inversiones que ayuden a la conservación de los recursos naturales, a reducir el cambio climático y los desastres naturales.

Han adquirido creciente relevancia las **políticas ambientales**, tanto las orientadas a reducir normativamente los efectos negativos sobre el ambiente a través de leyes y regulaciones de distinto orden, como las que proveen incentivos económicos para inducir prácticas ambientales con externalidades positivas. Si bien casi todos los países de la región han definido algún tipo de agenda ambiental y en algunos casos agendas ambientales agropecuarias, estos enunciados distan de ser marcos de política y más aún de contar con la institucionalidad adecuada para su implementación.

En cuanto a las **políticas sociales**, las mismas tienen alta relevancia en la región donde la pobreza ha estado asociada históricamente a vastos espacios rurales. Algunas políticas están asociadas a temas estructurales como la **política de tierras**. En algunos países, programas de reforma agraria han dejado como saldo inflexibilidades a los beneficiarios para participar en los mercados de tierras, tanto de arrendamiento como de compra. Junto al retraso en los procesos catastrales son una traba para muchos pequeños productores para el acceso a diversas políticas de desarrollo rural. En otros países, han continuado procesos de fragmentación de las pequeñas unidades y dificultades para afrontar procesos relevantes de concentración de capital en unidades de mayor tamaño que alteran los mercados de tierras. Dadas las características del trabajo

rural y su dispersión física y temporal, afronta dificultades la aplicación de las **políticas laborales**, especialmente en los sectores de trabajadores de menor calificación. Un vacío relevante de políticas tiene que ver con los **cultivos asociados a la producción de drogas**. En algunos países este un tema relevante en relación a muchos pequeños productores y requieren gran creatividad y un respeto a las condiciones locales en la que los mismos se insertan, que las políticas internacionales de combate al narcotráfico suelen omitir.

Un conjunto de **políticas para la protección social**: bienestar de la mujer rural, políticas para minorías étnicas y para atender poblaciones en zonas remotas han tenido diverso desarrollo en los países de acuerdo su historia social, y existen experiencias en programas nacionales y locales de diverso impacto, en las que se destacan aquellas que han podido ofrecer actividades viables en términos económicos y culturales.

La evidencia analizada sugiere que las políticas para el sector agropecuario en América Latina no han sido suficientemente consistentes, comprehensivas y equilibradas para impulsar un desarrollo solido y equilibrado. Por lo tanto, es necesario y urgente diseñar nuevas estrategias de desarrollo y políticas públicas dirigidas a lograr un desarrollo más armónico en términos del conjunto de objetivos deseados.

Para encontrar este nuevo equilibrio y aprovechar plenamente el potencial de los recursos naturales disponibles en la región es necesario introducir tanto cambios importantes en los contenidos de las políticas públicas que tienen incidencia en la agricultura, en la dirección que se señala en el Capítulo 5 de este documento, como construir mecanismos de gobernanza² e institucionales

² “Gobernanza” se refiere al “conjunto de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos sociales articulan

que permitan implementar dichas políticas de manera sustentable en el tiempo.

El tema se complejiza por la histórica debilidad de estos mecanismos en la región. Ello ha resultado en la ausencia de una visión de largo plazo en las políticas para el sector agropecuario así como la apropiación, por parte de sectores dominantes de la sociedad, de áreas del sector público y de los instrumentos de política que afectan en forma directa al sector agropecuario y rural. Estas situaciones resultaron en la ausencia de estrategias y políticas públicas adecuadas a las necesidades de largo plazo de la sociedad en su conjunto y en debilidades institucionales que han hecho imposible la correcta implementación de las políticas públicas aún en casos en que éstas estaban disponibles.

¿Cómo lograr los cambios necesarios tanto en el plano político como institucional?

Construir la gobernanza necesaria, crear instituciones y/o afianzar las existentes y diseñar políticas eficientes y eficaces es un proceso político complejo y difícil. Cada país y cada situación particular requerirán procesos distintos de construcción de acuerdos políticos y el diseño de los instrumentos institucionales y de políticas públicas adecuadas a cada situación. En América Latina abundan ejemplos de procesos políticos que llevaron a una mejor gobernanza y a la consolidación de marcos institucionales y de políticas públicas apropiados.

Es importante destacar que sobre los ejes principales de políticas existe un consenso amplio en la región y por lo tanto se acentúa la importancia de una buena gobernanza, lo que requiere una serie de condiciones tanto de carácter

sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen con sus obligaciones y negocian sus diferencias" (Comité de expertos en Administración Pública, E/C/16/2006/4, New York, 2006).

político, que reconozcan la trayectoria histórica y las condiciones de la economía política de cada caso particular, como de carácter técnico relacionadas entre otras con la capacidad de análisis y pensamiento estratégico. En la construcción de estas condiciones, el gobierno en general, y los ministerios de agricultura en particular, tienen un importante papel que cumplir organizando a los distintos actores sociales, creando mecanismos idóneos para su participación y fomentando la consolidación de marcos institucionales y normativos que permitan la construcción de visiones compartidas de mediano plazo, la resolución de conflictos y la implementación de políticas y programas.

Estos procesos políticos pueden ser más rápidos y construir mejores acuerdos y propuestas si los problemas que deben superarse han sido analizados técnicamente y las posibles soluciones, sus costos y sus consecuencias están disponibles al momento de tomar las decisiones políticas. En los últimos años, las experiencias acumuladas, tanto a nivel mundial como en los países de la región, permiten identificar lineamientos generales y distintas opciones que los países tienen a su disposición en la instrumentación de políticas específicas para lograr los objetivos deseados.

En esa dirección, este Documento intenta ser una contribución a los procesos de reflexión y acción que se están desarrollando en la región.

CAPÍTULO 1. LAS CONTRIBUCIONES DE LA AGRICULTURA AL DESARROLLO

Este capítulo está basado en contribuciones preparadas para PIADAL por Carlos Pomareda, Edgardo Moscardi, Martín Piñeiro y Alain de Janvry

1. Introducción

La importancia de la agricultura en el crecimiento económico es un hecho ampliamente reconocido a nivel mundial tanto en la literatura económica como en la práctica política. Especialmente a partir de la década del '60 distintos autores, como Johnston y Mellor (1961), Ranis y Fei (1961), Mellor (1976), Morrison y Thorbecke (1990), entre otros, sentaron las bases conceptuales sobre las cuales se construyeron visiones interpretativas y recomendaciones prácticas sobre estrategias y políticas para aumentar las contribuciones de la agricultura al desarrollo económico.

Una parte importante de esta conceptualización estuvo centrada en la información y en los problemas de países que atraían la atención internacional por sus condiciones de pobreza vinculadas a la agricultura. Estos países tenían una alta densidad de población, una proporción importante de la población total era rural y la pobreza en el sector era un problema central. Las recomendaciones de política privilegiaron las contribuciones de los nuevos sectores industriales y urbanos, asociados con una imagen de modernización y desarrollo, relegando el aporte que la agricultura podía hacer esencialmente a la mano de obra excedentaria del sector rural que migraba hacia las ciudades.

Una consecuencia del predominio de este análisis fue que no se internalizaron plenamente las oportunidades

que muchos países en desarrollo tenían para aprovechar de una manera más integral sus recursos naturales agrícolas y, en general, se subutilizaron las posibilidades que los sectores rurales tenían para contribuir tanto al propio desarrollo sectorial como al desarrollo económico y social de los países.

Una corriente alternativa de pensamiento representada por Shultz (1964), Johnson (1973), Hayami y Ruttan (1971) y otros, argumentó a favor del potencial de la agricultura para los países en desarrollo y sobre la necesidad de promover la tecnología y los incentivos económicos para lograr dicho potencial.

Recientemente, algunos trabajos de gran importancia³ han propuesto un nuevo marco conceptual que reconoce las más amplias y distintas contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo según el nivel de evolución económica alcanzada y de la dotación de recursos naturales disponibles en cada país. Aunque estos trabajos tienen una menor especificidad y focalización en la problemática particular de América Latina, y especialmente de aquellos países que tienen una amplia dotación per cápita de recursos naturales agrícolas, sus propuestas son una contribución importante para repensar la agricultura en el desarrollo.⁴

2. El marco conceptual en América Latina

Las visiones y experiencias, tanto conceptuales como de práctica política, desarrolladas en otros países del mundo, han tenido una considerable influencia en América Latina. Sin embargo, la región desarrolló, con el liderazgo

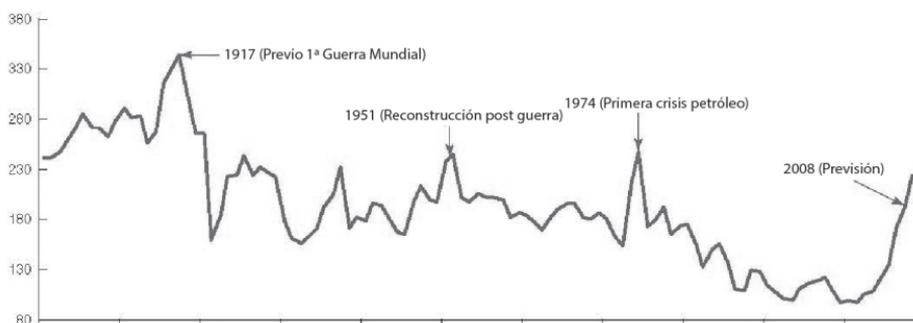
³ Véase *Banco Mundial. World Development Report 2007 (2008)*, Alain de Janvry (2009).

⁴ Ferranti *et al.*, 2004.

de la CEPAL, un pensamiento propio y diferenciado fuertemente industrialista que resultó en estrategias y políticas bastante particulares.

El pensamiento sobre la agricultura se desarrolla desde la segunda guerra mundial a partir de un elemento fundamental: la tendencia declinante de los precios internacionales de las materias primas y por lo tanto el deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores, condición común a la mayoría de los países de la región. Como puede verse en el Gráfico 1, esta tendencia declinante, que duró 70 años, se consideró una limitante insalvable para aumentar las contribuciones que la agricultura podía hacer al desarrollo.

Gráfico 1. Evolución del precio de las *commodities* no energéticas (Índice 1977-1799=100)⁵



Fuente: *Report on Price Volatility. A Draft Report by the FAO-HLPE Project Team. Draft pre V1 June 8, 2011.*

⁵ La inclusión de minerales acentúa el incremento de los precios en el período 2004-2009. El incremento del precio de los *commodities* agrícolas fue menos marcado durante dicho período.

Esta observación tuvo un gran impacto en la región y está en el centro del pensamiento de la CEPAL que prevaleció entre las décadas del '50 y del '70. En esta visión, que tenía una especial relevancia para los países del cono sur y Brasil, las contribuciones del sector agropecuario se visualizaban en tres áreas principales: a) la provisión de divisas y excedentes económicos para hacer las inversiones necesarias en el desarrollo industrial; b) una provisión de bienes salarios (alimentos) a precios bajos para aumentar la competitividad industrial y c) la provisión de mano de obra urbana a través de la migración rural-urbana. El desarrollo industrial era, a su vez, considerado como sinónimo de desarrollo económico y social. Primaba la convicción de que a través de la provisión de alimentos baratos y el aporte de un importante excedente agrícola para el desarrollo industrial la agricultura podía acelerar el crecimiento del resto de la economía por encima de la propia tasa de crecimiento sectorial, lo cual llevaría a una progresiva declinación de la importancia relativa de la agricultura tanto en su contribución al empleo total como al PBI nacional.

Si bien la estrategia de sustitución de importaciones de origen industrial permitió la industrialización de algunos países, especialmente los que contaban con un mercado interno más amplio, tuvo un conjunto de impactos negativos sobre la agricultura en términos de políticas de largo plazo y dio lugar a alianzas sociales que resultaron en la desinversión para el desarrollo del sector. En particular, en una comparación con lo que ocurrió en otros países del nuevo mundo como Australia y Canadá, la infraestructura en caminos y comunicaciones limitaron la integración y el desarrollo territorial.

La estrategia de sustitución de importaciones comienza a debilitarse con la crisis de la deuda externa de 1982,

que fuerza la implementación de políticas dirigidas a una mayor apertura comercial.

A partir de fines de la década del '90, las condiciones del contexto internacional cambian (ver Capítulo 2) y comienza una reversión de los términos de intercambio y el interés en las políticas públicas para la agricultura se renueva vigorosamente. Los aumentos sostenidos en los precios de las principales *commodities* han tenido una respuesta positiva en las agriculturas de la mayoría de los países de la región, con tasas de crecimiento de la producción muy dinámicas durante los últimos 15 años.

Un nuevo marco conceptual ha comenzado a emerger, donde la agricultura tiene un papel más central en las estrategias de desarrollo.⁶ Este marco conceptual reconoce la creciente complejidad y diversidad de la producción agropecuaria y su capacidad para contribuir a varias de las dimensiones del crecimiento.

Una revisión de la literatura y de las discusiones de política económica que se realizan en los distintos países de la región, indica que la sociedad ha comenzado a demandar que la agricultura realice, por lo menos, las siguientes cinco contribuciones al desarrollo:

- (i) crecimiento de la producción y productividad agropecuaria como medio de contribuir al desarrollo económico general;
- (ii) mejorar la seguridad alimentaria abordando los temas de nutrición, inocuidad y bienestar general (salud, longevidad, vitalidad) que demandan los consumidores;

⁶ Una serie de trabajos del IICA y la importante contribución publicada por el Banco Mundial, "Beyond the City" (Ferranti, D. *et.al*, 2004), fueron centrales en este proceso de pensamiento. También el pensamiento "neo-estructuralista" de la CEPAL de los últimos años es una contribución importante al pensamiento de la región.

- (iii) reducir la pobreza y la vulnerabilidad en las áreas rurales, afectadas ahora por la volatilidad y altos precios de los alimentos y el cambio climático;
- (iv) fortalecer la protección ambiental, la sustentabilidad y la protección de la biodiversidad, abordar la preocupación por las “huellas ecológicas”;
- (v) mejorar el desarrollo territorial, eliminando las grandes disparidades en los ingresos entre áreas urbanas-rurales y rurales-rurales.

Esta nueva conceptualización muestra la importante evolución que ha tenido, en el transcurso del último medio siglo, la visión sobre el papel de la agricultura en el desarrollo. Desde una agricultura considerada como principal pilar para la industrialización, pasando por un relativo abandono durante la década del '80, hasta ser considerada ahora como un sector productivo multidimensional capaz de hacer múltiples e importantes contribuciones al desarrollo.

Las contribuciones al PBI y a las exportaciones siguen siendo objetivos fundamentales, pero otros ejes como la seguridad alimentaria y la pobreza rural son también una preocupación fundamental de la política. La preocupación sobre las contribuciones de la agricultura a la seguridad alimentaria es especialmente importante en América Latina y lo será en el futuro desde que en Rio+20 fue reconocida como un derecho universal. Similarmente, la pobreza rural ampliamente extendida en algunos países de la región es también reconocida ahora como un tema central de las políticas públicas.

Más recientemente las vinculaciones de la agricultura con el medio ambiente y el logro de un adecuado equilibrio entre producción y sostenibilidad ambiental han sido reconocidos como relevantes objetivos del desarrollo.

Sin embargo es importante resaltar que esta nueva conceptualización, y el consecuente interés en los ámbitos

políticos sobre las estrategias y políticas necesarias para que la agricultura contribuya plenamente al desarrollo, son aún muy limitados. En general el diseño de las políticas e inversiones públicas para la agricultura requiere de mucha mayor atención en la mayoría de los gobiernos y por parte de los organismos internacionales no especializados en la agricultura.

3. Los objetivos del desarrollo en la agricultura

La situación de la agricultura regional, en cuanto a las contribuciones que efectivamente realiza a cada uno de los cinco objetivos del desarrollo, es considerablemente distinta. También hay, como se verá más adelante, considerables diferencias entre los países. Esto es resultado de la dotación de recursos naturales disponibles, de las políticas seguidas en el pasado que privilegiaron las contribuciones al PBI y las exportaciones en detrimento de los otros objetivos, y del estado de avance relativo de cada uno de los países.

3.1. Contribución al crecimiento económico

Las contribuciones directas al PBI y a las exportaciones han sido las más importantes que la agricultura ha hecho al desarrollo en la mayoría de los países de la región. Más recientemente, estas contribuciones han redoblado su importancia en los países con una buena dotación de recursos naturales que han aprovechado sus ventajas comparativas y las condiciones favorables del mercado internacional.

El crecimiento de la agricultura y su contribución al crecimiento económico nacional se ha logrado a partir de tres procesos: a) el aumento de la producción y productividad; b) el desplazamiento hacia rubros más rentables y c) el acceso a los mercados más dinámicos, especialmente

externos, que han permitido mejoras en las balanzas de pagos. Si bien estas mejoras han sido significativas en muchos países, hay grandes diferencias al interior del sector tanto en términos de productos como de subregiones.

El crecimiento de la producción y de la productividad ha estado favorecido por el aumento de los precios agrícolas a nivel internacional y la creciente, aunque lenta, apertura y diversificación de mercados. Esto es particularmente cierto en los países que cuentan con una buena dotación de recursos naturales en relación a la población y que pudieron expandir su producción en los rubros con mayor demanda internacional como, por ejemplo, la soja, la carne bovina y algunas frutas y hortalizas. Durante los últimos 20 años la producción agropecuaria aumentó en América Latina al 2,6% anual. Sin embargo, durante la última década (período 2000-2007) el ritmo de crecimiento aumentó a alrededor del 4,5% (FAOSTAT). Este incremento está concentrado en algunos países y en algunas subregiones y/o productos. Por otra parte la Productividad Total de Factores (PTF) aumentó durante el mismo periodo a cerca del 2% anual. Cinco países de América Latina tienen incrementos del PTF de más del 3%. Ambas cifras son significativas en una comparación internacional. Aunque algunos países, especialmente del Extremo Oriente, como China y Vietnam, muestran cifras superiores: véase Sain y Ardila (2009), Avila y Evenson (2010) y OECD, *Fostering Productivity and Competitiveness in Agricultura* (2011).

Este comportamiento productivo ha sido heterogéneo entre países y productos y muchos de ellos están lejos de lo que podría ser su potencial de crecimiento si se aprovecharan plenamente las oportunidades tecnológicas disponibles y se instrumentaran políticas de largo plazo que fomentaran la inversión.

También estuvo condicionado, al menos en parte, por las características agro-ecológicas de los países y su

capacidad para aprovechar las tecnologías de clima templado generadas en los países desarrollados. Esta será una limitación a futuro y también alerta sobre la necesidad de impulsar desarrollos tecnológicos autóctonos. El cuadro siguiente muestra algunas características de los países de América Latina que ayudan a comprender mejor sus limitaciones para el logro de un mayor dinamismo productivo con cambio tecnológico.

Tipo	Países	Características principales respecto al acervo de recursos, clima y desarrollo
Templado/ subtropical	Argentina; Brasil; Chile; México; Paraguay; Uruguay	-Fuerte efecto de desborde tecnológico preferentemente de países desarrollados de zonas templadas (Estados Unidos y UE) -Mayor nivel de desarrollo económico (ingreso medio per cápita), menor nivel de ruralidad (países mas urbanizados). Mayor disponibilidad de tierra agrícola sobre el total, como promedio regional. -Importante desarrollo de la agricultura comercial conectada a los mercados internacionales -Ventajas productivas y comerciales por características de estacionalidad
Tropicales	Bolivia, Colombia; Costa Rica; Cuba; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Honduras; Nicaragua; Panamá; Perú; Venezuela; República Dominicana	-Menor efecto de desborde tecnológico de países desarrollados de zonas templadas y/o subtropicales. -En promedio regional, menor nivel de desarrollo económico (ingreso medio per cápita) y mayor nivel de ruralidad. Menor disponibilidad media de tierra agrícola sobre el total. -Gran importancia de la agricultura familiar o de subsistencia, oferta agrícola más diversificada. -Ventaja potencial comercial por cercanía al mercado de Norteamérica

Fuente: Saín y Ardila, 2009

Por otra parte, los países de América Latina han tenido diferentes orientaciones en sus estrategias tanto agro exportadora como importadora de alimentos. Algunos

países han tenido éxito en la exportación de granos y carnes (Argentina, Uruguay). Otros se han orientado más hacia frutas (Chile, Perú) y hortalizas (México, Guatemala, Costa Rica) y alimentos con un mayor valor agregado (Costa Rica, Chile), los cuales son productos con una alta elasticidad ingreso y buenos mercados en los países desarrollados. Sin embargo, en el nuevo contexto económico es necesario que todos los países hagan un esfuerzo explícito para lograr una mayor diversificación y valor agregado, lo cual permitiría generar más empleo a nivel nacional, que es una condición necesaria para asegurar la viabilidad económica y social en el largo plazo.

Las buenas condiciones de los mercados y los precios que existen actualmente, y que se espera continúen por un tiempo considerable, dan nuevas oportunidades para instrumentar políticas de largo plazo que promuevan el crecimiento de la producción y la productividad a través de mayores inversiones e incorporación tecnológica. Esto permitiría lograr que la agricultura aumente sus contribuciones al crecimiento y desarrollo económico.

3.2. Contribución de la agricultura a la seguridad alimentaria (SA)

La seguridad alimentaria es definida como el acceso universal y en todo momento a alimentos suficientes y de calidad e inocuidad apropiadas. Una alimentación insuficiente en calorías y/o proteínas y otros elementos esenciales tiene enormes consecuencias sobre la salud y la productividad. Por otra parte los daños a la salud humana generados por la ausencia de inocuidad en los alimentos es una de las causas principales de falta de salud y alta mortalidad, especialmente infantil. La población más expuesta a estas condiciones suele ser la más pobre y la que tiene menos educación tanto en áreas urbanas como rurales.

El reciente reconocimiento en Rio+20 de la seguridad alimentaria como un derecho universal le otorga una nueva urgencia e importancia al objetivo de lograr un mundo sin hambre.

Las contribuciones de la agricultura a la seguridad alimentaria se manifiesta en varias dimensiones: a) producción de alimentos para el autoconsumo; b) generación de más ingresos entre la población vinculada al agro que les permitan comprar más y mejores alimentos; c) asegurar una mayor estabilidad en la oferta de alimentos, y d) producir alimentos más sanos y nutritivos. Sin perjuicio de reconocer este potencial en la agricultura de América Latina, con algunas diferencias entre países, su vínculo con el sistema internacional agroalimentario seguirá siendo de extrema importancia como medio para contribuir a la seguridad alimentaria en cada país.

Durante los últimos 20 años la situación alimentaria ha mejorado en forma significativa en la región. El Índice Global del Hambre estimado por el IFPRI (IFPRI, 2012) indica reducciones sustantivas en Nicaragua, Perú, República Dominicana, Honduras y Ecuador. Estos países pasaron de tener una situación crítica (más del 10% de la población en inseguridad alimentaria) a una situación moderada (entre 5 y 10%). Por otra parte, Bolivia y Guatemala continúan en situación crítica.

Un análisis de la oferta nacional de alimentos muestra que si bien la región es una importante exportadora neta de alimentos, las subregiones Andina y de América Central, incluyendo México, son importadoras netas de cereales y aceites. Esto muestra la heterogeneidad regional y la necesidad de estrategias distintas en relación a la producción nacional y las políticas comerciales para lograr un adecuado abastecimiento alimentario.

Un segundo aspecto a considerar es la localización de la población que padece de inseguridad alimentaria,

ya que esto define las estrategias a seguir. En el caso de la población urbana, la situación de la seguridad alimentaria está poco vinculada a la producción agrícola nacional. Por el contrario, las soluciones están directamente asociadas a las políticas comerciales, incluyendo las importaciones de alimentos.

La correcta identificación de las causas de la inseguridad alimentaria, su ubicación geográfica y las condiciones económicas de cada país deberían guiar las estrategias y la combinación de políticas públicas específicas para lograr la eliminación del hambre.

3.3. Los efectos multiplicadores y la superación de la pobreza rural

La pobreza rural es, a pesar de los importantes progresos logrados durante la última década, uno de los problemas principales en muchos países y subregiones de América Latina. Según estimaciones del Banco Mundial la pobreza rural, medida como aquellos hogares que tienen ingresos inferiores a US\$ 1,25 por día,⁷ disminuyó de representar aproximadamente el 22% de la pobreza total en 1998, al 10% en 2008. Esta disminución es una combinación de: a) la rápida urbanización; b) mayor actividad económica y mejores condiciones de empleo en las zonas rurales, en parte generadas por los mayores precios agrícolas y c) los programas sociales implementados en la mayoría de los países de la Región. A pesar de esta significativa disminución, la pobreza rural continúa siendo elevada como porcentaje de la población rural. Se estima (FIDA, 2011) que en 2008 alrededor del 30% de la población rural de la región era pobre. Una estimación del Banco Mundial (2011) indica que en 2010 Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala,

⁷ Dólares de poder de compra equivalentes a los del 2005.

Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú tenían más del 50% de la población rural en estado de pobreza.

La contribución que la agricultura puede hacer para superar las condiciones de pobreza rural tiene seis principales dimensiones de alta complementariedad entre sí: a) una mayor actividad económica en los territorios rurales que generan ingreso y empleo en los espacios rurales; b) una mejor articulación a lo largo de las cadenas agroindustriales –en particular dentro de los mismos territorios rurales– y la distribución de los beneficios al interior de dichas cadenas en beneficio de los pobres rurales; c) más actividades que agregan valor dentro de los territorios rurales; d) la generación de actividad económica en otros sectores de los cuales la actividad agrícola demanda insumos y servicios; e) a través de una mayor calidad en las condiciones del empleo rural y f) a través de la provisión de servicios ambientales que generen ingresos locales.

La estrategia y las políticas públicas para el desarrollo agropecuario y rural deben estar orientadas a incrementar estas potenciales contribuciones de la actividad agrícola a la mitigación de la pobreza rural. Sin embargo también es necesario reconocer que la eliminación de la pobreza rural requiere de la utilización de políticas y programas que exceden la política sectorial rural, incluyendo aquellas dirigidas a aumentar el empleo nacional e incorporar tanto los instrumentos de la seguridad social como los programas de transferencias directas.

3.4 Contribución para mitigar impactos ambientales y riesgos

Las preocupaciones sobre las relaciones de la agricultura y el medio ambiente, incluyendo el cambio climático, son relativamente recientes en las discusiones sobre el

desarrollo. Su importancia y urgencia aumenta a medida que las consecuencias del calentamiento global se hacen más evidentes y que los límites a la utilización de los recursos naturales agrícolas se ponen de manifiesto en muchas regiones del mundo.

La agricultura confronta cuatro desafíos principales en relación al medio ambiente: a) la reducción de su contribución a los gases de efecto invernadero; b) la disminución de otros impactos ambientales negativos como la contaminación de las aguas freáticas; c) la deforestación y d) la necesidad de adaptarse a la creciente inestabilidad climática.

Las relaciones entre la agricultura y el medio ambiente son múltiples y complejas y se relacionan a nivel predial con las tecnologías para la producción primaria y agroindustrial, y al nivel de los territorios con la responsabilidad y la acción colectiva para proteger y cuidar los recursos naturales. En la región se ha advertido que hay un deterioro sustantivo en la calidad de la tierra por erosión, mal drenaje, intensificación en base a agroquímicos y desertificación.

El proceso deforestación-cultivos anuales-pastos continúa en países como Brasil, Bolivia y Nicaragua y podría revertirse siguiendo prácticas productivas ya en uso. En algunos países, las tierras de pastizales están revirtiendo hacia cultivos anuales, siendo uno de los casos más notorios el de Costa Rica, donde en los últimos diez años, 50.000 hectáreas de tierras de pastos, ya empobrecidas, han sido transformadas para la producción de piña, cultivo en el que los nutrientes se aplican por la vía del ferti-riego. La incorporación de tierras desérticas a la agricultura intensiva y con tecnologías avanzadas para el uso del agua se ha dado rápidamente en la costa del Perú y en el Noroeste de México a partir de una utilización muy reducida de agua por tonelada de producto logrado. Este proceso de cambio en el uso de las tierras agrícolas tiene consecuencias en el

mediano plazo por los requerimientos de inversión y sus impactos ambientales.

La evaluación de las Huellas del Agua y del Carbono comienza a utilizarse como criterio para definir estrategias de producción para una agricultura más amigable con el medio ambiente. La opinión generalizada es que las huellas existentes son sustantivamente más altas de las que sería posible lograr con patrones tecnológicos consistentes con una agricultura “ambientalmente inteligente”. Para mejorar la situación serían necesarias políticas que incluyeran el costo de la contaminación e incentivos para promover la adopción de protocolos de mejores prácticas y la agricultura por ambientes. No obstante esta visión crítica, es importante resaltar que han habido avances a través de, por ejemplo, la siembra directa, el riego por goteo, cultivos protegidos y la fertilización adaptada a ambientes específicos.

3.5 Contribución al desarrollo territorial

El desarrollo territorial ha comenzado a afianzarse en América Latina como una nueva dimensión del desarrollo. Expresa una preocupación por las condiciones necesarias para lograr un funcionamiento eficaz e inclusivo de la gobernanza a nivel local.

Un análisis más riguroso del papel que juega la variable geográfica para explicar las disparidades o desigualdades territoriales muestra que los efectos de la política agrícola son muy disímiles entre regiones y que tanto el crecimiento sectorial como los avances en el desarrollo social, son fenómenos muy concentrados geográficamente con una considerable polarización espacial. Este es el caso por ejemplo del Perú entre los municipios de la Costa y la Sierra con mejor desempeño para los primeros, en Nicaragua entre las regiones Central, Managua y Atlántico y las de los

extremos norte y sur de la Región Pacífico con dinámicas más favorables, y en México donde los municipios que mejoran tienden a concentrarse en el Norte (ver Capítulo 3). Las diferencias más importantes en el PBI per cápita de las regiones más ricas en relación a las más pobres se encuentran en Argentina, Brasil y Perú.

Los determinantes de estas desigualdades territoriales están relacionados con factores tales como la estructura agraria, los vínculos de las economías locales con mercados dinámicos, la estructura productiva y la inversión en bienes públicos. El corolario de esto es que en materia de desarrollo territorial la política agrícola generalmente favorece a los territorios que ya son ganadores (Berdegú *et al.*, 2012). Lograr una mayor igualdad en el desarrollo de los territorios es un objetivo importante de las políticas para el sector rural como medio para mejorar los procesos democráticos y la inclusión social.

4. Una representación gráfica de la situación del desarrollo en América Latina

La situación de la región y de cada uno de los países que la integran con respecto a las cinco contribuciones al desarrollo puede ser representada gráficamente a través de una figura pentagonal o diamantes. Esta representación permite una visualización rápida y una comparación entre países.

Los vértices externos del diamante representan los valores más favorables observados en la muestra de países analizados con respecto a los indicadores correspondientes (ver Anexo 1) a cada uno de los cinco objetivos del desarrollo, que son, a nivel de cada país, los siguientes: (i) para *producción agropecuaria* el producto del crecimiento

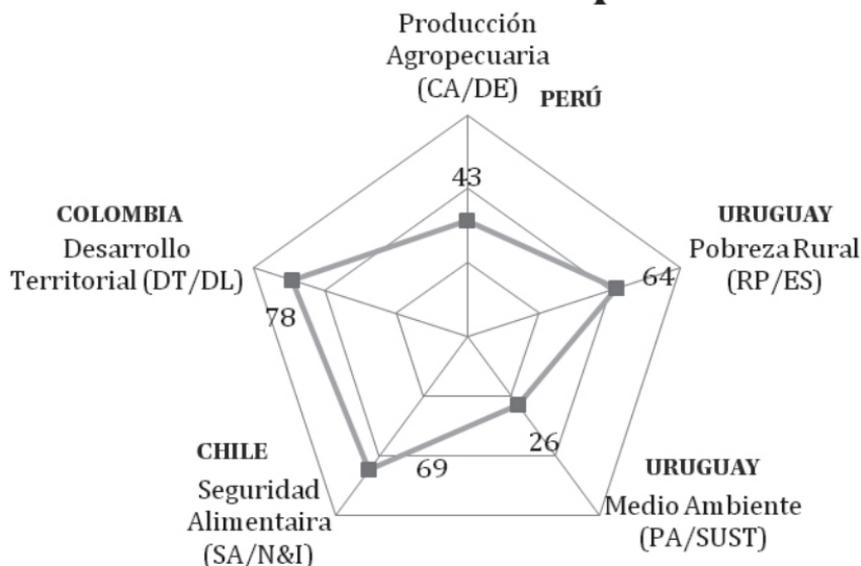
anual del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) por el crecimiento anual en la Productividad Total de Factores (PTF); (ii) para *pobreza rural* la tasa de pobreza rural como porcentaje de la población rural que no es pobre (ingreso per cápita superior a US\$ 2 por día); (iii) para *protección ambiental* el porcentaje neto de cambio en la superficie forestal; (iv) para *seguridad alimentaria* el producto del porcentaje de desnutrición infantil por el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria; y (v) para *desarrollo territorial* el producto del porcentaje de municipios que se desarrollan (respecto del total de los municipios) por la brecha del Producto Interno Bruto (PIB) entre la región más rica y la más pobre. Todos estos indicadores se han desarrollado con información de diferentes fuentes para el período 1990-2010. Los países donde se observan los índices más favorables, que se toman como 100% en el análisis posterior, son: Perú en crecimiento económico, Uruguay en pobreza rural y medio ambiente, Chile en seguridad alimentaria y Colombia en desarrollo territorial. En este sentido representan la mejor situación lograda por un país y por lo tanto pueden tomarse como una meta posible por parte de los demás países.

Los trazos internos del diamante representan los valores promedio⁸ que se utilizan para la muestra de los diez países analizados con respecto a cada uno de los cinco indicadores que se utilizan para representar los objetivos del desarrollo⁹. A medida que nos acercamos a los vértices externos del diamante, el desempeño de la región se aproxima a la mejor situación que sería posible lograr con respecto a cada uno de los objetivos seleccionados.

⁸ En relación con el 100% dado a los países de mejor desempeño.

⁹ Ver los indicadores en el Anexo 1.

Promedio diez países



La metodología y fuentes de información utilizadas pueden verse en el Anexo 1. Asimismo, el Anexo 2 presenta los diez diamantes correspondientes a los diez países analizados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

Un examen de los diamantes correspondientes al promedio de la región y a los diez países analizados permite las siguientes observaciones y conclusiones:

1. A pesar del aparente énfasis que las estrategias de desarrollo tuvieron en el pasado para lograr un mayor crecimiento de la producción y un aumento de las exportaciones de origen agropecuario, este indicador es para la región en su conjunto bastante bajo. El promedio para América Latina de este indicador es del 43%, es decir un cumplimiento relativamente

bajo del objetivo de lograr un crecimiento productivo impulsado por el cambio tecnológico. Similarmente, el indicador de Medio Ambiente es también bajo, lo cual sugiere que uno de los principales *trade-offs* para la región es cómo lograr su potencial productivo sin afectar el medio ambiente. Llama la atención que Argentina y Costa Rica, con una buena dotación de recursos naturales y activos procesos de modernización agropecuaria muestren índices relativamente bajos en comparación a Nicaragua y Perú, países que a pesar de contar con una menor dotación de recursos naturales muestran índices muy superiores.

2. La región tiene relativamente buenos índices de seguridad alimentaria. Sin embargo, hay importantes diferencias subregionales. La Región Andina y Centro América tienen peores índices de seguridad alimentaria y una considerable dependencia de las importaciones de alimentos. Dada la buena dotación de recursos naturales agrícolas de la región y su condición de exportadora neta, la erradicación del hambre, tal como ha sido proclamado por los gobiernos de varios países, debe ser un objetivo principal de las estrategias de desarrollo.
3. A pesar de los muy significativos progresos logrados durante la última década, la pobreza rural sigue siendo, en la mayoría de los países, un problema importante. Algunos como Nicaragua, Guatemala, Perú y Colombia muestran índices alarmantes. En estos casos la agricultura difícilmente será un instrumento suficiente para resolver el problema de la pobreza rural y las estrategias para su reducción tendrán que incorporar otros instrumentos de política económica y seguridad social.
4. La situación de la agricultura y el medio ambiente está medida a través de un indicador que mide el nivel de

- deforestación, necesariamente parcial e insuficiente, y que sólo puede ser tomado como una aproximación. En función de este indicador la situación de varios países como Brasil, Argentina, Guatemala y Nicaragua sugiere que hay un activo proceso de deforestación asociado a la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola y/o ganadera. Sólo Uruguay, que ha tenido una clara estrategia de Desarrollo Forestal para la producción de celulosa, muestra índices favorables.
5. El desarrollo territorial, a pesar de ser un objetivo relativamente nuevo, muestra a nivel regional el mejor comportamiento con un índice regional del 78%. Sólo tres países –Ecuador, Nicaragua y Perú– poseen el indicador de porcentaje de municipios que se desarrollan por debajo del 30%. Las brechas más altas entre el PIB per cápita de la región más rica y el de la más pobre se observan en Argentina, Brasil y Perú.

Esta representación gráfica muestra con claridad las diferencias que hay en relación a las contribuciones que la agricultura hace al desarrollo. Estos desequilibrios muestran las áreas de mayor falencia o necesidad y también señalan las oportunidades y desafíos sobre los cuales habría que concentrar la atención en cada uno de los países. Por ejemplo Argentina y Guatemala tienen diamantes bastante desequilibrados con respecto a la media. Argentina debería concentrar sus esfuerzos en lograr que todo su potencial productivo se acompañe con un mayor cuidado del medio ambiente. Por el contrario Guatemala debería hacer el mayor esfuerzo en mejorar la situación de la seguridad alimentaria y la pobreza rural.

Parecería evidente que al iniciar un proceso de pensamiento estratégico y definición de políticas que afectan al sector agropecuario y rural, un primer paso es realizar

una evaluación con base en una información más completa y detallada de la situación de cada país en relación a las contribuciones relativas que el sector está haciendo al desarrollo. Este conocimiento será una guía útil para luego poder definir estrategias políticas y programas que busquen un mayor equilibrio en las contribuciones efectivamente logradas. En este proceso, entender la naturaleza de los *trade-offs* entre los distintos objetivos será un elemento central del análisis.

El equilibrio deseado, sin embargo, no es un tema estrictamente técnico. Por el contrario, es una decisión esencialmente política, y como tal será, en la práctica, una expresión de los intereses y demandas de los distintos sectores sociales y de cómo éstos se expresan en los procesos político-institucionales a través de los cuales se definen las políticas. Será, por lo tanto, un producto de la economía política del país.

Estos resultados podrán representar los intereses de la sociedad en su conjunto, es decir estar cerca de una visión consistente con el bien común o, por el contrario, podrán representar los intereses particulares de sectores dominantes. También pueden ser el resultado de procesos políticos fallidos de los cuales surgen estrategias y políticas que no son útiles para nadie e insostenibles en el tiempo.

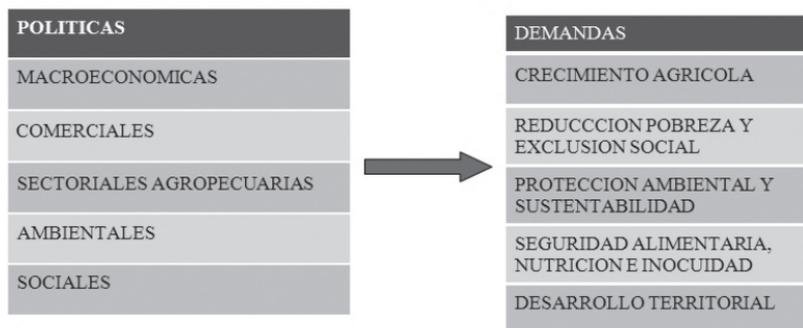
Una buena gobernanza y una buena institucionalidad resultante son los instrumentos centrales que determinarán la naturaleza de los resultados. El análisis de la situación en América Latina, con respecto a estos temas, es el objetivo principal del Capítulo 3.

5. Las políticas públicas como instrumento del desarrollo

Las demandas de la sociedad para que la agricultura contribuya más efectiva y eficientemente a los cinco objetivos del desarrollo se traducirán, a través de complejos procesos políticos-institucionales, en políticas públicas, incluyendo marcos normativos y programas de intervención que inducirán y apoyarán a los actores micro-económicos en la dirección deseada.

Algunas políticas inciden de manera más directa y poderosa sobre cada uno de los cinco objetivos del desarrollo. Un listado potencial de las principales políticas se presenta en el Gráfico 2 y son posteriormente desarrolladas en el Capítulo 5.

Gráfico 2. Políticas y demandas para la agricultura: las nuevas exigencias de la sociedad



Anexo 1: Metodología para la construcción de los diamantes

Para examinar el estado de cumplimiento de cada uno de los objetivos del desarrollo se han utilizado indicadores tipo “Proxy”, ya que no se dispone de la información necesaria para evaluar integralmente cada uno de ellos. La información utilizada proviene de las bases de datos de la FAO y la CEPAL para el período 1990-2010.

(i) *Indicador para el objetivo de Crecimiento Agrícola:* se ha utilizado un “índice compuesto” de dos factores: a) un factor para la “dinámica” o velocidad del crecimiento productivo para el período 1990-2010 medido por el crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) y b) un factor de crecimiento de la Productividad Total de Factores (PTF) como una medida del cambio tecnológico que representa a su vez la proporción del crecimiento productivo que no puede ser explicado por los insumos tierra, capital y mano de obra. A mayor porcentaje de PTF, mayor la proporción del crecimiento productivo que se explica por el cambio tecnológico y menor la proporción por la expansión de la frontera agrícola y el uso de otros insumos. Estos dos factores, expresados como crecimiento anual, se multiplican generando un indicador de “dinámica productiva con cambio tecnológico”, donde el 100% se adjudica al país que obtiene el producto más alto de los dos factores, Perú en este caso. El promedio para América Latina de este indicador es del 43%, es decir un cumplimiento relativamente bajo de crecimiento productivo con cambio tecnológico.

(ii) *Indicador para el objetivo de Reducción de la Pobreza Rural:* se ha utilizado la Tasa de Pobreza Rural para el año 2007 de la CEPAL como porcentaje de la población rural que **no** es pobre (ingreso per cápita superior a US\$ 2 por día) en relación con el país de menor pobreza

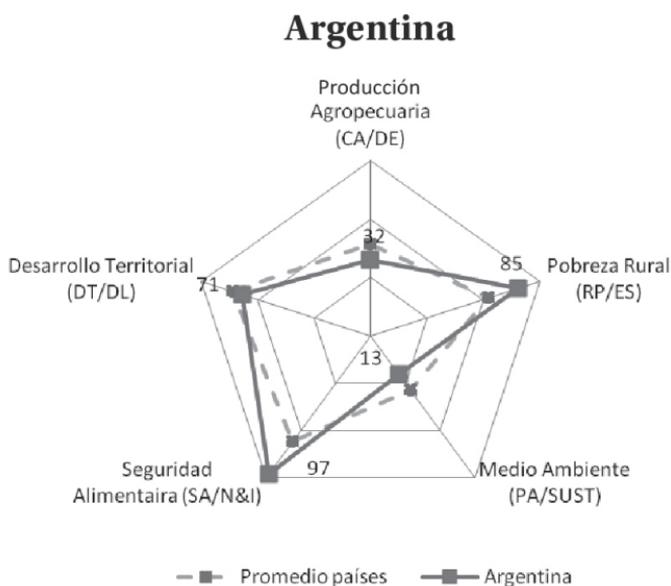
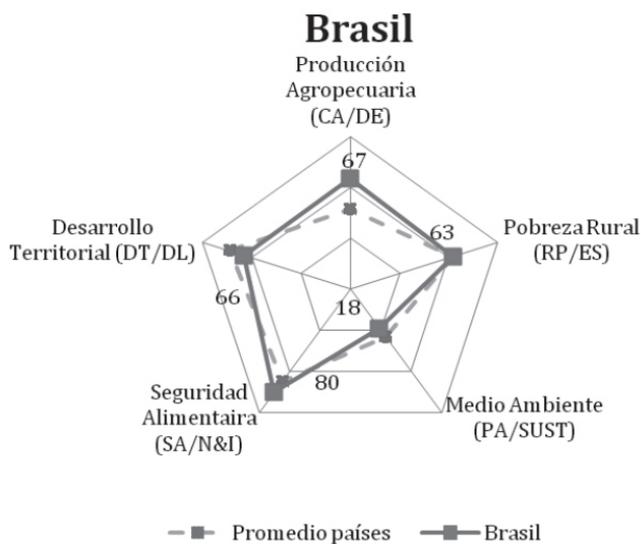
rural que es Uruguay. En promedio para América Latina este indicador es del 64%.

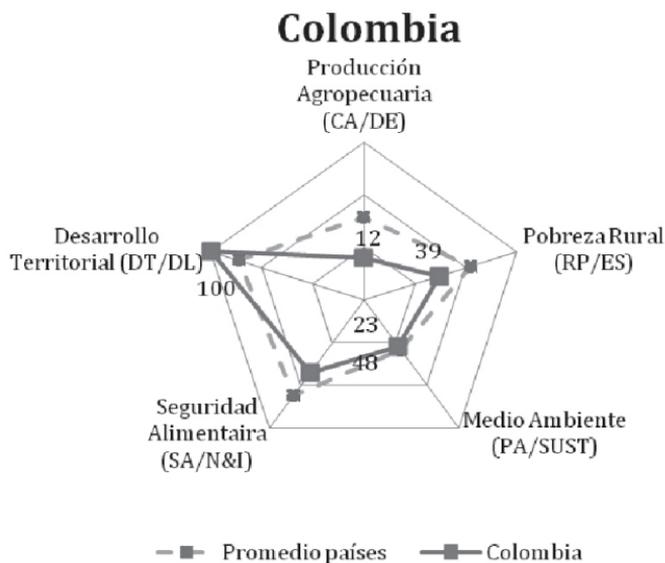
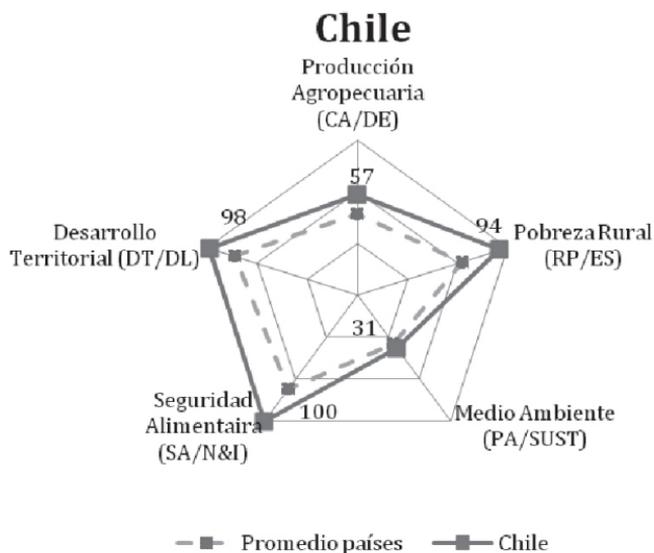
(iii) *Indicador para el objetivo de Protección Ambiental:* se ha tomado el porcentaje de cambio en la Superficie Forestal para el período 1990-2010. Este indicador es el que posee la máxima variabilidad entre los diez países considerados. El rango va desde casi un 90% de “forestación” para Uruguay hasta un 36% de “deforestación” para Honduras. Para la construcción del indicador se toma como 100% la diferencia entre estos dos países, con 100 puntos para Uruguay y cero punto para Honduras. El indicador promedio para América Latina es de 26%.

(iv) *Indicador para el objetivo de Seguridad Alimentaria:* se ha utilizado el porcentaje de Desnutrición Infantil a nivel país (para años determinados según la información disponible para cada caso) entre el año 2000 y el 2011, multiplicado por el porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria para el mismo período de la FAO. La variabilidad es considerable también en este indicador, con la máxima desnutrición para Guatemala y la mínima para Chile (100%). El promedio para los diez países es del 69%.

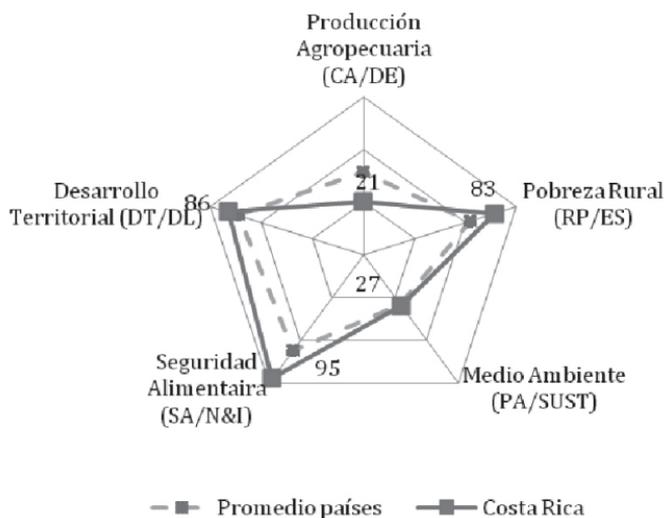
(v) *Indicador para el objetivo de Desarrollo Territorial:* se ha tomado el porcentaje de municipios que se desarrollan respecto del total de municipios del país multiplicado por la brecha del PIB entre la región más rica y la más pobre. El promedio para América Latina es del 78%, con el 100% para Colombia.

Anexo 2: diamantes por país

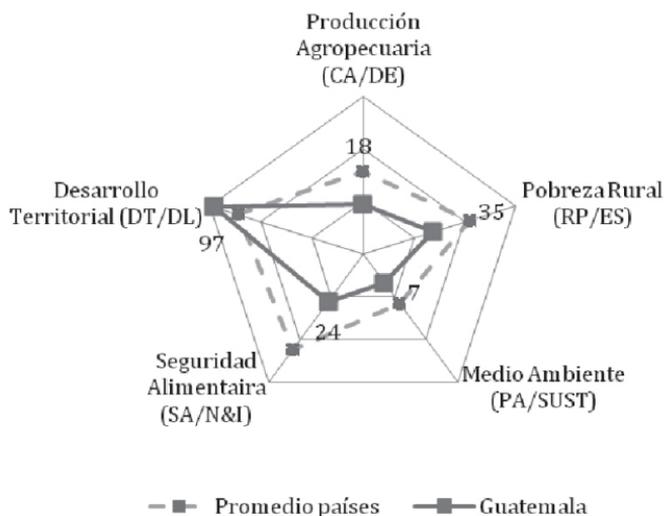


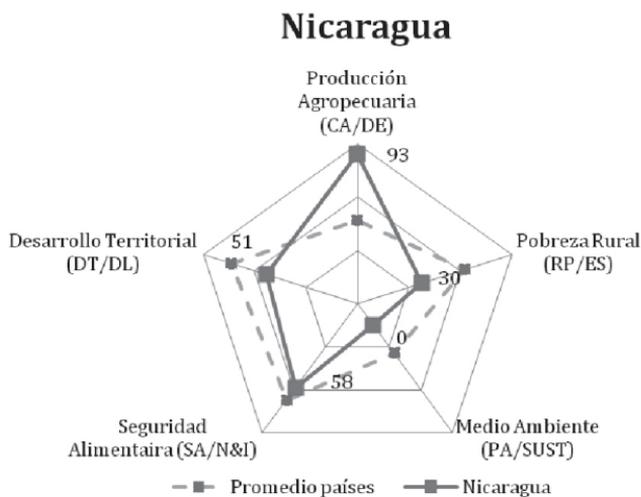
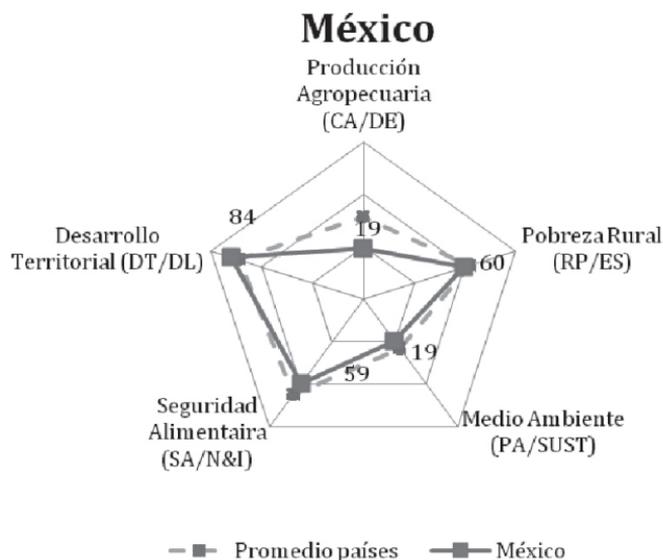


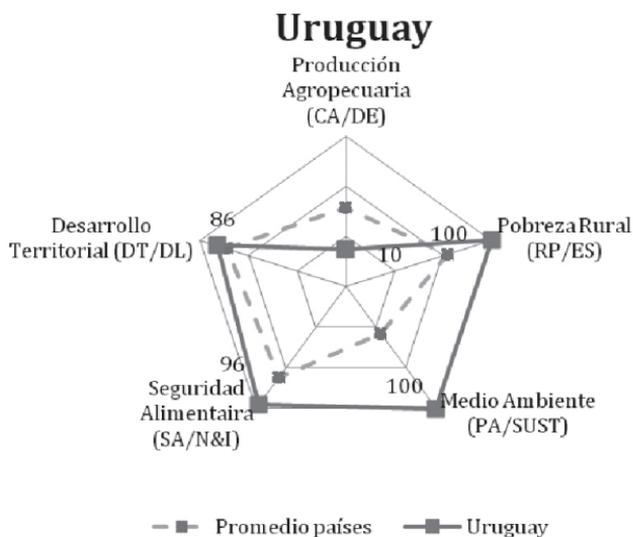
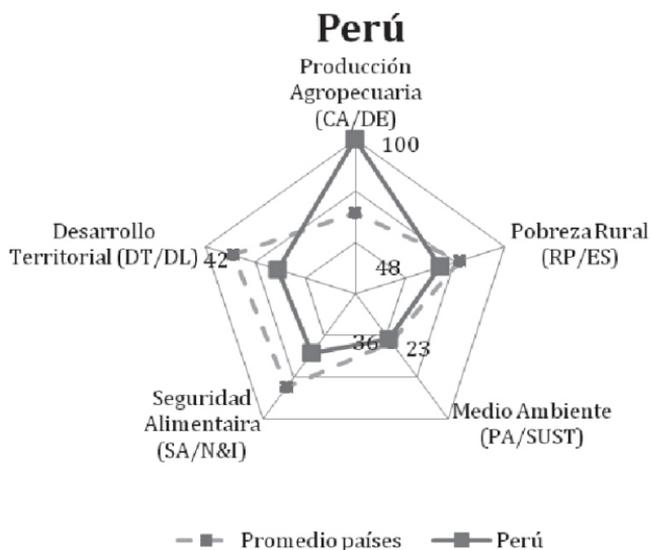
Costa Rica



Guatemala







Bibliografía

- Banco Mundial, "World Development Report", Washington DC, 2008.
- , "World statistics on poverty", Washington DC, 2011.
- Berdegú, J.A. *et al.*, "Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina", Documento de Trabajo No 110, RIMISP, Santiago de Chile, 2012.
- CEPAL, "La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso", *Estudios de Estadística y Prospectiva*, No 58, Santiago de Chile, 2007.
- De Janvry, A., "Leonard Elmhirst Lecture", *27th IAAE Triannual Conference*, Beijing, 2009
- Días Avila, D.F. y R.E. Evenson, "Total factor productivity. Growth in agriculture: the role of technological capital", *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, Elsevier, Academic Press, Burlington, 2010.
- FAO-HLPE, *Report on Price Volatility*, Draft pre V1 June 8, Roma, 2011.
- Ferranti, D., G. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés, *Beyond the City: the rural contribution to development*, World Bank, Washington DC, 2004.
- FIDA, *Informe sobre la Pobreza Rural*, Roma, 2011.
- Hayami Y. y V. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971.
- IFPRI, *Índice Global del Hambre*, Washington DC, 2012.
- Johnson, D.G., *World Agriculture In Disarray*, Trade Policy Research Centre, Londres, 1973.
- Johnston, B. y J. Mellor, "The role of agricultural economic development", *American Economic Review* 87 (2), pp. 566-593, 1961.
- Mellor, J., *The new economics of growth: a strategy for India and the Developing World*, Cornell University Press, Ithaca, 1976.

- Morrison, C. y E. Thorbecke, "The concept of agricultural surplus", *World Development* 18 (8), pp. 1081-1095, Elsevier, 1990.
- OECD, *Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture*, OECD Publishing, 2011.
- Ranis, G. y J.C. Fei, "A theory of economic development", *American Economic Review* 51 (4), pp. 533-565, 1961.
- RIMISP, "Pobreza y desigualdad", *Informe para Latinoamérica 2011*, Santiago de Chile, 2011.
- Saín, G. y J. Ardila, *Temas y oportunidades para la investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe*, PROCISUR IICA, San José de Costa Rica, 2009.
- Shultz, T.W., *Transforming traditional agriculture*, Yale University Press, New Haven, 1964.

CAPÍTULO 2. LA AGRICULTURA DE AMÉRICA LATINA: NUEVAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Este Capítulo está basado en un documento preparado para PIADAL por Martín Piñero,¹⁰ con contribuciones de Alberto Valdés y Eugenio Díaz-Bonilla

1. Introducción

El Capítulo 1 presenta y describe cinco contribuciones que la agricultura debe hacer al desarrollo. Satisfacer estas cinco demandas, que parecerían ser en el contexto actual las más importantes que la sociedad le exige a la agricultura, requiere nuevas estrategias y políticas para el sector agropecuario y rural. Un elemento central de estas nuevas estrategias es incorporar los *trade-offs* más apropiados entre los cinco objetivos del desarrollo en función a las circunstancias particulares de cada país.

Este capítulo presenta evidencias que muestran cómo las transformaciones mundiales y regionales crean nuevas y mejores condiciones para que la agricultura pueda dar respuesta a estas demandas sociales. Uno de los argumentos principales está basado en las nuevas condiciones de la demanda internacional por alimentos y otros productos agrícolas que lleva a una revalorización de los recursos naturales en los cuales América Latina está especialmente bien dotada.

Sin embargo hay también otras dimensiones, tanto geopolíticas (que afectan la gobernanza y utilización de los recursos naturales) como estructurales vinculadas a la configuración del mercado y a la organización industrial

¹⁰ Ver Piñero, Martín, “El contexto internacional y regional: nuevas oportunidades para América Latina”, Borrador para discusión, PIADAL, 2012.

de la nueva agricultura. Un tema de especial importancia se refiere a las nuevas corrientes políticas en la región, que llevan a nuevas alianzas y mecanismos de gobernanza que definen el funcionamiento político y económico del sector. Entender e internalizar estas nuevas condiciones es un elemento central para aprovechar las nuevas potencialidades de la región. Estos desafíos requieren respuestas de política y de capacidades institucionales que sólo podrán lograrse con una mejor gobernanza de la agricultura.

2. El *boom* de los recursos naturales

Durante la primera década de este siglo, el rápido crecimiento económico de los países emergentes, sumado al surgimiento de una clase media con mayores ingresos per cápita, resultaron en un significativo aumento de la demanda global por productos originados a partir de los recursos naturales, lo que a su vez generó un importante incremento del precio internacional de los *commodities* no energéticos, incluyendo alimentos (ver Gráfico 1 en Capítulo 1). Estas transformaciones han generado el concepto del *boom* de los recursos naturales en general y de la agricultura en particular. Los países, regiones y productos con ventajas comparativas en la producción de materias primas aumentaron de manera significativa, durante la última década, la producción y la generación de excedentes económicos.

En la agricultura, la respuesta de América Latina fue desigual. Los países del Cono Sur, algunos de la región Andina y también de Centro América, aprovecharon estas nuevas condiciones del mercado internacional en algunos productos y aumentaron la producción y las exportaciones. Por el contrario, la agricultura menos competitiva, ya fuera por razones ecológicas, estructurales o tecnológicas,

retrocedió, perdió importancia relativa y fue a menudo foco de conflictos sociales.

Si bien el incremento de los precios agrícolas se concentró en los cereales y oleaginosas, éstos han tenido un efecto de arrastre sobre otros productos como el azúcar y, en menor medida, sobre casi toda la producción agropecuaria. Esta nueva relación de precios se ha traducido en una revalorización de los recursos naturales agrícolas y por lo tanto de nuevas oportunidades para todos aquellos países que cuentan con una buena dotación de estos en relación a su población. Por lo tanto el impacto favorable no se expresa sólo en los países tradicionalmente exportadores netos de *commodities* alimentarios, como Argentina y Brasil, sino que incluye muchos otros como Colombia, Nicaragua, Perú, Costa Rica, con un potencial productivo aun no aprovechado plenamente.

La importancia de estos cambios en la demanda y los precios a nivel internacional es un elemento central para la definición de nuevas estrategias de desarrollo agropecuario y rural. En este sentido, es importante analizar si estos cambios son de carácter coyuntural o, por el contrario, pueden considerarse estructurales y de largo plazo.

El rápido incremento de la demanda por productos de la agricultura, que ha tenido lugar especialmente desde fines de la década del '90, puede ser analizado como una consecuencia de cuatro fenómenos:

- a) La demanda mundial de alimentos se ha expandido de manera significativa impulsada por el crecimiento de la población, el crecimiento económico, la mejora en la distribución del ingreso y la urbanización en el mundo en desarrollo y particularmente en un número más limitado de los así llamados países emergentes. Se espera que este crecimiento de la demanda continúe en el futuro mediano. La FAO ha estimado que para el año 2050 será necesario producir alrededor de un 60%

- más de alimentos para enfrentar la demanda esperada como consecuencia del aumento de la población, que llegaría a 9 billones de personas en el 2050, y del incremento en el consumo per cápita a nivel mundial.
- b) Cambio en los patrones alimentarios con un incremento sostenido en el consumo de proteínas animales, aceites vegetales y en menor medida, azúcar. Este grupo de productos representa ahora casi el 30% del consumo total de alimentos en los países en desarrollo, 10% más que hace tres décadas, y se espera que continúe aumentando hasta llegar al 35% en 2030.¹¹ Estos cambios en los patrones de consumo resultan en una presión adicional sobre los recursos naturales, ya que la nueva composición de la demanda utiliza una mayor cantidad de estos recursos por unidad de consumo.
- c) Un tercer elemento que tendrá una creciente importancia en el futuro es la preocupación internacional sobre la seguridad alimentaria. El concepto de seguridad alimentaria está siendo reconocido como un derecho universal por un número creciente de países, y esto ha sido consagrado en los acuerdos logrados en la conferencia de Rio+20. Por lo tanto, los esfuerzos –tanto nacionales como internacionales– para resolver el problema serán más intensos. En varios países del mundo, y muy especialmente en América Latina, los gobiernos están dando gran importancia al tema y han implementado políticas y programas para mejorar la seguridad alimentaria. Estas políticas públicas son un elemento adicional de expansión de la demanda por alimentos.
- d) Finalmente, un elemento adicional a tener en cuenta en el análisis de la demanda de las *commodities* agrícolas

¹¹ FAO, *Strategic Thinking Process. Trends and challenges*, 2012.

y las proyecciones sobre los posibles precios son las crecientes oportunidades brindadas por la bioeconomía en general y los biocombustibles en particular. La creciente demanda de estos últimos, en parte determinada por las normativas que obligan a su uso, se ha convertido en una creciente competencia frente a la producción de alimentos y contribuye al aumento de los precios internacionales de los alimentos.

Es importante notar que estos incrementos de la demanda internacional podrían estar afectados en el corto y mediano plazo por la crisis económica y financiera aún no resuelta, especialmente en Europa. La evidencia más reciente sugiere que el crecimiento económico en los países de la OECD será muy lento durante los próximos años y esto podría afectar el crecimiento de los países emergentes, que han sido los principales responsables de la expansión de la demanda de alimentos. Sin embargo, el comportamiento reciente de la demanda y precios de las *commodities* agrícolas muestran la bajísima elasticidad precio de la demanda de alimentos, lo cual permite suponer que excepto que la crisis económica se profundizara y extendiera en el tiempo, su impacto global sobre la demanda global de alimentos no será demasiado significativa.

Las expectativas con respecto a un aumento de precios, y la mayor volatilidad de los mismos, surgen de proyectar un incremento estructural de la demanda similar al de la última década, y de otros factores más circunstanciales, incluyendo el bajo nivel de stocks y shocks de oferta originados en variaciones climáticas que se supone serán cada vez más frecuentes. Se estima que estos factores continuarán en el futuro inmediato y por lo tanto se sostendría el alto nivel de precios y su alta volatilidad. En cuanto al nivel futuro del precio de los alimentos, las proyecciones que realizan los organismos internacionales muestran niveles

de precios significativamente superiores a los niveles pre-crisis alimentaria del 2007.

Estas proyecciones con respecto al precio de los alimentos son consecuencia de los aumentos esperados en la demanda agregada de productos derivados de la agricultura y de ciertos supuestos sobre el posible comportamiento de la oferta mundial. En este sentido, si bien es esperable que los adelantos tecnológicos y en particular la biotecnología sigan generando innovaciones importantes que aumenten la producción y la productividad, cuatro nuevas restricciones están en juego:

- a) Los recursos naturales agrícolas comienzan a ser económicamente cada vez más escasos. Es decir, la expansión de la frontera agropecuaria deberá hacerse sobre suelos ecológicamente menos productivos, más alejados de los centros de consumo y en ecosistemas más frágiles con mayores riesgos de deterioro, lo cual resultará en costos de producción más altos.
- b) Los niveles de deterioro y contaminación del suelo y de las napas freáticas comienzan a ser no sustentables en muchas áreas agrícolas de alta productividad. Similarmente, muchas áreas productivas, especialmente en Asia y África, encuentran límites crecientes en cuanto a la disponibilidad de agua de riego.
- c) Los patrones tecnológicos utilizados actualmente tanto en la agricultura intensiva, con un alto uso de agroquímicos, como en la producción de carne con animales estabulados (*feed lot*), no podrían expandirse como en el pasado por razones ambientales.
- d) La producción agrícola está amenazada por el cambio climático en dos formas. En primer lugar el calentamiento global está generando alteraciones climáticas con impactos negativos generalizados sobre la producción, creando costos adicionales y shocks productivos que impactan sobre los precios. Segundo, la

producción agropecuaria contribuye con el 15% de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel mundial y un 30% si se incluye los efectos del mal manejo de los bosques naturales (FAO). Las necesidades de lograr prácticas que disminuyan estos efectos y la creciente presión internacional en este sentido se ponen de manifiesto en las crecientes exigencias sobre la huella de carbono.

Estas restricciones productivas y ambientales harán cada vez más difícil que la oferta mundial de alimentos acompañe a la rápida y continuada expansión de la demanda. A continuación se analiza con más detalle la disponibilidad de recursos naturales.

3. Los recursos naturales agrícolas de la región

La situación de disponibilidad de los recursos naturales agrícolas a nivel mundial es menos favorable que en el pasado. La expansión del área sembrada, el deterioro de los suelos en ciertos ecosistemas frágiles, y el agotamiento y creciente contaminación del agua de riego, comienzan a ser problemas relevantes a nivel mundial agravados por el impacto negativo del cambio climático.

La disponibilidad mundial de tierras es de 13,2 mil millones de hectáreas. De estas, el 12% están cultivadas, 28% son bosques y el 35% pastos y ecosistemas boscosos. La mayor parte de las 159 millones de hectáreas de tierras incorporadas a la agricultura durante los últimos 50 años han sido tierras bajo riego. Por el contrario, las tierras agrícolas de secano han disminuido ligeramente por el abandono de tierras que resulta principalmente de situaciones de erosión y agotamiento (FAO).

La idea de que aún existen en el mundo recursos naturales agrícolas sin utilizar es infundada. En el Cercano Oriente, África del Norte y el Sur de Asia toda la tierra agrícola ya está bajo cultivos.¹²

Las dos principales reservas de tierras cultivables están en el “Guinea Belt”, en el África y en América Latina, especialmente en el Cono Sur. En ambos casos, pero especialmente en el caso del África, la utilización de estas tierras requerirá importantes inversiones en infraestructura y desarrollo tecnológico y en el caso del África cambios en la estructura agraria que permitan mejorar la eficiencia y la utilización de economías de escala.¹³

La producción mundial de alimentos ha aumentado en un 300% desde el año 1960 aunque el área sembrada ha aumentado sólo el 12%. Estos aumentos de producción resultan de sistemas más intensivos de producción que en algunos casos han resultado en sobre-explotación y/o contaminación de los recursos naturales. Como consecuencia de esto, un número importante y creciente de regiones está llegando a los límites de su capacidad productiva y sufriendo procesos de fragmentación y degradación de sus recursos naturales.

Un caso particularmente grave es el agua de riego, que representa el 70% del uso total de agua y es reabastecida a través de ciclos hidrológicos en los cuales el agua de lluvia representa sólo el 9%. En algunas regiones del mundo con bajos regímenes pluviométricos como el Medio oriente, el norte del África, Asia Central y el Noroeste de China, la extracción de lagos y otras fuentes de agua están virtualmente extinguidas y consecuentemente la producción bajo riego está seriamente amenazada. Estimaciones de FAO sugieren que el área agrícola irrigada podría expandirse de

¹² Bruinsma, 2009, citado por FAO en *Strategic Thinking Process, Trend 2*.

¹³ *The Economist*, febrero de 2011.

los 301 millones de hectáreas actuales a sólo 318 millones en el año 2050, una expansión mucho menor a la que ha ocurrido en las últimas décadas.

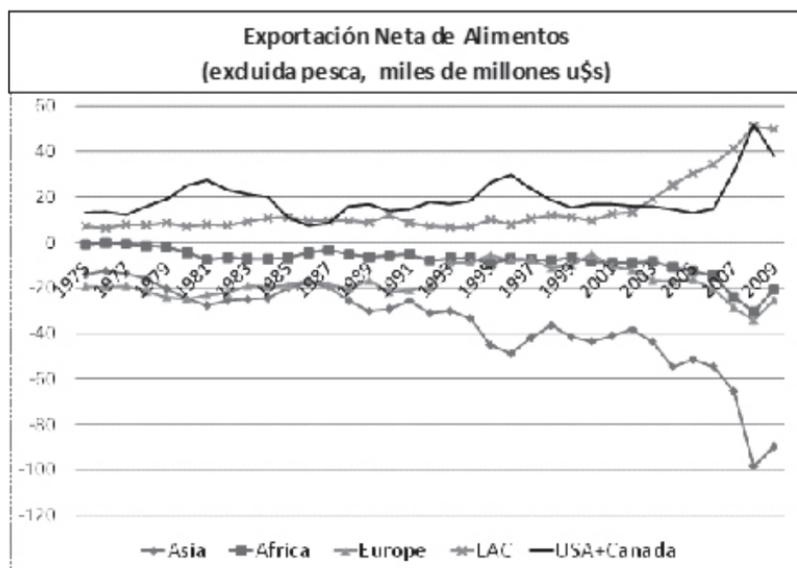
Estas tendencias de creciente degradación y escasez económica de los recursos naturales agrícolas a nivel mundial es alarmante frente a las necesidades de aumentar la producción de alimentos y otros productos y servicios derivados de la agricultura para responder al rápido incremento de la demanda mundial. Es en este contexto mundial que es importante evaluar la situación de la región y las oportunidades y desafíos que se presentan. La región tiene una extraordinaria dotación de recursos naturales agrícolas en relación a la población.

Respecto al agua de riego, América Latina tiene el 30% del agua superficial disponible en el mundo, lo cual representa en términos per cápita una situación altamente privilegiada. Similarmente, como ya ha sido señalado, es una de las dos únicas regiones con tierras agrícolas disponibles, aunque su completa utilización requeriría inversiones en infraestructura y desarrollo tecnológico que permitan su utilización sustentable.

Esta dotación de recursos naturales representa un importante capital productivo que, en el contexto de altos precios de los alimentos y expectativas de rápido incremento de la demanda mundial de alimentos, se convierten en una extraordinaria oportunidad para el desarrollo económico de América Latina.

Durante la última década, América Latina ha sido la única región, junto con USA y Canadá, que ha aumentado las exportaciones netas de alimentos. Estimaciones recientes sobre la capacidad productiva de la región en comparación con otras regiones y las contribuciones que cada región hará, potencialmente, a la oferta mundial de alimentos, sugieren que América Latina será, en el futuro inmediato, la principal exportadora neta de alimentos (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de las exportaciones netas de alimentos por regiones



Definición de alimentos de la FAO.

Fuente: Eugenio Díaz-Bonilla, presentación en SAIS, Johns Hopkins University, Abril 17, 2012.

Estas estimaciones sugieren que la región tiene, en el marco de una demanda internacional creciente, una oportunidad excepcional para expandir su producción agropecuaria y su participación en el comercio internacional. Sin embargo este potencial productivo y exportador no es homogéneo en todos los países de la región y las estrategias individuales de cada uno deben adaptarse a sus condiciones tanto agroecológicas como económicas en forma tal de optimizar las contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo.

Las estadísticas de COMTRADE (United Nations Commodity Trade Statistics) indican que el valor de las exportaciones agropecuarias de la región es tres veces mayor que el valor de las importaciones agropecuarias. Sin embargo, también es importante notar dos cosas. Primero, que estas cifras agregadas están dominadas por unos pocos países que son grandes exportadores, especialmente los del Cono Sur. Segundo, que la dotación de los recursos naturales y el potencial productivo y exportador del sector agropecuario no son igualmente significativos en todos los países de la región. La evidencia empírica sugiere que la situación de exportador o importador neto muestra considerables diferencias entre los distintos países.

En general, los países del Cono Sur son los que tienen una posición de exportador neto más favorable, mientras que tanto los países de la zona Andina como los de Centro América presentan países exportadores netos e importadores netos de productos agropecuarios. De los 18 países de América Latina (Cuba y Haití están excluidos por falta de información en COMTRADE), 5 de ellos (República Dominicana, El Salvador, México, Panamá y Venezuela) son importadores netos de productos agropecuarios, aunque solamente México y Venezuela tienen déficits cuantitativamente significativos.

Adicionalmente, los países del Cono Sur son los que han aumentado más rápidamente sus exportaciones aprovechando la rápida expansión de las importaciones de Asia concentradas en las *commodities* de clima templado, en las cuales estos países tienen ventajas comparativas naturales. Sin embargo, hay un número importante de países, como Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, Costa Rica y Nicaragua, que también han tenido aumentos de las exportaciones aprovechando competitividades desarrolladas en productos específicos. Estas potencialidades, aún insuficientemente aprovechadas en relación a la dotación de recursos

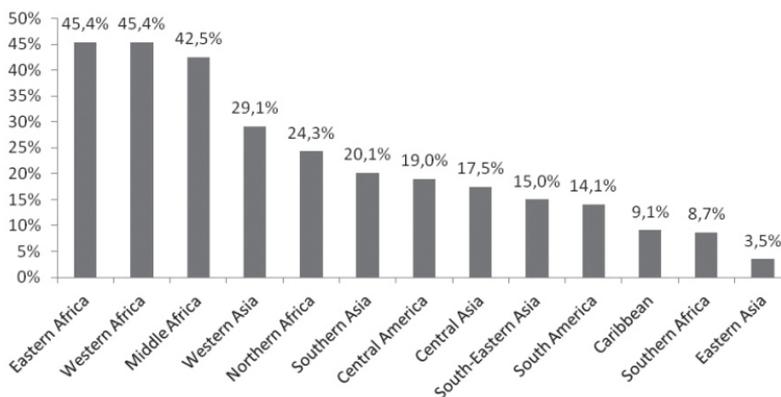
naturales existentes, y el mayor aprovechamiento del mercado interno, son más posibles actualmente en un contexto de altos precios internacionales, especialmente si se implementa una política productiva y comercial adecuada.

En este sentido, es importante resaltar el rápido crecimiento de los mercados nacionales y regionales como consecuencia del aumento en la participación de la clase media en la región. Más de una década de altas tasas de crecimiento del PBI y exitosas políticas de distribución del ingreso aplicadas en casi todos los países de la región, y especialmente en los de mayor significación económica, han resultado en la ampliación de los mercados nacionales y regionales que son cada vez más importantes como destino de la producción de alimentos regional.

4. Urbanización, evolución de la pobreza rural y cambios en la estructura agraria

Como puede verse en el Gráfico 4, el crecimiento poblacional en América Latina será, durante la próxima década, relativamente bajo en comparación a la mayoría de las otras regiones del mundo en desarrollo.

Gráfico 4. Incremento esperado de la población por regiones



Fuente: World Population Prospects, the 2010 Revision, Naciones Unidas, 2011.

Este crecimiento poblacional, unido a otras variables, resultará en una estabilización de la estructura demográfica caracterizada por la FAO como transición demográfica avanzada. En esta situación, tanto la población joven como la población en situación de trabajar permanecerán relativamente estables como porcentaje de la población total. Esto es una fortaleza adicional de la región que, sumada a la valorización de los recursos naturales agrícolas, define un escenario favorable.

La migración rural-urbana ha sido un fenómeno importante durante las últimas 5 o 6 décadas, lo que dio lugar a la transformación de América Latina en la región más urbanizada del mundo y en la región con mayor número de grandes urbes en relación a la población total. Sin embargo, el proceso de migración urbano-rural más reciente se focalizó en las ciudades de tamaño intermedio, lo cual

está generando una urbanización más equilibrada y una mejor articulación de la sociedad urbana con la rural.

Los niveles de pobreza rural siguen siendo altos y están principalmente asociados a las posibilidades de empleo de calidad, lo cual está vinculado al dinamismo de la economía agropecuaria y a la capacidad para generar empleo. Los cambios en la estructura agraria que está experimentando toda la región y especialmente los países de cono sur, plantean una serie de interrogantes en este respecto. Una estructura agraria basada en explotaciones de mayor dimensión territorial y más intensa mecanización agrícola expulsa mano de obra rural. Sin embargo, la mayor producción que ha resultado de estas transformaciones agrarias y la mayor intensificación y utilización de insumos generan empleos asociados a la actividad aunque no estén registrados como empleo rural. El efecto neto de estos procesos no se conoce.

Este proceso migratorio rural-urbano tiene algunas consecuencias importantes para el análisis y evaluación de las contribuciones de la agricultura al desarrollo. En primer lugar, la pobreza se profundiza en los sectores más pobres y excluidos, tales como las personas de edad avanzada, las mujeres y las comunidades indígenas, los cuales tienen poca inserción productiva en el agro y por lo tanto se benefician poco de los instrumentos tradicionales de la política sectorial. En segundo lugar, los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria migran también a las zonas urbanas. Consecuentemente los programas alimentarios tienen que estar cuantitativamente focalizados en la población urbana para los cuales el problema principal es el acceso a los alimentos en forma constante y a precios accesibles.

Por otra parte, el desempleo de la población rural no parece ser el principal determinante de la pobreza rural en la mayor parte de la región. La situación de pobreza

asociada a los trabajadores en situación de dependencia parecería estar principalmente asociada a la baja calidad del empleo, la estacionalidad del mismo, las malas condiciones de la vivienda rural y la baja provisión de servicios públicos como educación, salud y seguridad social. Políticas de regulación y control de las condiciones de empleo, la promoción de actividades económicas competitivas con capacidad para retribuir adecuadamente al factor trabajo y una mayor provisión de servicios públicos, parecerían ser prioridades importantes en una estrategia de reducción de la pobreza rural.

5. Nueva geopolítica y las nuevas condiciones del comercio internacional agrícola: socios comerciales e inserción internacional

El comercio internacional de productos agropecuarios ha tenido importantes cambios durante la última década. Siete de ellos son particularmente importantes:

- a) el comercio agrícola se ha expandido rápidamente tanto en volumen como en valor, aunque no tanto como lo hubiera hecho en ausencia de políticas proteccionistas seguidas por muchos países y en especial por los países desarrollados. A pesar de dichas políticas proteccionistas, entre 1980 y 2010 el valor del comercio agrícola aumentó en más de 500% en dólares corrientes. Este crecimiento del comercio es en gran parte resultado de las altas tasas de crecimiento experimentado a nivel mundial hasta la crisis económica y financiera de los últimos cuatro años;
- b) el origen y destino del comercio se ha modificado en forma significativa. Las diferentes tasas de crecimiento económico esperado en los países desarrollados y en los países emergentes están resultando en un

- rebalanceo de la importancia relativa de estos grupos de países en términos económicos y comerciales. Según las proyecciones de crecimiento del Banco Mundial, los países emergentes que en el año 2005 representaban en conjunto el 20% del PBI mundial, pasarían a representar en el año 2050 el 55%. Esta nueva distribución geográfica de la actividad económica tendrá importantes efectos tanto en los equilibrios políticos a nivel mundial como en la participación en el comercio internacional. La expansión de la demanda se ha concentrado en los países menos desarrollados y en algunos emergentes con alta densidad de población (China, India, México y otros). Se estima que más del 80% del incremento de la demanda por alimentos provendrá de los países emergentes. China e India serán los grandes demandantes individuales; sin embargo, es importante enfatizar que alrededor del 50% del incremento de la demanda provendrá de otros países emergentes (Llach, en base a OCDE-FAO, 2012);
- c) similarmente, las exportaciones agroalimentarias se están concentrando en países emergentes con una buena dotación de recursos naturales, como los países del MERCOSUR, algunos países del Este Europeo y unos pocos del Asia (Indonesia, Tailandia), lo cual ha disminuido la importancia relativa de los países de la OECD como exportadores netos de alimentos;
 - d) esta reorientación, tanto de la demanda como de la oferta de alimentos genera cambios en los flujos comerciales y en algunos productos una mayor concentración geográfica tanto de la oferta como de la demanda. Un elemento adicional a tener en cuenta es que algunos de estos países, que son los nuevos grandes actores en el comercio agrícola, tienen estructuras de comercio

- con una fuerte influencia y/o participación de los gobiernos;
- e) una creciente apertura del comercio multilateral, pero al mismo tiempo la emergencia de acuerdos regionales y bilaterales que en los últimos años han sido probablemente más importantes que los acuerdos multilaterales;
 - f) la creciente importancia del comercio intra-firma y de los estándares privados, lo cual establece un nuevo papel y una nueva importancia del sector privado como regulador de las condiciones dentro de las cuales se realiza el comercio;
 - g) la posibilidad de que las preocupaciones ambientales impongan limitaciones al comercio a través de nuevas exigencias como el etiquetado obligatorio con respecto a los productos OGM y la huella del carbono.

Estas nuevas condiciones del comercio internacional agropecuario crean nuevas oportunidades y desafíos para América Latina. Por un lado, la expansión del comercio internacional genera nuevas oportunidades de producción y exportación para muchos países de la región. Pero, por otro lado, plantea una serie de nuevos desafíos para los cuales es necesario prepararse a través de políticas comerciales y productivas flexibles y apropiadas a las condiciones particulares de cada país.

Las proyecciones de crecimiento económico y demanda por productos agropecuarios indican un acentuado aumento de la demanda neta de alimentos por parte del Asia y, consecuentemente, una disminución de la importancia relativa de Estados Unidos y de Europa, que han sido los principales mercados para las exportaciones de origen agropecuario de América Latina. Sin embargo, es importante resaltar que esta tendencia no es homogénea para toda la región. La importancia creciente del mercado

asiático será especialmente importante para los países del Cono Sur y en menor medida para los países con mayor capacidad agrícola que miran al Pacífico. En el caso de Centro América el mercado del NAFTA seguirá siendo el principal destino de sus exportaciones de origen agropecuario.

La creciente importancia de los países asiáticos, y en menor medida de otras economías emergentes, tiene una serie de elementos que es conveniente analizar en relación a la política comercial de los países de América Latina.

El primer elemento está vinculado a la necesidad de promover una activa política comercial para desarrollar los vínculos comerciales con los nuevos grandes actores del comercio internacional agropecuario. Esto requiere de una estrategia consistente de largo plazo que tome en consideración las pautas culturales y la organización institucional del comercio exterior de dichos países.

El segundo elemento es que la demanda de estos países está concentrada en productos primarios cuya producción es extensiva y tienen un relativamente bajo coeficiente de valor agregado. La composición de las exportaciones agropecuarias de los países del Cono Sur a India y China es un ejemplo de esto. Si bien este es un problema que también existe en relación a los mercados de Europa, y en cierta medida de Estados Unidos, como consecuencia de la política de escalonamiento arancelario aplicado para proteger sus industrias agroalimentarias, la expansión del mercado de países emergentes tiende a agravar el problema. Una primera conclusión con respecto a este tema es que la política comercial exportadora debe enfatizar el objetivo de aumentar la capacidad de colocar productos con un mayor valor agregado. Una segunda conclusión, de carácter más tentativo, es que la solución al problema puede requerir distintos énfasis en los instrumentos utilizados. En el caso del comercio con los países desarrollados es necesaria una asociación con las grandes empresas agroindustriales

como *Dadone* o *Carrefour* para poder exportar productos en forma asociada. En el caso de los países asiáticos seguramente es necesario desarrollar una estrategia distinta y hacer inversiones agroindustriales en dichos países para superar las restricciones existentes y acceder al mercado local, y para ayudar a desarrollar la demanda de productos alimentarios de mayor sofisticación y valor agregado

En tercer lugar y en forma asociada a los dos puntos anteriores la relocalización geográfica del comercio y el fracaso, al menos momentáneo, de las negociaciones multilaterales hacen más importantes los acuerdos bilaterales de libre comercio. México, Perú, Chile, Costa Rica y Colombia han tenido en los últimos años una intensa actividad negociadora de carácter bilateral. Por otra parte la iniciativa del “*Transpacific Partnership*” y la posible negociación de EEUU con la Unión Europea crean nuevas oportunidades y desafíos.

6. Concentración y transnacionalización de los sistemas agro-alimentarios

Durante las últimas dos décadas los sistemas agroalimentarios se han desarrollado logrando una mayor integración de la producción primaria con otras actividades económicas vinculadas a la agro-industrialización, el transporte y la exportación. Un resultado ha sido la emergencia de complejas cadenas agroalimentarias que han modificado los productos consumidos y la distribución del ingreso entre distintos actores económicos y grupos poblacionales.

Una consecuencia de esto han sido nuevas formas de distribución de los activos productivos, incluyendo la creciente importancia de grandes empresas agrícolas que coexisten con pequeñas empresas familiares. Por otra parte, la importancia de los eslabones agroindustriales es

cada vez mayor, representando actualmente más del 80% del valor total de los alimentos consumidos. A su vez, este sector agroalimentario y de comercialización ha tenido un fuerte proceso de concentración y transnacionalización, en el que las grandes empresas agroindustriales y comerciales concentran una proporción creciente del total de la actividad.

Esta integración vertical y concentración económica ocurre tanto a nivel nacional como internacional. En el segundo caso se están creando grandes cadenas globales de valor que dominan porciones importantes de la producción y el comercio internacional, afectando de manera significativa el funcionamiento del mercado y la distribución internacional del excedente económico. Un ejemplo de estos procesos es Fonterra¹⁴ en el sector lácteos.

La creciente expansión de las cadenas internacionales de valor se explica porque las mismas logran una mayor eficiencia productiva y aumentan la competitividad internacional y por lo tanto la capacidad para participar en el comercio. Esta creciente importancia de las cadenas internacionales de valor en la producción alimentaria genera importantes desafíos en cuanto a las estrategias sectoriales y políticas comerciales.

Un primer desafío está vinculado a la necesidad de que los países exportadores se integren y formen parte de las cadenas globales de valor. Para esto es necesario promover un desarrollo agroindustrial con niveles significativos de concentración para lograr empresas de suficiente tamaño que participen en el comercio internacional.

Un segundo desafío está vinculado al hecho de que, especialmente en economías pequeñas, un alto nivel de concentración puede afectar la transparencia de los

¹⁴ Fonterra Co-operative Group Ltd es una compañía neozelandesa multinacional, y el mayor exportador de lácteos del mundo.

mercados y restringir una justa distribución del ingreso entre los distintos eslabones de las cadenas productivas. Adicionalmente, la concentración económica genera poder político y afecta la capacidad para desarrollar una buena gobernanza que logre un desarrollo sostenible e incluyente. Lograr un adecuado equilibrio entre estos dos elementos parecería ser uno de los grandes desafíos de la política comercial y de desarrollo agroindustrial.

Un tercer desafío está relacionado al diseño de una política sectorial que permita y promueva la articulación de la producción primaria y especialmente de la agricultura familiar en las cadenas de valor. De esta manera pueden lograr una articulación con los mercados más dinámicos, acceder a información y tecnología disponible y ser parte de los procesos de innovación y agregación de valor.

7. El impacto del cambio climático sobre la agricultura

El calentamiento global es un hecho evidente. Resulta de la creciente emisión de gases de efecto invernadero (GEI) que resultan de la actividad del hombre (CO₂, metano, óxido nitroso). Estas emisiones han aumentado más del 70% entre 1970 y 2004. El cuarto informe del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) publicado en el 2007 estima que durante las próximas dos décadas habrá un calentamiento de 0,2 grados centígrados aun bajo escenarios de una menor emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

El calentamiento no será homogéneo en todas las regiones. Se estima que los efectos más importantes tendrán lugar en las grandes masas de tierra en el hemisferio norte. Un informe del IPCC publicado en diciembre del 2011 indica que, como consecuencia del calentamiento global, se espera una mayor variabilidad de temperaturas y lluvias,

de ciclones tropicales y una disminución de lluvias en las zonas subtropicales. Todos estos fenómenos, aun cuando no sean extremos, tienen un importante impacto negativo sobre la producción agropecuaria y hacen necesario definir estrategias y políticas para adaptarla y hacerla más resistente a estos efectos climáticos adversos.

Por otra parte la agricultura contribuye de manera significativa al calentamiento global. Se estima que la producción agrícola contribuye con el 15% de la emisión total de GEI y con el 30% si se incluyen los efectos del mal manejo de los bosques. Esta producción de GEI está agravada por el creciente uso de fertilizantes y agroquímicos en la agricultura y el crecimiento de la producción de proteína animal. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de definir patrones tecnológicos y productivos que contribuyan a una menor emisión de GEI por unidad de producto. La FAO ha propuesto progresar hacia una agricultura “climáticamente inteligente”, es decir adaptada a las nuevas condiciones impuestas por el cambio climático y que también produce niveles decrecientes de GEI.¹⁵ Las estrategias y prácticas culturales para moverse en esta dirección son complejas y específicas para las distintas regiones y productos, pero en todos los casos requiere de un manejo cuidadoso de los recursos naturales y de la utilización de insumos químicos.

8. La creciente vulnerabilidad de la agricultura a shocks externos

Un tema adicional se refiere a la creciente vulnerabilidad de la agricultura y la seguridad alimentaria a los impactos de fenómenos tanto naturales como aquellos

¹⁵ El concepto climáticamente inteligente es similar al *ecoeficiency* propuesto por el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

que resultan de la acción del hombre. La frecuencia y gravedad de los desastres naturales asociados a una mayor variabilidad de las precipitaciones parecería estar aumentando como consecuencia del calentamiento global. La frecuencia de desastres relacionados con la acción directa del hombre como, por ejemplo, el reciente episodio del manejo de las usinas nucleares en Japón afectadas por el tsunami, también está aumentando y sus efectos se hacen más manifiestos por la mayor interconexión económica y la mayor concentración poblacional que resulta de la urbanización. Similarmente, la ampliación del impacto de las crisis económicas y financieras y sus efectos negativos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza a otras regiones y países, ajenos a los detonantes de la crisis, ha quedado expuesta durante la actual crisis económica mundial.¹⁶

9. Algunas conclusiones generales sobre las oportunidades y desafíos de la Región

El contexto internacional y regional descrito en las secciones anteriores muestra que América Latina enfrenta condiciones muy distintas a las del pasado, especialmente en relación al papel, las oportunidades y los desafíos que enfrentarán la agricultura y el sector rural durante la próxima década. Nuevas estrategias y políticas son necesarias tanto para aprovechar las oportunidades que brinda el contexto internacional y aumentar las contribuciones que la agricultura puede hacer a los cinco objetivos del desarrollo como para enfrentar nuevos desafíos y problemas que resultan de las transformaciones mundiales y regionales.

¹⁶ Ver Capítulo 3 para un análisis de las consecuencias posibles de los shocks externos.

El contexto tanto internacional como regional descrito permite adelantar algunas conclusiones principales que orientan sobre las nuevas estrategias y políticas necesarias para el sector rural, y enfatizan la importancia de construir nuevos mecanismos de gobernanza capaces de diseñar e implementar dichas políticas.

1. El nuevo contexto internacional y regional genera condiciones para el sector agropecuario y rural de América Latina, creando nuevas oportunidades para aumentar sus contribuciones al desarrollo. Aprovechar estas oportunidades requiere que la región enfrente exitosamente un conjunto complejo de desafíos. Para lograrlo es imprescindible desarrollar un marco de gobernanza que articule los diferentes intereses de la sociedad y permita construir la institucionalidad y las políticas de largo plazo necesarias.
2. El crecimiento de la demanda internacional por alimentos y otros productos de la agricultura establece una nueva situación de precios internacionales de las principales producciones agropecuarias. Si bien la crisis económica internacional genera un elemento de incertidumbre, diferentes proyecciones sugieren que esto no afectará en forma significativa el nuevo nivel de precios alcanzado.
3. El impacto de este nuevo nivel de precios sobre los términos de intercambio de cada país depende de su estructura productiva y del intercambio comercial. Sin embargo, el impacto neto sobre la región, tomada en su conjunto, es favorable y puede ser un importante impulso al crecimiento económico y al desarrollo. Esta afirmación incluye a países que, sin ser exportadores netos de productos agropecuarios, pueden aprovechar los mejores precios agrícolas y utilizar sus recursos naturales para generar una mayor producción de alimentos y otros productos agrícolas dirigidos al

- mercado nacional y regional. Esto permitirá también generar actividad económica y empleos en el sector rural y contribuir a la eliminación de la pobreza y la inseguridad alimentaria.
4. La dotación de recursos naturales agrícolas de la región, especialmente en relación a la cantidad de población, es favorable. Sólo unos pocos países no tienen una relación tierra/población superior a la media mundial. Una utilización inteligente de este capital natural permitiría aumentar y consolidar su posición como región productora y exportadora de alimentos y otros productos de origen agropecuario, y aumentar las contribuciones que el sector rural ha hecho y hace al desarrollo económico y social. Sin embargo, el aprovechamiento de los recursos naturales requerirá inversiones importantes en infraestructura de comunicaciones y transporte y una política que asegure una mayor productividad sostenible tanto económica como social y ambiental, incluyendo inversiones importantes en ciencia, tecnología e innovación.
 5. Sin embargo, los beneficios económicos de una expansión de la producción agropecuaria no serán homogéneos a través de los distintos sectores sociales. Los sectores económicos ligados a la producción agropecuaria serán los principales beneficiarios. Esta desigual distribución de los beneficios debe ser corregida a través de las políticas fiscales y sociales para asegurar la distribución del ingreso, la sostenibilidad social y política del desarrollo y la seguridad alimentaria del conjunto de la población de cada país. Un adecuado balance en relación a las cinco contribuciones de la agricultura al desarrollo es un elemento central de las políticas públicas.
 6. La demografía es un factor importante en la región. Por un lado la región está en una situación de “demografía

avanzada”, lo cual le da durante las próximas décadas una fortaleza económica adicional. Por otro, la migración rural-urbana es un fenómeno importante que está cambiando la localización geográfica de los problemas vinculados a la inseguridad alimentaria, que se hacen más urbanos, y está transformando la naturaleza de la pobreza rural y consecuentemente la efectividad de los distintos instrumentos de política que están disponibles para erradicarla.

7. Los sistemas alimentarios mundiales están cambiando en su estructura y comportamiento. Este proceso es también muy significativo en América Latina, donde la concentración económica y la transnacionalización de los sistemas agroalimentarios son fenómenos evidentes. Esto tiene consecuencias importantes en la distribución del ingreso entre los distintos actores de las cadenas productivas pero también entre países. Los marcos normativos, las estrategias y políticas sectoriales deben incorporar esta situación de manera integral.
8. El calentamiento global y los consecuentes cambios climáticos en relación a los regímenes de lluvias, temperaturas medias y extremas y los fenómenos climáticos como tormentas y ciclones agregan incertidumbre y costos productivos para la agricultura con un creciente impacto sobre las zonas rurales. Enfrentar esta nueva situación a través del desarrollo de una mayor capacidad de adaptación y resistencia son una prioridad en las nuevas políticas.

Bibliografía

- Albrieu, R. A. López y G. Rosenwurcel, *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ficción o realidad*, Red Mercosur, Montevideo, 2012.
- Bruinsma, citado por FAO en *Strategic Thinking Process, Trend 2*, Roma, 2009.
- Dias Avila, Flavio y R.E. Evenson, "Total factor productivity. Growth in agriculture: the role of technological capital", *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, Elsevier, Burlington, 2010.
- Díaz-Bonilla, E., *Presentación en SAIS*, John Hopkins University, 17 de abril, 2012.
- ECLAC, *Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean*, Naciones Unidas, 2012.
- , *Social Panorama of Latin America*, Naciones Unidas, 2011.
- FAO, *Strategic thinking process. Trends and challenges*, Roma, 2012.
- IICA, *Situación de la seguridad alimentaria en las Américas*, San José de Costa Rica, 2012.
- , *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, 2011.
- Llach, J.J., *La demanda mundial de alimentos, 2010-2020 y después*, Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, 2012.
- McKinsey, *New Vision for Agriculture Roadmap*, 2011.
- Naciones Unidas, *World Population Prospects, the 2010 Revision*, 2011.
- Piñeiro, Martín, *El contexto internacional y regional: nuevas oportunidades para América Latina*, Borrador para discusión, PIADAL, 2012.

Sain G. y J. Ardila, *Temas y oportunidades para la investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe*, PROCISUR IICA, 2009.

The Economist, Londres, febrero de 2012.

CAPÍTULO 3. HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA DE LA AGRICULTURA MÁS EFECTIVA Y ENFOCADA AL BIEN COMÚN

Este capítulo está basado en un trabajo preparado para PIADAL por Julio Berdegué con aportes de Absalón Machado, José Antonio Mendoza Zazueta, Sergio Schneider, Martín Piñeiro y Gustavo Gordillo. Agradecimientos también a Alain de Janvry y Edgardo Moscardi por proporcionar ideas y documentos que han sido de mucha utilidad.

Introducción

Como contraparte de la situación favorable discutida en el capítulo anterior, la evidencia empírica disponible sugiere, y ésta es una de las principales propuestas de este documento, que en el sector agropecuario y rural de América Latina existe una gobernanza débil que ha resultado en políticas fragmentadas y dominadas por visiones de corto plazo e intereses de grupos particulares y de alianzas sociales de base estrecha.

Por una parte, es ampliamente sabido y ha sido abundantemente demostrado técnicamente que la política agrícola¹⁷ en todos, o al menos en la mayoría de los países, tiene

¹⁷ Para los efectos de este documento, el término “política agrícola” se usa en un sentido muy amplio. Incluye *inter alia* los objetivos e instrumentos relacionados con el acceso a la tierra y el agua, mercados de la tierra, irrigación, empleo agrícola, desempeño de las cadenas de valor basadas en la producción primaria agrícola, servicios financieros para el sector, sistemas de innovación (investigación, extensión, capacitación, innovación en la empresa), sanidad, externalidades e impactos ambientales de toda actividad agrícola incluyendo las relacionadas con cambio climático y con la expansión de la frontera agrícola, calidad e inocuidad de los alimentos, mercados nacionales de alimentos, seguri-

fallas importantes de diseño e implementación, ha dejado importantes problemas sin resolver, ha creado nuevos problemas, reproduce y profundiza otros que han estado presentes por mucho tiempo y, especialmente, que tiene carencias evidentes con relación a los principales desafíos presentes y futuros. Lo saben los técnicos y los especialistas, lo saben los Secretarios o Ministros de Agricultura, lo saben los políticos profesionales, lo saben los periodistas y los expertos, lo saben los dirigentes gremiales y sociales y lo saben, por supuesto, los agricultores y todos quienes realizan su vida económica y social en el sector.

Y, sin embargo, estas políticas se mantienen. ¿Por qué?

El mensaje principal de este capítulo tiene tres partes:

1. La política agrícola en los países de América Latina es un conjunto fragmentado de acuerdos parciales, que son el resultado de negociaciones particulares, a veces casi privadas, entre grupos de interés o, en el mejor de los casos, de coaliciones de base social estrecha y sectores del Estado y de la coalición gobernante. Usualmente, esos acuerdos no se ordenan en función de una estrategia global o integral de desarrollo del sector.
2. Debido a la naturaleza fragmentada de este proceso político es que persisten viejos problemas y otros se resuelven apenas parcialmente. De la misma forma, con dicho proceso político y con la política pública agrícola resultante, se hace mucho más difícil tomar ventaja de las oportunidades presentes y encarar los desafíos futuros.
3. El motor del cambio en la política agrícola debe ser político, no técnico. Se trata de promover un cambio

dad alimentaria, aspectos específicos del comercio internacional en lo que hace a productos del sector, infraestructura rural, modernización de las organizaciones gubernamentales, etc.

en el proceso de formación de la política agrícola como condición para que ésta comience a ser expresión de los nuevos objetivos ya señalados, las nuevas visiones y los nuevos proyectos políticos para el desarrollo del sector.

En el resto del capítulo estas tres ideas serán expandidas y argumentadas.

1. La política agrícola es una suma de acuerdos parciales contruidos en un proceso político basado en negociaciones parciales entre el Estado y sectores sociales de base estrecha

Las políticas públicas en su condición de instituciones¹⁸ son construcciones sociales y no se diseñan al margen de los intereses de los actores sociales que las generan y de las relaciones de poder que entre ellos se establecen porque, en esencia, ellas cumplen la función de fijar prioridades y cursos de acción, asignar recursos y zanjar conflictos distributivos en un ámbito determinado de la vida nacional. Como se ha señalado en un libro reciente sobre la institucionalidad agropecuaria en América Latina (Piñeiro 2009), “el desarrollo de las instituciones [del sector agropecuario] es, por lo menos en un sentido conceptual, una consecuencia de los modelos o estrategias de desarrollo y las políticas públicas consistentes con dichos modelos o estrategias. Sin embargo, la relación no es lineal porque las formas finales que adopta la institucionalidad es el resultado de

¹⁸ Usamos la definición de instituciones propuesta por Douglas North: las reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad así como por los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir.

ideologías e intereses económicos y sectoriales mediados por el sistema político”.

Este papel de los intereses y el poder relativo de los agentes que proponen, defienden y generan una determinada política pública, así como de aquellos que se oponen a ella con o sin éxito, es reconocido en las definiciones de “política pública” que hacen los especialistas. Kraft y Furlong (2006) señalan, por ejemplo, que las políticas públicas como cursos de acción o de inacción gubernamental reflejan el conflicto entre distintos conjuntos de valores en una sociedad.

El proceso de formulación de políticas públicas combina en distintos grados dos modelos de racionalidad: la técnica y la política (Oszlak, 1980). La segunda dimensión es dominada por conflictos, negociaciones, transacciones e influencias tanto legítimas como ilegítimas e incluso ilegales, usualmente pacíficas pero a veces también violentas. Como nos recuerda Oszlak, en la dimensión política del diseño e implementación de las políticas públicas no hay nada más lejano que la premisa de neutralidad o de objetividad técnica en relación con los intereses, valores y racionalidad que dominan la toma de decisiones.

Si la política pública universalmente es hija de la política, ¿cuáles son las características medulares del proceso político que da vida a la política agrícola en los países de la región?

Es importante resaltar varias características que son elementos emblemáticos de dichos procesos políticos:¹⁹

- La política agrícola en los países de América Latina es un conjunto fragmentado de acuerdos parciales.

¹⁹ Según Sergio Schneider los procesos políticos con estas características han sido identificados por algunos autores como neo-corporativos; en ciertos casos recientes también podrían identificarse como capitalismo de amigos.

Usualmente esos acuerdos no se ordenan o armonizan en función de una estrategia global o integral de desarrollo del sector.

- Estos acuerdos son el resultado de negociaciones particulares, a veces casi privadas, entre grupos de interés o, en el mejor de los casos, de acuerdos entre coaliciones de base social estrecha y sectores de la coalición gobernante.
- Las negociaciones y acuerdos parciales responden a las condiciones de coyuntura y muchas veces son, por lo mismo, inestables y de corta duración. Por otra parte, hay también acuerdos justificados por una coyuntura particular, pero que se extienden mucho más allá de su vida útil y de toda justificación racional, debido a que generan beneficios para actores que tienen el poder de resistir e impedir o postergar su término.
- En estas negociaciones y acuerdos parciales están sub-representados actores sociales rurales con menos poder, como los agricultores familiares, los pobres y los sectores sociales excluidos, salvo cuando se trata de políticas dirigidas específicamente a ellos. Por lo mismo, están sobre-representados los actores rurales económicamente más poderosos, incluyendo entre estos no sólo a los productores sino a las grandes empresas proveedoras de tecnología, de la agroindustria y del *retail* de alimentos. El poder económico y político, más que la condición ciudadana, es la que determina el derecho efectivo a participar en la formación de la política pública agrícola.
- En esas negociaciones y acuerdos parciales hay actores no agrarios que participan ya no sólo como un coro que anima el juego de los actores principales, sino como un actor en propiedad, que se sienta a la mesa y mueve sus propias fichas: los movimientos sociales y ciudadanos no agrarios pero con un interés

directo en distintos elementos de la política agrícola: los movimientos indígenas, ambientales, de derechos humanos, regionalistas, anti-globalización y anti-OGM, son los más relevantes de ellos.

- En el trasfondo, hay un actor que es una especie de “inversionista pasivo” de la política agrícola, que no se expresa ni actúa en el proceso de formación de dicha política pero que es tenido en cuenta y que pesa mucho en las decisiones finales: la población urbana, consumidora de alimentos pero también consumidora de los mensajes de los movimientos ciudadanos y dueña de la mayoría de los votos en todos y cada uno de nuestros países. Sin alianzas con sectores urbanos es extraordinariamente difícil y acaso imposible modificar la política agrícola en un sentido como el que se propone en este documento.

Este modelo general tiene desde luego diferencias y particularidades importantes en los distintos países. Por ejemplo, el papel y la influencia relativa del Estado en relación a los actores sociales, entre distintos sectores del Estado, y entre distintos actores sociales, es variada entre países y en el tiempo, como se discutirá más adelante. Pero lo que es común es la ausencia de una política pública agrícola que: a) haya surgido del encuentro (más o menos conflictivo, pero encuentro al fin) de todos los actores públicos y privados interesados; b) que se haya resuelto transparentemente en el curso del proceso político formal tal y como es definido en las normas fundamentales de cada país, y c) que esté bien articulada en función de una estrategia global o integral de desarrollo del sector en un horizonte de mediano y largo plazo. Este modelo general alternativo tendría un perfil institucional y ciudadano más que neo-corporativista, e integral y de largo plazo más que fragmentario y coyuntural. Los países seguramente se

ordenan en distintos puntos en el gradiente entre ambos polos.

¿Por qué es esto así? Hay dos elementos que parecerían ser las determinantes centrales, ambos de naturaleza estructural y presentes en todos los países de la región. El primero es la debilidad del Estado, que impide que éste actúe como debiera actuar en una concepción ideal del Estado en la cual es un generador de propuestas y un intérprete y árbitro de los intereses sectoriales. El segundo es la desigualdad social, que hace extraordinariamente difícil que los actores puedan constituir coaliciones sociales de base social amplia, o que una política pública sectorial pueda dar cuenta en un grado razonable de las prioridades e intereses de unos y otros. También es importante notar que entre la debilidad del Estado y la desigualdad social hay relaciones de causalidad circular.

Este modelo general sobre el proceso político que da origen a la política pública agrícola en América Latina tiene evidentemente versiones distintas en cada país, como se ejemplifica más abajo con tres países que tienen las principales economías agrícolas de la región.

Brasil²⁰ es tal vez el caso donde el proceso de formación de la política pública mediante acuerdos parciales negociados con sectores sociales específicos ha llegado al grado más sofisticado de elaboración. A partir de fines de la década de 1980 se realizaron grandes cambios en la sociedad brasileña, una de cuyas consecuencias fue que el Estado perdió la centralidad que tenía en la política agrícola, al menos en el grado en que entonces la dominaba. Cobran fuerza y ganan espacio tres “actores sectoriales” principales: los pobres rurales, representados en el Movimiento de los Sin Tierra (MST), la agricultura familiar, que se expre-

²⁰ Lo que sigue se basa en una entrevista con Sergio Schneider, pero lo escrito aquí no lo compromete.

sa principalmente a través de la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) y en menor grado de la Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) y el agro-negocio que incluye tanto a los medianos y grandes productores como a la agroindustria (representados a través de organizaciones como la Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, la Sociedade Rural Brasileira, o las asociaciones por producto como la União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica) que representa al sector cañero y de la industria del etanol). A diferencia de otros países de la región, los tres grandes sectores sociales rurales tienen visión y propuesta, voz, organización, recursos de distinto tipo (capital cultural, capital social, capital político, poder económico, autonomía financiera) y, por ende, tienen poder.

Entre estos tres actores principales, por supuesto, hay más contradicciones y tensiones que intereses comunes; la posibilidad de que ellos constituyan una coalición social de base amplia para actuar en la formación de una política pública integral y de largo plazo es muy limitada. Al Estado y a las coaliciones gobernantes, por otra parte, tampoco les interesa que estos tres actores actúen de consuno y les favorece llegar a entendimientos parciales con cada uno de ellos por separado. En una serie de reformas realizadas entre 1996 y 1999, se institucionaliza esta situación, creando un Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Programa Nacional de la Agricultura Familiar (PRONAF) y fortaleciendo el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), los que quedan como los órganos del Estado responsables de relacionarse con los campesinos sin tierra y con los agricultores familiares, a través de sus organizaciones MST, CONTAG y otras. El Ministerio de Agricultura queda libre para especializarse en el agro-negocio.

Esta institucionalidad permite que el país avance en una serie de importantes políticas durante los gobiernos de los presidentes Cardoso y Lula, cada una de ellas parcial, negociada entre un grupo en particular y un número limitado de actores en el Estado. De acuerdo con Sergio Schneider, “los actores sociales no sólo negocian las políticas que les interesan, sino que hay una co-gestión de la política entre el Estado y los actores”; es decir, los actores a través de sus organizaciones y de sus aliados tienen un papel directo en la ejecución de las políticas públicas que han contribuido a construir. Este papel es posible sólo debido a la fuerza de cada uno de estos actores, que obliga al Estado a tenerlos en cuenta. Los movimientos ciudadanos no agrarios de vez en cuando irrumpen y alteran este arreglo, como acaba de suceder con la tramitación legislativa del nuevo Código Forestal.

México²¹ es un caso muy interesante porque el país fue uno de los ejemplos clásicos del corporativismo latinoamericano y la política agraria fue uno de sus campos principales de realización. La institucionalidad construida principalmente a partir de la década de 1930 tenía su centro en la institución presidencial de enorme poder. A pesar del debilitamiento progresivo del presidencialismo mexicano a partir de 1968, hasta 1997 las grandes políticas públicas relevantes para el sector agrícola siempre tuvieron su origen en el Poder Ejecutivo. Nos parece que hay pocas políticas públicas fundamentales en los 30 años precedentes a 1997 que hayan nacido de una demanda de la sociedad organizada y movilizadora, como fue el caso en Brasil con la creación del PRONAF. Una excepción son las movilizaciones y tomas de tierras masivas por campesinos en la primera mitad de la década de 1970, que impulsaron una ola de

²¹ Lo que sigue se basa en una entrevista con José Antonio Mendoza, pero lo escrito aquí no lo compromete.

expropiaciones en el Noroeste y el Norte del país y una serie de cambios en las políticas públicas, incluyendo el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) a fines de la década. La segunda y más reciente excepción es la instalación del tema indígena en la agenda nacional y en las más diversas políticas públicas a partir del levantamiento zapatista.

Las organizaciones gremiales, tanto campesinas como empresariales, podían negociar para obtener compensaciones o para suavizar ciertos aspectos parciales y casi siempre no esenciales de la política diseñada por el Ejecutivo, pero finalmente el papel principal de estas organizaciones consistía en legitimar la voluntad gubernamental. El papel acotado de las organizaciones gremiales, especialmente las campesinas, se debe en buena parte de su dependencia estructural del Estado, que no es sólo ideológica y política sino que además es financiera: es el gobierno que paga sus cuentas. Algunas organizaciones, especialmente del sector empresarial, tienen más autonomía y esto se refleja en una mayor libertad de acción, como sucede con el caso de los cañeros que son exitosos en detener una reforma importante para su sector. El Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la más poderosa de las organizaciones del sector empresarial, tiene más fuerza, pero no la suficiente para escapar a la misma lógica: lograr acuerdos parciales sobre temas puntuales de su interés; su poder no es suficiente para que pueda pensar en ser un interlocutor social de algún proceso de revisión de una política agrícola global y de mediano o largo plazo.

Entre el CNA y sus representados (medianos y grandes productores y agroindustrias) y las organizaciones campesinas como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y más aún con los indígenas, los jornaleros agrícolas o los minifundistas del Sureste, hay poco en común –y muchas diferencias– como para poder pensar en coaliciones sociales de base amplia que pudieran ser contraparte del

conjunto del Estado en el diseño de una política agrícola general. Aquí también aparecen, de vez en cuando, los movimientos ciudadanos no agrarios, muchas veces en torno a temas ambientales como la oposición a los cultivos transgénicos, especialmente en el caso icónico del maíz.

En 1997 el proceso político descrito a través del cual se define la política pública agrícola mexicana entra en una nueva etapa de cambios. Ese año el PRI pierde por primera vez la mayoría en el Congreso. Las negociaciones de los actores sociales ya no son sólo con el Ejecutivo; la Cámara de Diputados, en particular, en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada ese año, se convierte progresivamente en un espacio donde se construyen acuerdos parciales de política pública. Expresión de ello es que desde 2001, en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada ese año, el Congreso cada año ha modificado al alza la propuesta de presupuesto del Ejecutivo para el sector agrario y rural. El Poder Ejecutivo ya no puede imponer sus propuestas y cada una debe ser negociada en el Congreso, un escenario al cual pueden acceder con mayor facilidad los actores sociales interesados en algún tema en particular para hacer cabildeo a favor de sus intereses. El presupuesto se ha convertido en una de las principales arenas de dichas negociaciones, algunas de ellas legítimas y correctas en los procedimientos, pero muchas poco transparentes y que sólo acomodan las necesidades de la más diversa gama de grupos de presión.

Argentina es un caso significativamente distinto al de Brasil y al de México, no porque este país escape a la lógica neo-corporativa o de capitalismo de amigos en tiempos recientes, para la formulación de la política agraria, sino porque desde los años 1940 en adelante la política es diseñada en función de los intereses de sectores urbanos con intereses contrapuestos a los de los actores agrarios. Esta lógica urbana de la política agraria argentina se ha

mantenido, aunque en distinto grado, durante todos los gobiernos desde la vuelta a la democracia. Que esto suceda en un país donde la agricultura tiene un peso muy importante es algo paradójal. Las explicaciones son dos. Por el lado de la economía, los principales productos de la economía agraria (trigo, maíz, carne y leche, oleaginosas) son bienes salario. Por lo tanto, lo que ha dominado la política ha sido el intento de desvincular los precios internos de los precios internacionales. Adicionalmente, en algunos períodos, especialmente cuando hubo precios altos como ha sido en los últimos años, también se aplicaron derechos de exportación con la intención de aumentar los recursos fiscales.

Por el lado de la política, Perón llega al poder en oposición a y lucha en contra de una coalición donde la oligarquía agraria tenía un peso sobresaliente; la política peronista no es anti-agraria sólo por razones económicas, sino también por motivos ideológicos y políticos.²²

Los actores sociales agrarios principales son dos. Los medianos y grandes agricultores y ganaderos están representados gremialmente por la Sociedad Rural (SRA) y por las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), y sus objetivos ante la realidad establecida por Perón y mantenida por los gobiernos sucesivos son fundamentalmente defensivos: no ser afectados y ser dejados en paz, confiados en que la productividad y la competitividad de la agricultura pampeana bastan y sobran para salir adelante sin apoyo gubernamental. En contraste, los pequeños productores, representados por Federación Agraria Argentina, reclaman políticas activas de tierra, de colonización y arrendamiento y de regulación

²² En México, en contraste, el régimen emanado de la Revolución Mexicana articuló y condujo una alianza de clases sociales diferente, lo que dio espacio –especialmente desde el gobierno de Lázaro Cárdenas en adelante– para un proceso de modernización rural relativamente incluyente.

del mercado a través de las “Juntas” (*marketing boards*). En los últimos años, la Federación Agraria pierde asociados por un proceso de diferenciación social en dos sentidos: algunos pequeños productores logran aprovechar el boom agrícola estimulado por los altos precios internacionales para convertirse en medianos, y muchos más usan la oportunidad para salir del sector dejando sus tierras arrendadas a medianos y grandes productores que expanden la superficie cultivada en base a tierras arrendadas.

Tal y como vimos en Brasil y México, la heterogeneidad agraria en Argentina también es suficientemente importante como para dificultar la construcción de una coalición social agraria de base amplia que reuniera, por ejemplo, a los sectores antes indicados y que pudiera plantearse como un interlocutor del Estado en el diseño global de la política pública sectorial. Ello no obsta para que puedan existir coyunturas en que hay acercamientos o incluso acción colectiva, como sucedió notablemente en el 2008 durante el paro agropecuario en que se estableció una alianza defensiva contra la decisión del gobierno de incrementar las retenciones a las exportaciones y establecer un sistema móvil para éstas.

Hemos dicho que en mayor o menor grado la política agrícola en los países de América Latina es, entonces, un collage de una cantidad de negociaciones entre algunos de estos actores en torno a problemas más o menos específicos, cada una de las cuales puede llegar a dar origen a acuerdos limitados. Debido a la naturaleza fragmentada de este proceso político, es que persisten viejos problemas y otros se resuelven apenas parcialmente. De la misma forma, con dicho proceso político y con la política pública agrícola resultante se hace mucho más difícil tomar ventaja de las oportunidades presentes y encarar los desafíos futuros. Esto es lo que se discute en la siguiente sección del capítulo.

2. La naturaleza del proceso político y la calidad de la política resultante para enfrentar los problemas persistentes y los desafíos futuros

La naturaleza de los procesos políticos descritos ha resultado en políticas de baja calidad que se mostraron insuficientes para impulsar un crecimiento sostenido e inclusivo del sector agrícola. También fueron insuficientes para solucionar los problemas que han persistido a lo largo de la historia del desarrollo de sector agropecuario y seguramente limitan la capacidad para definir estrategias integradoras y de largo plazo útiles para enfrentar los desafíos futuros que fueron identificados en el Capítulo 2.

Para evaluar estas afirmaciones, en esta sección se analiza lo ocurrido en relación a tres de los cinco objetivos o demandas del desarrollo que deben priorizarse en las estrategias de desarrollo futuras: el crecimiento, el gasto público dirigido a la pobreza rural e inclusión social y el desarrollo y cohesión territorial.

El crecimiento de la producción y la productividad

La agricultura de América Latina ha crecido durante un período largo de tiempo. Según FAO el PIB agrícola de la región creció en promedio 3,4% por año en 1970-1974 y 3,1% por año en 1999-2003, con tasas algo más bajas en el período intermedio (FAO 2004). Según Sotomayor *et al.* (2011), las tasas de crecimiento sectorial en la gran mayoría de los países de la región aumentaron en el período 2000-2005 a un promedio de 4,1% y en el 2005-2008 llegaron a 5,2%. En el período 2000-2008, según la misma fuente, la producción agrícola en seis de treinta y tres países (Perú, Panamá, Brasil, Ecuador, Chile y Paraguay) creció a tasas superiores al 4%.

Sin embargo, es importante analizar si este crecimiento se sostiene en un aumento de la productividad de los factores a partir de procesos de innovación, o si por el contrario es un crecimiento dependiente del precio extraordinario de las principales *commodities* producidas en la región que incentivan un crecimiento extractivo, de expansión de superficie y/o de mayor uso de insumos sin cambio técnico real. Para explorar esta pregunta se utilizan datos de Dias Avila y Evenson (2010), quienes calcularon el crecimiento en la productividad total de los factores (PTF) para muchos países de las tres regiones del mundo en desarrollo y de Sain y Ardila que, citando a Ávila, presentan datos más actualizados para América Latina (G. Sain y J. Ardila, 2009).

Los resultados para el periodo 1961-1980 son poco satisfactorios para América Latina pero mejoran sustancialmente durante el periodo 1980-2001. La tasa promedio de crecimiento de la PTF para la región aumentó de 0,7% (1961-1980) a 2% (1981-2001), con un promedio de 1,8% para los 40 años analizados. Aun así, estuvo por debajo de lo logrado por el promedio de los países del Lejano Oriente (3,2% para las cuatro décadas) y por el conjunto de Asia (2,2% para las cuatro décadas).

Por otra parte, en algunos países latinoamericanos, en años recientes (1991-2004) la PTF está creciendo mucho más rápidamente de lo que ha sido la tasa media histórica (Sain y Ardila citando a Avila, *op.cit.*). El caso más destacado, por la importancia cuantitativa del país, es el de Brasil, donde en el período 2000-2004 la PTF aumentó a una tasa media de 3,9%, comparado con una tasa histórica de 1,9%; y más recientemente el de Perú, que es el país de mejor comportamiento en el indicador de crecimiento con cambio tecnológico utilizado en el Capítulo 1 para los diamantes. Otros países como Nicaragua y Honduras tienen, durante el periodo 2000-2004, tasas de crecimiento de alrededor del 4%, y Bolivia, Chile y México de más del 2,5%. Los

demás países tienen tasas inferiores, algunos de ellos muy bajas,²³ lo que deja de manifiesto que para muchos países de América Latina el crecimiento sectorial sigue siendo un objetivo esquivo. Dentro de cada país, inclusive los más exitosos, es sabido que el crecimiento de la productividad varía notablemente por región y por producto.

En resumen, los datos sugieren que las políticas agrícolas no fueron suficientes para promover el crecimiento de la producción y la productividad en forma generalizada durante largos periodos de tiempo. Si bien las reformas implementadas durante la década del 90 facilitaron los cambios estructurales y el aprovechamiento del incremento de los precios experimentado a principios de este siglo en algunos países y productos, el impacto no fue general. Los buenos resultados están muy concentrados en pocos países, particularmente del Cono Sur, en algunas regiones dentro de cada país, en pocos productos y en empresas orientadas al mercado internacional.²⁴

El gasto público rural

Una parte de la explicación inmediata de por qué la agricultura de la región muestra este tipo de crecimiento desigual y poco sistemático –y, más aún, no ha resuelto los problemas de pobreza rural– tiene que ver con las características del gasto público sectorial. El trabajo más completo sobre esta materia es el de FAO publicado por

²³ Es probable que en un análisis que incluya un período más reciente, por ejemplo hasta 2012, la tasa de crecimiento de la PTF sea mayor en varios países. Lamentablemente, no conocemos ningún estudio que haga ese análisis para todos o la mayoría de los países de la región, y menos aún que los compare con los cambios en otras regiones en desarrollo.

²⁴ Lo mismo concluyen José Graziano da Silva *et al.* en el capítulo final de su libro sobre *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural*, basado en estudios de ocho países, incluyendo los que han tenido mayor crecimiento agrícola.

Soto Baquero *et al.* (2006), que a pesar de abarcar al conjunto del gasto rural y no sólo el agrícola, tiene importantes aportes que son relevantes a esta discusión. Los hallazgos principales son: a) el gasto público rural ha disminuido sensiblemente en la región y en casi la totalidad de los países, independientemente de que se mida en términos absolutos, per cápita o relativos al peso de la agricultura en la economía general; b) que desde la perspectiva de la eficiencia económica es más importante la distribución del gasto entre bienes públicos y bienes privados que el nivel de gasto; c) que hay una tendencia a la reducción de los subsidios no sociales en la composición del gasto público rural, aunque d) el gasto en subsidios no sociales, que son principalmente transferencias privadas a los agricultores, seguía representando en el período 1996-2001 el 26% del gasto público rural regional y más que eso en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y República Dominicana; e) los subsidios no sociales tienen un efecto directo positivo en la inversión privada pero un efecto negativo en la productividad total de los factores y, por esa vía, un efecto negativo también en el ingreso rural per cápita y, finalmente, f) “los gobiernos asignan los recursos fiscales en un proceso político-institucional que explica en gran parte las particularidades de la asignación”, argumentando que dicho proceso está expuesto a “presiones políticas de grupos que procuran verse favorecidos con esos recursos” ... y que dichos procesos político-institucionales son determinantes de la composición del gasto entre bienes públicos y bienes privados (Soto Baquero *et al.*, p. 23).²⁵

Gustavo Gordillo *et al.* (2006) profundizan en algunas de las particularidades del proceso político-institucional en México, mencionado por Soto Baquero y sus colaboradores.

²⁵ Ramón López (2004) había abordado también esto temas con información detallada para 14 países de América Latina.

Señalan que el número de Ministerios que intervienen, las características de la coalición gobernante y la ideología predominante son factores determinantes del gasto público. Argumentan, además, que el proceso de definición del gasto se realiza a través de negociaciones complejas –generalmente conducidas por los Ministerios de Finanzas– con un gran número de grupos de interés (internos y externos al gobierno) que defienden o promueven presupuestos específicos. Una idea central es que dichos grupos de interés están desigualmente dotados de “tecnologías de presión” (Gordillo *et al.*), por lo que el proceso de elaboración del presupuesto, y su resultado, terminan siendo sesgados.

Un ejemplo de este sesgo a favor de quienes tienen una mejor “tecnología de presión” es el de la asignación de los principales programas agrícolas de México, entre ellos el Procampo y la Alianza para el Campo. El primero es el principal programa de transferencias agrícolas en ese país, alcanzando a 2.7 millones de productores, el 70% del total, en tanto que el segundo llega a aproximadamente 750 mil agricultores. Lo que sigue es en base al Capítulo 2 de RIMISP (2011).²⁶ Los datos disponibles demuestran que los mayores gastos en programas de desarrollo agrícola los concentran Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua, los estados más ricos del país. Al evaluar el grado de progresividad en términos comparativos, puede indicarse que Alianza es el más progresivo a nivel estatal, con el 28% de las transferencias asignado a los cinco estados más pobres, seguido de Procampo, con el 22%. Sin embargo, es importante mencionar que el grado de regresividad para ambos programas se ha incrementado en el año 2002 y nuevamente en el 2006.

²⁶ Una sección de dicho capítulo tiene como insumo principal un informe de John Scott, que aporta los principales argumentos y datos de esta sección de nuestro documento.

A nivel municipal existe evidencia suficiente para señalar que el gasto social y en infraestructura en México es progresivo en el agregado, los programas de protección del medioambiente son por lo general neutrales, y que los programas financieros y los subsidios directos a productores, especialmente si la asignación es mediada por la lógica de la competencia, son altamente regresivos. En relación con lo anterior, es posible indicar que el aumento en la participación de los apoyos directos a insumos y producción, con respecto a Procampo dentro del gasto público agrícola, implica un aumento en la regresividad de este gasto. De este modo, se afecta negativamente la progresividad del gasto global en el área rural, derivada del crecimiento del gasto social rural.

La concentración de los subsidios en grandes productores agrícolas a menudo se justifica con el argumento de que estos representan la mejor oportunidad de crecimiento del empleo y de la actividad económica en el sector. En teoría, por la vía del empleo, la incidencia final de estos apoyos podría resultar menos regresiva y aún progresiva. Sin embargo, la correlación entre el gasto público agrícola y el empleo agropecuario en México es débil. Los principales estados beneficiarios del gasto (Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua, Jalisco, Sonora) representan una proporción relativamente pequeña del empleo rural pues son principalmente productores de granos en grandes extensiones y con alta intensidad de capital más que en mano de obra. En contraste, los estados más pobres, que obtienen una porción mucho menor de estos recursos, representan una proporción importante del empleo agrícola.

En síntesis, considerando la distribución de estos programas de apoyo agrícola, se puede sostener que hay un alto grado de regresividad absoluta de las principales

políticas públicas agrícolas mexicanas, y probablemente aún una regresividad relativa.²⁷

La paradoja de América Latina

Si esta fuera una situación generalizada en el gasto público agrícola latinoamericano, particularmente en su componente de gasto en bienes primarios, entonces se debería observar una débil relación entre crecimiento agrícola y reducción de la pobreza rural. Durante el proceso de preparación del World Development Report 2008 del Banco Mundial sobre Agricultura para el Desarrollo, Alain de Janvry hizo notar lo que llamó “la paradoja latinoamericana”: la región había tenido altas tasas de crecimiento agrícola, pero la relación crecimiento agrícola-pobreza rural era, con mucho, la más débil globalmente. De alguna forma la región aparecía casi como una excepción al mensaje principal de ese informe del Banco Mundial: la agricultura es una eficaz reductora de pobreza.

La Oficina Regional de la FAO tomó el desafío de verificar y, en su caso, de explicar “la paradoja latinoamericana”. Los resultados del proyecto de FAO llevan a una conclusión (Graziano da Silva *et al.*, 2009, p. 334): “no sería posible establecer que exista en la región una relación directa entre producción agrícola y la disminución de la pobreza rural, a diferencia de otras regiones del mundo como China e India. Los resultados negativos en América Latina se atribuyen

²⁷ Una transferencia pública es regresiva en términos absolutos cuando se concentra desproporcionadamente en personas de mayores ingresos y regresiva en términos relativos cuando esta concentración es mayor que la concentración del ingreso primario de las personas (es decir, la transferencia aumenta con el ingreso no sólo en términos absolutos, sino como proporción del ingreso de las persona), por lo que contribuye a aumentar la desigualdad del ingreso. Nora Lustig argumenta que si bien Procampo es regresivo en términos absolutos, no lo es en términos relativos (comunicación personal, 21 mayo 2012).

a dos hechos principales: a) buena parte del crecimiento se concentra en rubros que generan poco empleo y dicho empleo es usualmente precario y mal remunerado, y b) el diseño e implementación del gasto público es notoriamente regresivo como consecuencia de la gran capacidad de actores sociales más poderosos para capturar en su favor las políticas públicas”.

Valdés *et al.* (2010) respondieron la pregunta sobre la relación entre crecimiento agrícola y pobreza rural con un método diferente al del estudio de FAO, empleando Cuentas Nacionales además de las encuestas nacionales de hogares, cubriendo el período 1990-2005, en Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay. De acuerdo con los autores, el ingreso agrícola medido a través del valor agregado registrado en Cuentas Nacionales experimentó un aumento real (excepto en México), pero significativamente menor al señalado por la evolución del PIB agrícola como se le mide usualmente a precios constantes. En Colombia y Paraguay los principales ganadores son los agricultores por cuenta propia (agricultura familiar), mientras que en Brasil, Chile, Colombia y México los asalariados han capturado una proporción creciente del ingreso agrícola. Aunque los autores destacan que la creciente participación de estos grupos en el ingreso agrícola no se debe interpretar como “reducción de pobreza”, es razonable pensar que una proporción importante de los asalariados agrícolas y –tal vez en menor grado– de los agricultores por cuenta propia, sí hayan sido pobres y que por lo tanto el aumento en su ingreso real haya ayudado a que algunos hayan superado su condición de pobreza, o al menos reducido la profundidad de la misma. Los autores destacan que la reducción de la pobreza rural depende sólo en parte del crecimiento agrícola, especialmente si la definición del sector se limita a la producción primaria, como sucede en las estadísticas oficiales.

En resumen: a diferencia de lo que se observa en las demás regiones del mundo en desarrollo y de cómo sucedió en su momento en los países hoy desarrollados, el crecimiento agrícola en la región es relativamente poco pro-pobre, aun en los países donde el dinamismo económico y las reducciones de pobreza rural han sido mayores.²⁸ Hay, sin embargo, diferencias significativas en la relación entre crecimiento y pobreza, tanto por regiones, como por rubros, como por tipo de hogares rurales pobres. Desigualdades estructurales, como la de la propiedad de la tierra, explican en parte esa magra contribución del crecimiento agrícola a la reducción de la pobreza, pero también la responsabilidad recae sobre la naturaleza regresiva de un porcentaje muy importante del gasto público agrícola, sobre los patrones tecnológicos de la agricultura corporativa y sobre las políticas laborales en la agricultura que toleran cuando no incentivan por omisión el empleo precario y mal remunerado.

Desarrollo y cohesión territorial

El análisis sobre la transmisión de los efectos del crecimiento sobre la reducción de pobreza, presentado en la sección anterior, puso de relieve que dicha relación está mediada por la desigualdad y que tiene un importante componente geográfico. Es decir, la “paradoja latinoamericana” de Alain de Janvry no es igualmente paradójal en todos lados. Ello hace necesario examinar el desempeño sectorial en la dimensión del desarrollo territorial o, más precisamente, de la cohesión territorial.

Entre los años 1990 y mediados de la década del 2000 la agricultura de la región creció en forma significativa en

²⁸ Esto sugiere la importancia que han tenido los programas sociales implementados en algunos países, especialmente los más grandes, en la situación de la pobreza rural.

comparación con su desempeño en períodos precedentes. Sin embargo, un análisis de Félix Modrego y Julio A. Berdegué (2012) sobre nueve países sugiere que en este período en alrededor del 58% de los poco más de 9 mil municipios estudiados no hubo crecimiento, que en el 48% no disminuyó la pobreza, y que en el 64% la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo o empeoró. En el 42% de esos municipios no se observó ni crecimiento económico ni reducción de pobreza.

Es decir, los datos sugieren que el crecimiento sectorial (y el de otras ramas de la economía), así como los avances en el desarrollo social, son fenómenos muy concentrados geográficamente. Este es un fenómeno generalizado en los países de la región, aunque en algunos, como Chile, es mucho más pronunciado.

Javier Escobal y Carmen Ponce (2012) examinaron las dinámicas del gasto per cápita, de la pobreza y de la distribución del gasto en Perú, entre 1993 y 2007. Se trata de un período en el que la economía peruana creció fuertemente y durante el cual se comenzó a registrar una fuerte caída de las tasas de pobreza en el país, particularmente en los últimos años de dicho período. El análisis abarca las 195 provincias del Perú, que son unidades político-administrativas situadas entre las Regiones y los Distritos. Dichos autores encuentran que alrededor de la mitad de la población peruana vive en 29 provincias que, en el período estudiado, experimentaron crecimiento, reducción de pobreza y de la desigualdad del gasto per cápita. Esto coloca a Perú como un ejemplo de mejora socioeconómica más extendida en el nivel territorial. En el otro extremo, cuatro de cada diez peruanos viven en 141 provincias donde no se produjo crecimiento y donde la pobreza no disminuyó. Escobal y Ponce destacan que el 83% de las provincias donde todos los indicadores se movieron en la dirección deseada son urbanas. En contraste, el 80% de

las provincias sin crecimiento y sin reducción de pobreza son rurales. Otro hallazgo importante de Escobal y Ponce es que si bien la desigualdad intra-provincial no mostró cambios significativos en el período estudiado, se registra un aumento considerable en los índices de polarización espacial, es decir de las desigualdades interprovinciales. Esta polarización se expresa entre la Costa, que avanza en crecimiento económico y bienestar social, y la Sierra y la mayor parte de la Selva amazónica, que corresponden a las regiones estancadas y que retroceden.

Tomás Rodríguez *et al.* (2012) hicieron un estudio similar en Nicaragua. El período estudiado se ubica entre 1998 y 2005, lapso durante el cual el país fue severamente afectado por el huracán Mitch, se benefició con la condonación de su deuda externa, y registró un alto crecimiento de la economía y del sector agroalimentario en particular. El estudio contempló los 153 municipios del país. Los autores encuentran que apenas dos de cada cien nicaragüenses viven en municipios que experimentaron crecimiento con reducción de pobreza y mejor distribución del consumo per cápita. Otro 18% de la población vive en municipios donde hubo crecimiento con reducción de pobreza o con reducción de la desigualdad (pero no en ambos indicadores sociales). En contraste, poco más de dos tercios de la población vive en municipios donde no hubo crecimiento del consumo ni se redujo la pobreza. Además, el 72% de los pobres de Nicaragua vive en estos municipios donde no se observa ni crecimiento, ni reducción de pobreza, ni cambios positivos en la distribución del ingreso. Las regiones Central, Managua y el Atlántico, es decir, la mayor parte del territorio, contienen los municipios con mal desempeño, en tanto que en los extremos norte y sur de la Región Pacífico se observan dinámicas más favorables.

Antonio Yúnez-Naude *et al.* (2012) analizan las dinámicas de 2403 municipios de México entre 1990 y 2005.

En el período estudiado la economía mexicana tuvo un desempeño mediocre causado por el impacto de las crisis de 1994 y 1995 y de inicios de la década de 2000. La pobreza y la distribución del consumo también tuvieron una evolución zigzagueante, provocando un deterioro en las condiciones sociales desde mediados de los '90, y una cierta recuperación a contar de 2001 o 2002. Yúnez-Naude y sus colaboradores encuentran que poco menos del 3% de los mexicanos vive en 89 municipios donde hubo mejoría conjunta en el consumo, la incidencia de pobreza y la distribución del consumo. Otro 15% vive en 751 municipios donde el crecimiento medido por el aumento del consumo se vio acompañado de una reducción significativa de la tasa de pobreza, pero no de la desigualdad. En el otro extremo, casi la mitad de la población vive en 911 municipios donde no hubo mejoría en ninguno de los indicadores; adicionalmente, otra quinta parte vive en 259 municipios donde no creció el consumo ni se redujo la pobreza, aunque sí se redujo la desigualdad (muy probablemente por pérdida de riqueza más que por reducción de pobreza). A diferencia de otros países como Perú o Nicaragua, cuyas dinámicas de cambio reflejan los grandes quiebres macro-regionales, en México los municipios que mejoran tienden a concentrarse en un eje norte-sur, en el centro del país.

Investigaciones que han analizado las determinantes de estas desigualdades territoriales (Julio A. Berdegúe *et al.*, 2012), encuentran que algunas de ellas tienen relación con objetivos e instrumentos de la política agrícola como la estructura agraria, los vínculos de las economías locales con mercados dinámicos, la estructura productiva y la inversión en bienes públicos. Adicionalmente, en un plano normativo, el carácter fragmentado de una política agrícola construida a base de acuerdos parciales entre grupos de interés y sectores reducidos del Estado o de la coalición gobernante, hace materialmente imposible que se puedan

atender las necesarias relaciones de la agricultura con otros sectores de la economía y con otras dimensiones de la vida social de las regiones y de los territorios. La política agrícola aterriza totalmente ciega en los territorios donde debe realizarse, y dadas las distintas dinámicas y capacidades de cada territorio, los resultados, efectos e impactos son disímiles en uno u otro lugar. Esta situación favorece única y exclusivamente a los territorios y regiones que ya son “ganadores” y donde viven y trabajan los actores sociales que se sientan con ventaja en la mesa de las negociaciones, contribuyendo así, por acción y omisión, a la reproducción y aún a la profundización de las desigualdades territoriales.

El cambio necesario es político

El análisis realizado sugiere que hay tres problemas principales que aquejan a la política sectorial y que deberían ser los elementos importantes en una nueva agenda del desarrollo agropecuario y rural.

En primer lugar, que el sector no tiene el reconocimiento y la jerarquía política que debería tener en función de su importancia en la estructura económica de la mayoría de los países de la región. A pesar de que esto resulta en que los presupuestos públicos para el sector sean menores a los socialmente óptimos, los sectores sociales que tienen una mayor influencia en la formación de la política pública no parecerían haber intentado modificar la situación.

En segundo lugar, que la estructura del gasto necesita ser cambiada reduciendo el peso de los bienes privados, especialmente en relación a los subsidios netos a los ingresos de los productores de mayores ingresos y a las regiones más ricas, y aumentando proporcionalmente el gasto en bienes públicos. Respecto de este segundo punto de la agenda, los actores sociales más influyentes, al menos en los países analizados, parecerían haber tomado una prudente

distancia apoyando selectivamente algunas medidas, pero oponiéndose radicalmente a cualquier decisión que disminuya los subsidios privados, especialmente aquellos que impactan sobre sus costos o ingresos.

Finalmente, **en tercer lugar**, la necesidad de reexaminar la institucionalidad del sector, es decir el conjunto de normas y organizaciones responsables por la política agrícola en un sentido amplio, y las capacidades y funcionamiento de estas últimas. Los actores sociales más influyentes han apoyado la modernización sectorial, pero en un sentido muy particular, que difiere de buena parte de las opciones técnicamente mejor desarrolladas que han sido propuestas en distintos documentos y reuniones internacionales. Los intereses de los sectores dominantes han estado focalizados en lograr una institucionalidad con mayores capacidades para llevar adelante con más eficacia y eficiencia las mismas políticas públicas que se han implementado en el pasado. No han mostrado interés y en ocasiones se han opuesto a una transformación institucional que incorpore nuevas áreas y responsabilidades como, por ejemplo, la necesidad de reducir y hacer pagar por las externalidades ambientales de la agricultura, que modernice la legislación laboral, que fiscalice el pago de los impuestos a las utilidades según la ley, y que corrija las distorsiones económicas y sociales que provocan programas con presupuestos fuertemente regresivos tanto por tipo de empresa como por región y territorio.

Incorporar esta nueva visión a la definición de la política agropecuaria requiere una nueva dinámica política. Este cambio político no consiste únicamente en que haya un mayor reconocimiento de la importancia del sector agrícola ampliado y, consiguientemente, mayores presupuestos. También es necesario introducir cambios importantes en los procesos políticos que lleven a la definición de las

estrategias y políticas públicas para el sector. Dos de ellos son especialmente importantes:

- Ciudadanizar la política pública agrícola. Ampliar el conjunto de actores que tienen voz, y más aún, voto, en las decisiones de para qué, en qué, cómo y dónde se enfoca la política pública sectorial, incluyendo los presupuestos públicos. Es decir, es necesario lograr un cambio en quienes determinan la política agrícola como condición para que ésta sea la expresión de los nuevos objetivos o demandas, nuevas visiones y nuevos proyectos políticos para el desarrollo del sector.
- Transparentar el proceso de formación de la política pública agrícola. Esto es, sustraer el diseño y las negociaciones sobre las políticas públicas del plano de las instituciones informales, las negociaciones casi privadas, o al menos restringidas, y las influencias decisivas de los poderes fácticos, y llevarla al plano de las instituciones formales según la legislación de cada país, donde haya transparencia, responsabilidad política y también legal, y rendición de cuentas.

Sin dicho cambio político un mayor gasto público no asegura una solución de fondo a los problemas persistentes ni una creación de las nuevas capacidades que son necesarias para enfrentar los desafíos del futuro. Particularmente, los llamados a cambiar la estructura del gasto público o a modernizar la institucionalidad sectorial, sin cambiar los actores que determinan los contenidos de dichos objetivos, con toda probabilidad tendrán impactos muy limitados: se gasta como se gasta porque eso es lo que más conviene a quienes tienen la mayor influencia en la decisión de en qué, cómo y dónde gastar. Parafraseando a Decio Zylbersztajn, las fallas de la política agrícola latinoamericana y del proceso político en el cual se forma, es un caso de libro de texto de *failure by design*.

La pregunta evidente es ¿cómo? El cambio institucional tiene dos posibles fuentes. La primera son shocks externos, en este caso externos a la política agrícola y a las instituciones que las conducen. Ello puede incluir desde la acción profundamente reformista de una coalición gobernante, crisis económicas o ambientales o políticas mayores, o movimientos sociales con suficiente fuerza para imponer un cambio significativo en las reglas del juego. Daron Acemoglu y James Robinson, en un reciente libro (2012), argumentan que son estos tipos de shocks los que causan cambios institucionales profundos. Ante shocks de este tipo los actores sociales que se benefician del actual proceso político que da origen a la política agraria podrían verse impelidos a aceptar o incluso a promover cambios sustantivos si los costos de la defensa del statu quo son vistos como probablemente mayores que los beneficios.

La segunda fuente del cambio institucional es endógena a las propias instituciones (James Mahoney y Kathleen Thelen, 2010). En lo que hace al sector, en él coexisten numerosas y diversas instituciones y entre ellas hay tensiones y contradicciones. Por ejemplo, los mercados internacionales pueden estar indicando su preferencia por ciertos atributos ambientales en los productos que en ellos se transan, pero la estructura agraria existente, o los derechos de propiedad, o una inadecuada legislación ambiental que favorece a determinados grupos, pueden producir fallas de coordinación o “tragedias de los comunes” que dificultan el cambio técnico que sería necesario para que un sector determinado en una región, o incluso en un país, internalice los nuevos estándares. Además de las tensiones y contradicciones entre instituciones coexistentes, distintos actores pueden privilegiar unas instituciones sobre otras. Por ejemplo, algunos darán prioridad a aquellas reglas que favorecen el crecimiento económico, mientras que otros actores darán importancia a los efectos distributivos de

dicho crecimiento. Las brechas y tensiones entre instituciones coexistentes crean ventanas de oportunidad para que distintos actores operen sobre ellas buscando producir cambios institucionales endógenos, los que son graduales y acumulativos.

Ambas fuentes de cambio institucional operan en simultáneo y no son mutuamente excluyentes. El modelo de Acemoglu y Robinson así lo reconoce explícitamente, indicando que un mismo tipo de shock conduce a resultados disímiles precisamente por la acumulación de cambios moleculares en un escenario determinado.

Por otra parte, los principales impedimentos al cambio institucional son también dos. En primer lugar, el hecho de que las instituciones son, por naturaleza, auto-reforzantes, pues su papel es precisamente el de estructurar y estabilizar las dinámicas sociales. Por ello es que la corriente de pensamiento neo-institucionalista apoya el *path dependency*. Esta estabilidad institucional no es resultado de alguna especie de “mano invisible”, sino que expresa la correlación de fuerzas de los sectores sociales que son los beneficiarios de la institución en cuestión.

En segundo lugar, un impedimento importante al cambio institucional es la desigualdad de la sociedad latinoamericana y particularmente en el sector rural. Las desigualdades estructurales hacen difícil la construcción de coaliciones agrarias con una base social amplia como las que propugna el World Development Report 2008 en su capítulo final: “*Political commitment to the agricultural for development agenda requires the formation of coalitions of stakeholders that support this agenda*” (p. 248).

Sin embargo, es importante resaltar el papel que pueden jugar coaliciones sociales no sólo agrarias con una base social amplia en la reforma de los procesos políticos que dan lugar a la política pública. Si los actores sectoriales interesados en el cambio institucional lograran avanzar

en coaliciones con actores no agrarios, incluyendo los consumidores pero también los movimientos ciudadanos, habría posibilidad de impulsar transformaciones políticas para el cambio institucional como las propuestas precedentemente. Cómo avanzar en esa dirección y cuáles son los atributos necesarios tanto en los procesos políticos, en la institucionalidad resultante y en las políticas públicas que resultan de ellos es materia del siguiente capítulo.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y J.A. Robinson, *Why Nations Fail. The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Publishers, New York, 2012.
- Banco Mundial, *World Development Report*, Washington DC, 2008.
- Berdegúe, J.A. et al., *Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*, Documento de Trabajo N° 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago, 2012.
- Dias Avila, A. y R. Evenson, "Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital", en Prabhu L. Pingali y Robert E. Evenson (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, Elsevier, Academic Press, 2010.
- Escobal, J. y C. Ponce, "Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú, 1993-2007", en Modrego, F. y J.A. Berdegúe (eds.), *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, Manuscrito inédito en revisión para su publicación, 2012.
- FAO, *Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe*, Oficinal Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2004.

- Gasques, J.G., E.T. Bastos, C. Valdés y M. Bacchi, *Produtividade da Agricultura Brasileira e os Efeitos de Algumas Políticas*, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Assessoria de Gestão Estratégica, Manuscrito inédito, Brasil, 2012.
- Gordillo, G., R. Wagner, y J. Ortega, “Medir para mejorar el gasto público rural en América Latina y el Caribe”, en Soto Baquero, F., J. Santos Rocha y J. Ortega (eds.), *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006.
- Graziano Da Silva, J.S. Gómez y R. Castañeda (eds.), *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, 2009.
- Kraft, M. y S.R. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd edition, CQ Press, Washington DC, 2006.
- López, R., *Effect of the structure of rural public expenditures on agricultural growth and rural poverty in Latin America*, IADB papers 12/04, RUR-O4—1, E.S., 2004.
- Mahoney, J. y K. Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, agency and power*, Cambridge University Press, New York, 2010.
- Modrego, F. y J.A. Berdegú (eds.), *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, Manuscrito inédito en revisión para su publicación, 2012.
- Oszlak, O., “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, *Estudios CEDES*, Vol. 3., N° 2, Buenos Aires, 1980.
- Piñeiro, M., “Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos”, en Piñeiro, M. (ed.), *La institucionalidad agropecuaria en América*

- Latina: estado actual y nuevos desafíos*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2009.
- Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad*, Santiago de Chile, 2011.
- Rodríguez, T., L. Gómez, H. Munk Ravnborg y K. Bayres, “Cambios en consumo, pobreza y equidad en Nicaragua 1998-2005”, en Modrego, F. y J.A. Berdegú (eds.), *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, Manuscrito inédito en revisión para su publicación, 2012.
- Sain, G. y J. Ardila, *Temas y oportunidades para la investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe*, PROCISUR IICA, San José de Costa Rica, 2009.
- Soto Baquero, F., J. Santos Rocha y J. Ortega (eds.), *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006.
- Sotomayor, O., A. Rodríguez y M. Rodríguez, *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura. Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.
- Valdés, A., W. Foster, R. Pérez y R. Rivera, *Evolución y distribución del ingreso agrícola en América Latina: evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.
- Yúnez-Naude, A., J. Arellano González y J. Méndez Navarro, “Dinámica del consumo, pobreza y desigualdad municipal en México: 1990-2005”, en F. Modrego y J.A. Berdegú (eds.), *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, Manuscrito inédito en revisión para su publicación, 2012.

CAPÍTULO 4. LA REFORMA DE LA GOBERNANZA

*Este capítulo está basado en un trabajo
preparado por Roberto Martínez Nogueira para
PIADAL con aportes de Gustavo Gordillo*

En los primeros dos capítulos de este documento se ha desarrollado un marco conceptual y se ha presentado evidencia empírica a partir de los cuales surgen con claridad las nuevas oportunidades y desafíos para el diseño de nuevas estrategias y políticas públicas que contribuyan al desarrollo agropecuario y rural. Una de las conclusiones principales que se deriva del análisis de tres países importantes de la región, presentado en el Capítulo 3, es que la gobernanza en el sector agropecuario ha sido inconducente para efectivizar las contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo por razones específicas vinculadas a la economía política de cada caso considerado. En este sentido, el propósito de este capítulo es brindar una consideración más profunda a la posibilidad de transformación de los mecanismos de gobernanza, de manera de superar las deficiencias observadas, resolver los numerosos problemas persistentes y enfrentar los nuevos desafíos.

Este capítulo presenta una descripción y caracterización de los atributos que deben satisfacerse para la implantación de una gobernanza renovada acorde con los desafíos planteados a la agricultura de América Latina. Tres áreas de análisis son consideradas:

- 1) la introducción de la noción de una gobernanza fundada sobre la realidad actual de una economía política que surge de una agricultura más compleja y con crecientes desafíos;
- 2) la viabilidad de los procesos de cambio institucional progresivos que están fundados en ciertas condiciones de viabilidad y que además permiten identificar

- estrategias y senderos para estimularlos y consolidarlos, y
- 3) la agenda para la construcción de una nueva gobernanza, atendiendo a su carácter problemático y a su naturaleza política.

1. Gobernanza y gobierno

¿Por qué y qué gobernanza? Es necesario dar respuesta a esta pregunta pues esta noción es definida y abordada desde diferentes marcos analíticos y normativos. En este trabajo se procurará no discurrir en los debates académicos sobre el tema, sino que se apela a una definición amplia y que provee el marco para las consideraciones que siguen. “Gobernanza” se refiere al “conjunto de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos sociales articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen con sus obligaciones y negocian sus diferencias”.²⁹ En este sentido, la gobernanza difiere y a la vez complementa la idea de “gobierno” como estructura y capacidad de decisión al incorporar actores, reglas de juego y procesos sociales en torno a las políticas públicas, sin por ello obviar el papel del Estado como constructor de institucionalidad. Tampoco implica consenso, acuerdo o ausencia de conflicto: reconoce la pluralidad de actores, la divergencia de intereses y comportamientos orientados por lógicas institucionales particulares. En definitiva, atiende a la economía política de la agricultura y a los procesos desencadenados en torno a las decisiones de política. Es, como se reafirmará más adelante, una construcción social susceptible de ser orientada y parcialmente diseñada de

²⁹ Comité de expertos en Administración Pública, E/C/16/2006/4, New York, 2006.

manera de forjar senderos de política legítimos y viables (J. Pierre y B.G. Peters, 2000).

La comprensión de la economía política de cada caso particular y el establecimiento de una nueva gobernanza constituyen cuestiones críticas de tratamiento imposter-gable, pues el nuevo escenario requiere instituciones más efectivas y eficientes que brinden el marco a comportamientos innovadores y colaborativos y que den adecuada representatividad a actores, algunos nuevos y otros recurrentemente postergados. En este sentido es necesario reafirmar que las políticas públicas son producto de juegos políticos de elevada complejidad en los que participan actores que movilizan recursos de poder, concepciones de la realidad y capacidades institucionales y organizacionales. No son sólo consecuencia de una decisión de un órgano con potestad para ello o del despliegue de saberes técnicos, sino de un entramado de relaciones y de comportamientos de actores sociales que definen sus capacidades y restricciones.

La relación entre escenarios históricos, regímenes de políticas y modelos institucionales puede ser ilustrada. América Latina protagonizó ciclos (u olas) diversos, conforme a lo señalado en el Capítulo 2, con regímenes político-institucionales que no sólo difirieron en los contenidos de las políticas, sino también en las reglas utilizadas y en los actores involucrados y participantes de dichos regímenes. Estos ciclos se diferenciaron en la incidencia de determinadas alianzas sociales sobre las políticas adoptadas, en las definiciones de los problemas de la agricultura y de la ruralidad, en los instrumentos utilizados para darles solución y en los arreglos organizacionales establecidos.

En las últimas décadas, el tránsito entre las fases de esos ciclos u “olas” dio paso a revisiones, a veces radicales, de la organización del sector público inspiradas en la postulación de los “fracasos del Estado”, con una reestructuración de las políticas públicas y de las funciones estatales fundadas

en la desregulación, la privatización y la descentralización. La consecuencia, en términos de la eficiencia y efectividad del sector público, no fue la anticipada ya que se produjo el desmantelamiento de diversos sistemas públicos en respuesta a expectativas excesivamente simplistas sobre el funcionamiento de los mercados, sobre las capacidades de los actores privados para sustituir la provisión de servicios brindados por mecanismos públicos y aun para asumir su financiamiento. Regiones enteras y grupos de productores sufrieron las consecuencias del cambio de las reglas de juego y de las condiciones de los mercados muchas veces inexistentes o imperfectos.

2. La situación actual de la gobernanza

En el presente, tal como se señala en el Capítulo 2, en muchos países de la región se asiste a una revalorización de la orientación estratégica del Estado, con un mayor énfasis en la participación plena y en el empoderamiento de la ciudadanía, sobre el reconocimiento y aseguramiento de derechos y el fortalecimiento de las complementariedades y complejidades de las contribuciones y relaciones entre los niveles de gobierno, los sectores público y privado y la sociedad civil. Esta revalorización, empero, no ha dado lugar aún a criterios suficientes para construir y consolidar una institucionalidad adecuada a los objetivos que se plantean en este documento. Persisten en muchos casos obstáculos para la innovación debidos a asimetrías en las relaciones de poder y a inercias institucionales, con brechas múltiples en las capacidades de los actores para adecuarse y dar respuesta a las nuevas situaciones y desafíos.

En algunos casos se ha modificado el marco de la acción, pero no así las características básicas de la economía política de las reformas, lo que hace que la distancia entre

las intenciones y los impactos, así como entre la retórica y las consecuencias, sean apreciables. Por lo tanto, es explicable que la política agrícola sea una suma de acuerdos parciales resultado de negociaciones subordinadas a intereses de grupos particulares, tal como ha sido analizado en el Capítulo 3 en los casos de Brasil, México y Argentina.

La necesidad de actualización de la gobernanza es producto de la creciente complejización de la agricultura. Esta no sólo impacta sobre los mecanismos institucionales y políticos establecidos introduciendo una agenda más densa y compleja. Esta agricultura genera y está inserta en diversas redes de problemas, de políticas y de actores cada una de las cuales obedece a lógicas específicas y con frecuencia divergentes. Esta multiplicidad y diversidad de agendas y actores y las demandas que generan explican que ciertos criterios normativos se impongan en esa actualización. Para tener legitimidad, la nueva gobernanza deberá ser democrática, con cauces para la expresión y representación de la pluralidad de aspiraciones, con ámbitos para la deliberación en torno a alternativas de políticas y transparencia y también para el control social.

Esta gobernanza no se construye sólo con acuerdos horizontales entre actores: requiere una voluntad política respaldada por apoyos sociales y alianzas persistentes, con capacidades y medios efectivos para desencadenar acciones que impacten sobre las condiciones de vida de los territorios y de la población vinculada a la agricultura. Esa voluntad política debe impulsar la reducción de las asimetrías en las condiciones socio-económicas y de recursos de organización, gestión y conocimiento que inciden sobre el acceso a la información, la participación, la inclusión en marcos institucionales y la incidencia en los procesos sociales de toma de decisiones. Ello requerirá redistribuciones de recursos y el empoderamiento de grupos que tradicionalmente no han tenido voz ni representación

efectiva ante los actores tradicionales cuya preponderancia e incidencia en las decisiones contribuyó a consolidar la situación presente. Para ello, la creación de nuevas arenas de identificación de problemas y de debate sobre las alternativas para su resolución, con mayor incidencia de esos grupos en la toma de decisiones.

3. Las brechas de gobernanza

Las manifestaciones de las brechas señaladas son múltiples, y tienen consecuencias significativas sobre la orientación, coherencia y coordinación de las políticas públicas, los procesos decisorios y la articulación de intereses de distintos actores sociales. Estas brechas se manifiestan con frecuencia en mecanismos e instancias institucionales que están capturadas por grupos de interés que responden a situaciones y condiciones de importancia económica y/o poder político que han sido superadas en la nueva realidad económica y social. Como ejemplo de lo anterior es posible señalar que en algunos países aún prevalecen los viejos formatos de Ministerios de Agricultura, colonizados por los actores sociales tradicionales, con un foco de acciones centradas en la producción primaria y la agricultura familiar y con muy escaso conocimiento e incidencia sobre los procesos de modernización en la comercialización, la promoción de la competitividad y la innovación, centrales en las transformaciones de la agricultura de las últimas dos décadas.

Para poder cumplir con su función esencial de ser una instancia crítica y estratégica que permita efectivamente superar la fragmentación de las intervenciones y acciones estatales y lograr, de este modo, la coherencia y la coordinación necesarias, debe elaborarse una agenda de reformas –a la que se hace referencia en otra sección

de este capítulo— de sus capacidades prospectivas, políticas, analíticas y de gestión que posibiliten la asunción de papeles de liderazgo, superen los riesgos frecuentes de actuar “detrás de los hechos” e impidan su apropiación por intereses particulares.

La nueva gobernanza exige también nuevos modelos organizacionales en el ámbito del sector público. En el pasado, cuando las políticas estuvieron dirigidas a incorporar nuevas temáticas, generalmente se recurrió a mecanismos no integrados a los Ministerios de Agricultura. Esta diferenciación estructural y la variedad de las formas organizacionales a las que se recurrió provocaron con frecuencia una pérdida de coherencia en las políticas. Esa diferenciación, a su vez, hizo más porosas a las unidades organizacionales, haciéndolas más susceptibles de asumir las lógicas e intereses de sus clientelas específicas.

Por su parte, los núcleos centrales de esos Ministerios siguen respondiendo mayoritariamente a modelos burocráticos centrados en los procedimientos y sin clara orientación hacia resultados e impactos, con escasa vocación para ejercer la función de “rector sectorial” y para dialogar con los actores sociales de la agricultura, operando según visiones históricas y disciplinarias no actualizadas adaptadas a las nuevas condiciones económicas y sociales de la producción agropecuaria y agroindustrial. Es común advertir así una obsolescencia de las capacidades técnicas y administrativas que es funcional a la preservación de relaciones con sus clientelas particulares y a la perduración de racionalidades organizacionales que privilegian el mantenimiento de la situación existente.

Esta problemática está a su vez reforzada por el hecho de que las unidades que integran los ministerios suelen carecer de mandatos, criterios y orientaciones para la acción precisa y consistente que les permitan insertarse con contribuciones coherentes al logro de los objetivos

y prioridades definidas por la autoridad política. Lograr esto requiere la instrumentación coherente y articulada de una multiplicidad de políticas y de acciones que impacten sobre las diversas dimensiones del desarrollo, tales como la inversión, la infraestructura, los servicios o el bienestar rural, y otros, a los que se hizo referencia en el Capítulo 1. Si bien es evidente la ausencia –por razones técnicas pero, obviamente, también políticas– de planes consistentes que den sentido a esa multiplicidad, más notable es el carácter primitivo o inexistente de sistemas y prácticas de evaluación que permitan identificar no sólo los productos y resultados logrados a través de las acciones sino también a los beneficiarios efectivos de las acciones emprendidas.

Paralelamente, los servicios tradicionales de sanidad animal y vegetal, transferencia de tecnología o apoyo a las organizaciones de productores y a la empresa rural, han sufrido cambios que responden a nuevas concepciones de los modelos de gestión, pero sin satisfacer plenamente los requerimientos impuestos por la mayor heterogeneidad de productos y productores, por la complejización de los modos en que se manifiesta tanto la oferta como la demanda de esos servicios, ni de acumular capacidades para interactuar con efectividad con redes organizacionales que son cada vez más importantes, tanto a nivel nacional como internacional.

Estos servicios suelen presentar también las características de segmentación de sus programas y acciones, tanto en las concepciones que los orientan como en sus alcances territoriales, que afligen a los ministerios. No obstante, debe señalarse que su carácter predominantemente racional, la especificidad de sus acciones y el mayor control social a que están sometidos, hacen que estos organismos puedan identificar oportunidades de transformación no contaminadas por las rigideces o resistencias de las políticas más generales.

En cuanto a los actores sociales, han surgido grupos dinámicos, con nuevas capacidades y recursos que se han movilizado en torno a la agricultura, conformándose interacciones de gran densidad que contribuyen a la articulación productiva, a afirmar identidades y a construir capital social. Estas nuevas formas de producir e interactuar, que superan y complejizan las formas de acción de los actores tradicionales, incluyen a muchos de ellos que han reorientado sus capacidades y su inserción en el sistema productivo en respuesta a los nuevos escenarios y desafíos. Todo ello ha conformado una realidad social de la agricultura más diversa y dinámica que con frecuencia se manifiesta al margen de los ámbitos y mecanismos institucionales existentes.

4. Las estrategias y senderos para construir la nueva gobernanza

Las reformas de la gobernanza constituyen emprendimientos complejos y extremadamente exigentes. No se trata de imposiciones “por decreto” y sin sustento social, ni de reproducir “buenas prácticas” que siempre requieren su contextualización. Tampoco se refieren, al menos no en forma exclusiva, a propuestas globales de “buena gobernanza” a nivel global orientadas por experiencias y/o conceptualizaciones aplicadas en los países desarrollados. Por el contrario, se trata de mejorar la gobernanza con una visión práctica y realista a cada situación particular que introduce cambios, en una secuencia y velocidad, apropiada a cada situación específica (J. Sundaram y A. Chowdury, 2012). Iniciar estos procesos y llevarlos al éxito demanda liderazgos claros, movilización de recursos de poder, arreglos políticos, participación de los involucrados, fortalecimiento de actores sociales, para superar los

déficits de representación, conocimientos y mecanismos de deliberación consistente con las formas de representación existentes.

5. La naturaleza de los procesos de reforma

Los procesos de reforma de la gobernanza deben enfatizar tres puntos centrales que constituyen el fundamento conceptual de las cualidades de la nueva gobernanza y del planteo estratégico para implantarla: su construcción histórica, su especificidad situacional y su carácter político.

Primero, está la **trayectoria histórica**. Los arreglos institucionales existentes no son la consecuencia de diseños racionales, sino que constituyen construcciones históricas que conforman instituciones, crean y transforman organizaciones y canalizan procesos políticos. Incluyen nuevos marcos normativos y legales, definiciones de políticas y de regulaciones, acciones de implementación y compromisos con actores sociales. Si bien tanto las instituciones como la gobernanza son simultáneamente parte y productos de los procesos evolutivos descritos e incluyen aprendizajes constantes, estrategias diferenciales de los actores y relaciones cambiantes entre ellos, pueden también resultar de rupturas institucionales. Estas rupturas son provocadas, en general, por la necesidad de enfrentar nuevas situaciones en términos de la comprensión de la realidad o por cambios en las relaciones de fuerza entre actores sociales.

Las cualidades o características específicas de estos procesos están relacionadas con la naturaleza de los marcos institucionales existentes, con la naturaleza de los escenarios y procesos políticos y con las capacidades de los actores públicos y privados, incluyendo sus recursos y capacidad de acción colectiva. Es por ello que las estrategias de los procesos de reforma deberían apuntar a la sostenibilidad

social de reglas de juego equitativas, a potenciar eslabonamientos y estimular las complementariedades entre los sectores público y privado, con esfuerzos para alcanzar la maduración y la activación de nuevos actores. Una gobernanza que se actualiza históricamente exige capacidades para la formulación de políticas con visión prospectiva, coherencia en el conjunto de acciones del Estado, acuerdos que las sostengan y aprendizajes sociales alimentados por la experimentación y la evaluación sistemática.

Segundo, la **especificidad nacional y la existencia de modelos replicables**. Las características de la gobernanza son resultado de juegos entre actores que movilizan poder para avanzar en sus aspiraciones e intereses, es decir, de la economía política de cada país y de su agricultura. Por ello, es preciso contar con una comprensión rigurosa de los procesos sociales, de las complejidades del poder y del carácter problemático de los cambios institucionales y organizacionales. Ello supone la identificación y activación de actores diversos y la evaluación de factores críticos en los procesos de toma de decisión y de construcción de acuerdos de manera de hacerlos más legítimos, inclusivos y eficaces. Subrayar esta especificidad nacional implica revisar críticamente la frecuente transferencia de paradigmas y regímenes de política, así como de modelos organizacionales que explican un cierto isomorfismo en los arreglos, la recurrente simultaneidad en su adopción (las etapas y olas a que se hizo referencia) y los muy frecuentes problemas de adecuación contextual. Esta difusión y replicación es atribuible tanto a la legitimación de sus contenidos a través del aval de comunidades de profesionales y académicos, como a la adopción de diseños e instrumentos reputados como exitosos entre cuadros políticos y técnicos y, muy particularmente, a la influencia de mecanismos regionales y globales que condicionan las agendas de gobierno de cada país. Ilustración de lo anterior fue la incidencia del

llamado Consenso de Washington en los diseños institucionales y en las políticas públicas, con resultados más que cuestionables por el carácter cuasi compulsivo de su transferencia y adopción.

Tercero, el **carácter político de la gobernanza**. A pesar de la naturaleza interactiva y multidimensional de los procesos señalados, una nueva gobernanza supone reformas institucionales que deben ser lideradas, legitimadas e implementadas. Las instituciones (y la gobernanza) son, en definitiva, políticas, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Por consiguiente, estas reformas *se viabilizan a través de estrategias y capacidades de gobierno, del ejercicio de liderazgo y de la movilización de actores sociales sustentados en recursos de poder. Para ser efectivas también requieren una buena comprensión de la complejidad de las problemáticas agrícolas.* Para avanzarlas y hacerlas sostenibles tanto la autoridad política como las organizaciones públicas son partícipes críticos. Si bien ambas deben operar en un marco de restricciones institucionales, sus políticas y acciones crean y modelan las instituciones existentes definiendo prácticas y restricciones y estableciendo nuevos marcos, reglas y acuerdos. Estos procesos contribuyen a la creación de nuevas relaciones y capacidades institucionales, a la activación de la acción colectiva y a la apertura de oportunidades y canales para que los actores sociales desplieguen en los procesos políticos sus objetivos y estrategias. Es por ello que en la búsqueda de una mejor gobernanza del sector agropecuario algunos ámbitos institucionales específicos deben ser necesariamente reformados. Un ejemplo central son los Ministerios de Agricultura que deben alcanzar un nivel adecuado en sus capacidades prospectivas, de iniciativa para impulsar propuestas, de articulación de otras organizaciones públicas y privadas y de canalización de esfuerzos sociales.

6. Las evidencias que iluminan los posibles caminos hacia la nueva gobernanza

En la discusión sobre la gobernanza para la agricultura, algunas cuestiones centrales deben abordarse. La gobernanza efectiva para la agricultura está fuertemente ligada a la calidad institucional de cada sociedad. Frente a esta afirmación, se abren opciones estratégicas. Una primera aproximación consiste en afirmar que esa calidad institucional es una condición que debe ser satisfecha en forma previa. No obstante, existen evidencias de que es posible introducir cambios con impactos significativos en aspectos localizados o con cierta especificidad. En primer lugar, las condiciones externas de la agricultura pueden constituir estímulos para la adecuación institucional a los nuevos desafíos. De igual manera, los aprendizajes derivados de distintos regímenes de políticas experimentados por los países de la región, así como de la ya larga trayectoria de las organizaciones públicas y corporativas del sector, brindan un marco que viabiliza transformaciones en campos en los que los fracasos o insuficiencias han sido reiteradamente denunciados (ver Capítulo 3). En lo político, nuevos liderazgos, instituciones que en muchos países se han fortalecido y una sociedad civil más activa, pueden a su vez dar soporte político a esos cambios.

Hay ejemplos que validan las afirmaciones anteriores. Muchos países de la región introdujeron en las últimas décadas reformas significativas en sus marcos organizacionales y de gestión, con fracasos y algunos éxitos a los que se ha hecho referencia en el Capítulo 3. Se ha extendido la práctica de la planificación estratégica, se han implantado sistemas de presupuestación y de gestión por resultados y se ha ido institucionalizando la evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, hay combinaciones creativas de políticas sociales con aspiraciones universalistas con

programas dirigidos a poblaciones con atributos o capacidades específicas.

En lo referido al Estado, se ha consolidado el consenso sobre la necesidad de una administración profesionalizada, con grupos técnicos solventes y protegidos de las arbitrariedades y requerimientos de corto plazo de la competencia política. Se ha afirmado también la noción de que un Estado mejor requiere esfuerzos sistemáticos de abrir el gobierno a la sociedad con transparencia y rendiciones de cuentas. Se están creando mecanismos y capacidades en materia de gestión del conocimiento en lo referido a escenarios, tecnologías, mercados y procesos sociales y culturales. Las evidencias indican, por otra parte, que la descentralización, gran instrumento para acercar a la ciudadanía a la gestión de gobierno, requiere esfuerzos de construcción de capacidades y de democratización de los procesos decisorios para que no sea cooptado o dominado por intereses locales o sectoriales. En algunos países se ha reconocido la enorme importancia de la dimensión territorial, dando lugar a innovaciones en materia de planificación concertada y de mecanismos de implementación, como es el caso de las Agencias que cuentan con un cierto grado de autonomía funcional de los Ministerios de Agricultura. Más significativo, tal vez, es el renacer de nuevas modalidades de planificación para introducir coherencia a la acción del Estado a nivel sectorial y de la organizacional territorial (V. Mehde, 2006).

Los estados de la región han acometido programas ambiciosos de política con nuevas institucionalidades que son evidencias de capacidades políticas y de gestión, con resultados promisorios que han aprovechado contextos externos favorables. Se ha avanzado en la ordenación de las políticas sociales, con generalización de las transferencias condicionadas y la construcción de sistemas de protección social, en la que Costa Rica asumió la vanguardia. Países

como Brasil han mantenido estrategias de desarrollo industrial con una orientación creciente hacia la competitividad y la innovación, a pesar de los cambios en sus conducciones políticas. También, ha generado una nueva institucionalidad que permite la atención a la especificidad de las “distintas agriculturas” con convergencia en los propósitos perseguidos y ha construido un régimen de responsabilidad fiscal que disciplina tanto al gobierno central como a los gobiernos de los Estados.

La experiencia de preservación de sus estructuras de planificación de largo y corto plazo de México, así como los logros con programas sociales de coberturas muy extensas y gestión articulada entre niveles de gobierno y evaluaciones regulares, es destacable. La eficiencia de la administración chilena, su disciplina financiera y presupuestaria y los esfuerzos por construir un cuerpo directivo de excelencia en la administración pública, son soportes de políticas de apertura y competitividad consistentemente aplicadas. La modernización de ámbitos institucionales para acompañar el desarrollo de una agricultura más dinámica y competitiva en Perú se está llevando a cabo con éxitos significativos. Los logros de articulación entre el sector público y privado en Colombia en una diversidad de rubros y situaciones regionales tienen larga data y se han consolidado. Una manifestación de ello es la creación de órganos para la competitividad.

Todas estas experiencias permiten afirmar que la reforma en la institucionalidad pública en la región es posible si se adoptan objetivos viables y si se cuenta con un compromiso político adecuado y con un esfuerzo continuo de construcción de capacidades y articulación con los actores privados. Pero, más concretamente, también puede interpretarse que la reforma institucional no puede ser abordada en forma totalizadora: ella es producto de la movilización de recursos de gobierno con legitimidad

social en ámbitos específicos. Cada arena particular en la que se dirimen los conflictos y discrepancias por políticas públicas presenta restricciones y oportunidades específicas. Son los atributos y dinámicas de cada una de estas arenas las que determinan la viabilidad de las reformas. Enfoques progresivos, localizados, son ilustrados por esos ejemplos: todos ellos representan segmentos de una realidad política e institucional que presenta claroscuros y que dan lugar a oportunidades estratégicas que, en el caso de la agricultura, deberían ser identificadas y aprovechadas, en particular por los responsables políticos.

Bibliografía

- Comité de expertos en Administración Pública, E/C/16/2006/4, New York, 2006.
- Mehde, V., "Governance, Administrative Science and the paradox of new public management", *Public Policy and Administration*, Vol. 21, No. 4, pp. 60-81, 2006.
- Pierre, J. y B.G. Peters, *Governance, Politics and the State*, Macmillan, Londres, 2000.
- Sundaram, J. y A. Chowdury, "Alternatives", *Turkish Journal of International Relations*, Vol.10, No.4, 2011 pp. 25-35, 2012.

CAPÍTULO 5. POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA QUE LA AGRICULTURA CONTRIBUYA MÁS AL DESARROLLO

Este capítulo fue preparado en base a un trabajo para PIADAL por Carlos Pomareda con contribuciones de Roxana Barrantes, Eugenio Díaz-Bonilla, Desirée Elizondo, Ana María Ibáñez, Roberto Junguito, Eduardo Trigo, Alberto Valdés y Juan Manuel Villasuso

1. Introducción

El Capítulo 4 presentó los atributos y condiciones necesarias que una gobernanza renovada debe tener para que sea posible construir instituciones y políticas públicas que promuevan mayores contribuciones de la agricultura y el sector rural al desarrollo económico y social.

En este capítulo se analiza, con cierto detalle, las políticas públicas más importantes para el funcionamiento de la agricultura y la vida rural. Dichas políticas públicas están caracterizadas como las *reglas del juego* que el Estado define para orientar o normar las acciones de los actores sociales en sus decisiones individuales, empresariales o corporativas.

Dado que existen varias categorías de actores sociales, que tienen objetivos e intereses diferentes, una de las metas de las políticas es estimular las interacciones entre actores sociales a través de mecanismos de gobernanza que hagan posible, mediante la negociación y conciliación de posiciones, el logro de objetivos comunes y el compromiso para la acción conjunta.

Las políticas para la agricultura y el sector rural son muchas y se han agrupado en cinco categorías: macroeconómicas, comerciales, sectoriales agropecuarias, sociales y ambientales. Hay también otras políticas que no caen en

las categorías señaladas, como la laboral y migratoria, a las cuales se hará una breve referencia cuando se aborden las políticas sociales.

La agrupación de las políticas en estas cinco categorías tiene el objetivo de facilitar la identificación de las instituciones que, en algunos casos en co-responsabilidad con otras instituciones públicas y privadas, son responsables de la definición y aplicación de dichas políticas. Esta co-responsabilidad se da entre instituciones del sector agropecuario y otras fuera del sector, y entre el estado nacional y los gobiernos regionales-estatales y locales.

Esta agrupación de las políticas particulares en grandes categorías es una forma de simplificar la realidad y debe tomarse con flexibilidad ya que en ciertos casos una política particular puede abarcar más de una categoría. Las categorías o grupos de políticas se relacionan con los cinco objetivos o demandas descritos en el Capítulo 1. En el análisis específico de cada grupo de políticas, que se desarrolla en la sección siguiente, se utilizará esta relación como un elemento analítico central.

En dicho análisis se parte del reconocimiento de que para alcanzar los cinco objetivos de desarrollo es necesario definir e implementar un conjunto de políticas equilibradas, flexibles y consistentes con las características particulares de cada país en las cinco grandes categorías de políticas.

A lo largo de los años y particularmente en las últimas dos décadas, la región ha acumulado experiencias y conocimientos de gran importancia con respecto a los efectos que la implementación de distintas políticas para el sector agropecuario ha tenido sobre los objetivos del desarrollo. Estas experiencias han sido documentadas y analizadas y surgen criterios y enseñanzas que son un marco analítico y conceptual de gran importancia para pensar el futuro. Las recomendaciones y conclusiones que se presentan en este capítulo sobre cada una de las políticas tienen un carácter

indicativo. Representan la visión y opinión de los autores y tienen el objetivo de orientar el análisis y la comprensión de las experiencias acumuladas durante los últimos años. El diseño e implementación de políticas públicas deben adaptarse a las condiciones particulares económicas, sociales y políticas de cada país en cada momento histórico.

2. Las políticas macroeconómicas

2.1. Ámbitos y corresponsabilidad institucional

En esta categoría de políticas se incluyen las políticas cambiaria, monetaria, fiscal y tributaria. Aun cuando se reconoce el estrecho vínculo entre estas políticas y la política comercial, ésta es tratada por separado debido a que tiene particularidades en relación a la agricultura y también una mayor especificidad en función de las características de cada país.

En la definición y conducción de las políticas macroeconómicas hay corresponsabilidad, con importantes variaciones en cuanto al poder relativo, entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda o de Economía y Finanzas. Los primeros tienen funciones específicas en relación a la estabilización de precios y, en algunos casos, el mantenimiento del empleo, y también sobre la estabilidad financiera y bancaria. Los segundos diseñan y administran el programa económico, especialmente en lo que hace al presupuesto, que incluye ingresos y gastos fiscales, inversión pública y financiamiento público. Sin embargo, existen áreas de corresponsabilidad entre estas entidades.

Además de estas entidades con responsabilidad directa, existen las superintendencias de entidades financieras o explícitamente de Banca y Seguros, y la Contraloría, todas éstas con responsabilidad por la vigilancia del

cumplimiento de las normas y del gasto público. En algunos países existen también las entidades reguladoras de los servicios públicos. La anterior referencia se hace con el fin de identificar los complejos espacios institucionales con los que se debe abordar la implementación de las políticas macroeconómicas.

La capacidad de incidir, por parte de las instituciones del sector agropecuario, sobre el diseño de las políticas macroeconómicas, es limitada. Requiere tener capacidad institucional e información sobre estas políticas y el impacto de las mismas sobre funcionamiento de la agricultura y sus contribuciones al desarrollo. Esta capacidad está, en general, poco desarrollada en los Ministerios de Agricultura y es un requisito para una buena gobernanza de la agricultura, la cual debe comenzar con el diálogo entre las partes sustentado en el conocimiento.

2.2. Las políticas macroeconómicas actuales y los objetivos de desarrollo

En el manejo de la **política fiscal** persisten en América Latina dos objetivos principales: la captación de ingresos fiscales y lograr ciertos efectos sobre la inversión privada. En ocasiones la política macroeconómica también es usada para modular ciertos aspectos del consumo y el comportamiento de los agentes económicos.

Los instrumentos usuales son los impuestos a las ventas (o al valor agregado), al ingreso (ganancias), a la propiedad y, en algunos países, al comercio exterior. La agricultura está sujeta a todos estos instrumentos impositivos; sin embargo, en América Latina no existe información adecuada sobre la estructura tributaria y la correspondiente presión tributaria a este sector. Las ventas informales y la ausencia de títulos de propiedad están entre los factores

que limitan la implementación de una adecuada política de tributación en la agricultura.

En los agro-negocios se dan, en general, tres problemas en relación al pago de impuestos: a) un porcentaje reducido de las unidades agropecuarias está formalizado y paga impuestos; b) la evasión tributaria es alta y por lo tanto la contribución de la agricultura a los ingresos fiscales es limitada, y c) las deficiencias en los catastros de la propiedad rural, la limitada titulación de las tierras y el registro de las unidades agropecuarias como empresas, conlleva una alta informalidad y la consecuente ausencia de registros sobre quién debe pagar impuestos y el monto de los mismos.

Un tema que ha estado en el centro de la discusión es si la política macroeconómica ha penalizado el crecimiento de la agricultura. Una estimación del Banco Mundial (IBRD, 2008) calcula que la imposición directa a la agricultura en América Latina en la década del ochenta era del 12% del valor agregado del sector. Tomando una visión más general de la noción de “carga impositiva” (Krueger, Schiff y Valdés, 1991) se estudiaron otros impactos, tales como la combinación de políticas comerciales que favorecen a la industria y que discriminan contra la agricultura y la existencia de tasas de cambio sobrevaluadas, medidas que gravan de manera indirecta a la agricultura con cargas cercanas al doble de las de la tributación directa. Esta carga tributaria indirecta se ha reducido significativamente según los más recientes trabajos de Anderson y Valdés (2008). Se ha calculado que entre los períodos 1980-1984 y 2000-2004 la carga tributaria neta a la agricultura, resultante de la combinación de los impuestos directos a la agricultura y la tributación indirecta originada en las políticas comerciales y cambiarias, se redujo del 28% del PIB al 10% en los países cuya economía depende de la agricultura, y del

15% al 4% en los países catalogados como en proceso de transformación (Banco Mundial, 2008).

Otro aspecto relevante concierne a la efectividad de la política tributaria para generar ingresos públicos y para atraer inversión privada. Algunos países de América Latina no han dado suficiente atención a las medidas para ampliar la base tributaria y resolver los problemas de evasión, lo cual afecta negativamente los ingresos fiscales. Por otro lado, estas debilidades del sistema tributario son indirectamente una forma de atraer y favorecer a la inversión privada, incluyendo la externa.

Como parte de la política de atracción de la inversión externa a los sectores productivos, incluyendo la agroindustria, se ha optado por las Zonas Francas (ZF) con exenciones tributarias. En Costa Rica, por ejemplo, varias agroindustrias, como la de la piña, el jugo de naranja y el procesamiento de tilapia, están bajo el régimen de Zona Franca, pero no el segmento de la producción primaria en estas cadenas (Pomareda, 2011). Se reconoce que en las ZF se genera empleo, en varios casos los gobiernos extienden el período de exención en demasía y así dejan de percibir importantes ingresos por pago de impuesto a la renta. Si bien aumentar los ingresos fiscales no está planteado como un objetivo de desarrollo, la recaudación es necesaria para la inversión social y para aquellas inversiones que permitan estimular la producción.

En algunos países como Perú y Chile el *boom* minero ha contribuido a un incremento sustantivo de los ingresos fiscales por la vía de impuestos a la renta de las empresas mineras y ha permitido a los gobiernos locales y regionales mejorar sustantivamente sus ingresos. En el caso del Perú, la aplicación de los ingresos del Canon Minero captado por los gobiernos locales y regionales aún no está siendo bien utilizada. La limitada capacidad institucional al nivel local es el factor más limitante para una adecuada utilización

de los recursos en beneficio de las zonas rurales pobres, donde conviven la minería y la agricultura (Torres, 2012).

En síntesis, en la política tributaria hay opciones para mejorar el diseño y la aplicación de las medidas para mejorar la recaudación, pero también para tener una base más equitativa de recaudación de impuestos en los sistemas agroalimentarios.

En el marco de la **política fiscal** y de utilización de los recursos fiscales obtenidos es importante lograr una adecuada asignación de recursos para generar bienes públicos y crear condiciones favorables para la agricultura a través de inversiones en los sistemas de información, comunicaciones, reservorios para agua usada en usos múltiples, carreteras, electricidad, telecomunicaciones, que generan mayores beneficios que los gastos en “bienes privados” como los subsidios a la producción.

La CEPAL (2011) encuentra una tendencia reciente a incrementar el gasto en bienes públicos frente al dirigido a los bienes privados. Basada en estudios de la FAO (2006), la CEPAL establece que: “Entre los períodos 1985-1990 y 1996-2001, el porcentaje del gasto en infraestructura rural subió del 5,9% al 13,6%, y el correspondiente al gasto en servicios sociales pasó del 11% al 17%. Estas cifras demuestran que los países están dando cada vez mayor importancia al gasto en bienes públicos” favoreciendo una baja en los costos de transacción y la conectividad de las zonas rurales (Webb, 2012). No obstante, la distribución de los beneficios del gasto rural no ha sido homogénea de acuerdo con el análisis del Capítulo 3.

Similarmente, la inversión pública en los servicios de sanidad agropecuaria, la investigación y extensión agropecuaria, los centros de acopio, etc. muestra una tendencia positiva. Sin embargo esta inversión no siempre ha estado bien direccionada. El Banco Mundial (2008) estima que el gasto público en América Latina en la agricultura ha

sido cuatro veces mayor en subsidios y apoyos directos a la producción que en la producción de bienes públicos, y concluye que para mejorar la asignación presupuestaria en la agricultura es necesario introducir reformas institucionales de fondo que permitan democratizar y descentralizar los procesos de decisión en la asignación de los recursos públicos.

La inversión en investigación y desarrollo tiene un muy alto rendimiento social que no siempre ha sido aprovechado plenamente. Trigo y Pomareda (2012) muestran que en los últimos cinco años los presupuestos de los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria (INIA) se incrementaron a una tasa anual promedio del 6%, aunque varios INIAs han sufrido una disminución sustantiva de los aportes del Estado a su presupuesto. Sin embargo, gran parte de ese incremento presupuestal no se ha dirigido a investigación de más calidad ni a resolver problemas estructurales que limitan el desempeño de los INIAs.

La **política cambiaria** en América Latina ha estado orientada a flexibilizar los regímenes cambiarios y a evitar la sobrevaluación de las tasas de cambio que habían predominado en las décadas del setenta y ochenta (ver Frenkel y Rapetti, 2010). El debate en torno al tipo de régimen cambiario más adecuado sugiere que los regímenes intermedios, como los de bandas cambiarias, son los más vulnerables aunque no hay un acuerdo general sobre si la flexibilidad cambiaria es mejor que establecer tipos de cambio fijos. También se ha señalado que más importante que la elección del régimen cambiario son las políticas y las instituciones fiscales, monetarias y financieras del país (Calvo y Mishkin, 2003).

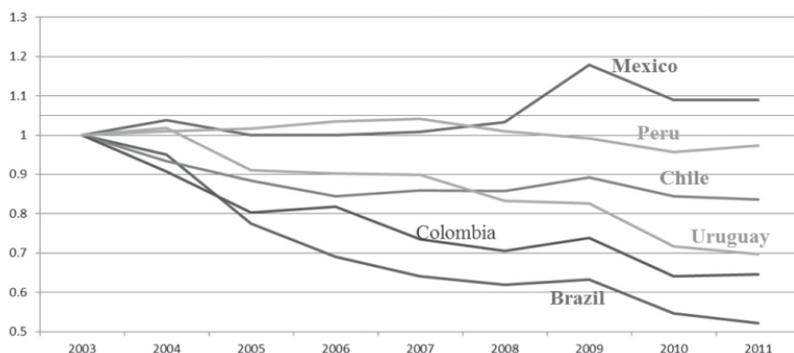
Durante la primera década del siglo XXI se han logrado acuerdos más sólidos con respecto al manejo monetario y cambiario en la región con la adopción muy generalizada de los esquemas que definen metas de inflación (*inflation*

targeting frameworks) junto con sistemas cambiarios de flotación administrada. Estos esquemas, a la par de haber contribuido a reducir la inflación, parecen haber llevado en varios casos a la apreciación del tipo de cambio, lo cual obliga a considerar adecuadamente el balance entre inflación y tipo de cambio. Al respecto, diferentes estudios (Rodrik, 2008, y Frenkel y Rapetti, 2010) concluyen que un régimen cambiario adecuado que contribuya a mantener la tasa de cambio real competitiva contribuye a estimular la producción y el crecimiento económico en los países en desarrollo y emergentes. Esto es especialmente cierto en el caso del sector agrícola, y en particular el orientado a la exportación.

Más recientemente, y a raíz de la reincidencia de la crisis financiera internacional y del proceso de apreciación de las monedas que se viene presentando en América Latina, la gran preocupación es, nuevamente, el nivel de intervención cambiaria en un sistema flexible pero administrado de la tasa de cambio. Diferentes estudios han señalado la importancia de los controles de los movimientos de capital financiero y las condiciones y modalidades que estos deben tener para evitar que la apreciación conduzca a frenar el crecimiento económico en la región (FMI, 2011). La sobrevaluación cambiaria observada en los últimos años, aunque fue coincidente con el alza de los precios de los productos básicos (2008-2009), ha favorecido las importaciones de alimentos y ha penalizado las exportaciones de origen agropecuario, por ejemplo en algunos países de Centro América. El aumento de las importaciones no siempre resultó en una disminución del precio al consumidor y, consecuentemente, los excedentes generados fueron capturados especialmente por las empresas importadoras de alimentos (Pomareda, 2009).

El Gráfico 5 muestra la evolución del Tipo de Cambio Real (TCR).³⁰ Una tendencia a la baja en el TCR significa una apreciación de la moneda local, lo que contribuye a una pérdida de la competitividad internacional. Puede verse la notoria apreciación de las monedas en todos los países analizados, excepto México, y, consecuentemente, la penalización de todas las exportaciones, incluyendo las de origen agropecuario, el favorecimiento de las importaciones y la reducción del valor agregado (insumos no transables -mano de obra, servicios, retornos a la tierra) (Valdés, 2012).

Gráfico 5. Evolución de la TCR en algunos países de América Latina (2003=100)



Fuente: Valdés, 2012.

³⁰ En general el tipo de cambio real es definido como el coeficiente de precios de transables a no transables. En la práctica, se usa la fórmula siguiente (que es la aplicada acá): tipo de cambio nominal (por ej. pesos por dólar) multiplicado por un índice de precios externo (usualmente el índice de precios al consumidor en EE.UU. si se analiza el TCR respecto del dólar), y luego todo dividido por el índice de precios al consumidor del país correspondiente.

Las **políticas monetarias y financieras** tienen entre sí *trade offs* que pueden tener impactos importantes en la agricultura y en la contribución que ella hace a los objetivos de desarrollo. Una política monetaria orientada a controlar la inflación a niveles compatibles con otras medidas macroeconómicas y con aspectos estructurales relevantes puede tener un impacto positivo en el desarrollo de la agricultura, y este ha sido el caso de la mayor parte de los países de la región en la reciente década. Se reconoce que el mayor compromiso con el control de inflación condujo a una recuperación de la actividad económica y al mejoramiento de los indicadores económicos principalmente fiscales, externos, financieros y aun sociales, como la reducción de la pobreza y la baja en el desempleo. Concurrente con estas condiciones se restablece la inversión privada y la agricultura ha sido uno de los sectores favorecidos (Valdés, 2012). Sin embargo, un tema relacionado que hay que monitorear es si regímenes de *inflation targeting* con metas muy optimistas (en relación con la posible reducción de las tasas de inflación) pueden afectar negativamente el crecimiento y las exportaciones, en parte por la necesidad de mantener tasas reales de interés muy elevadas que pueden contribuir a la apreciación del tipo de cambio y a un menor nivel de actividad económica (Díaz-Bonilla, 2012).

La actual crisis financiera internacional no afectó adversamente a la región en la magnitud de otras crisis anteriores, cuando el PIB regional se contrajo más que el mundial. Esto fue el resultado de tener una política macroeconómica más sólida. Durante esta fase América Latina estuvo a la cabeza de los flujos de inversión privada y la agricultura ha crecido en forma significativa. En términos generales, la reducida inflación contribuyó a que el impacto negativo sobre el ingreso real y el poder adquisitivo de la población, especialmente los más pobres y con salarios

fijos, no haya sido tan notable como en otras recesiones globales.

Las políticas monetaria y cambiaria de los países de América Latina están cada vez más ligadas a la economía internacional. La política monetaria internacional, es decir la definida por los países con mayor incidencia en la economía mundial, afecta el comportamiento de los precios internacionales de los productos básicos y por lo tanto influye en los precios de la agricultura. Varios estudios han señalado la relación entre la política monetaria y el valor del dólar, y la relación inversa entre la cotización de esta moneda y los precios de los *commodities* (incluyendo las agropecuarias). En este sentido, la devaluación del dólar desde principios de los 2000 ha sido uno de los varios factores que han estado detrás del incremento reciente de precios de los productos agrícolas básicos comercializados internacionalmente (soja, maíz, trigo, leche en polvo y arroz), y que favoreció notablemente a los países exportadores de dichos productos. Sin embargo, también tuvieron un efecto negativo en la población más pobre que destina una parte importante de su ingreso a la adquisición de estos rubros básicos (IFPRI, 2011).

En conclusión, en los últimos años la situación macroeconómica de América Latina ha mejorado significativamente. Los indicadores fiscales y de deuda pública muestran mayor espacio fiscal y solvencia. La política monetaria ha contribuido a generar mayor estabilidad de precios a pesar de la inestabilidad global. Los bancos y los sistemas financieros parecen más sólidos, con mejores niveles de liquidez y capitalización. Todo esto ha contribuido a generar una mayor estabilidad macroeconómica, con una menor probabilidad de crisis y un mayor margen para políticas anticíclicas. Esto ha ayudado a estabilizar el crecimiento, incluyendo el del sector agropecuario, y se ha tenido, con muy pocas excepciones, poco impacto negativo

vía inflación en el poder adquisitivo de la población más pobre, lo cual ha generado impactos beneficiosos sobre la reducción de la pobreza y algunas mejoras de la inequidad. Especialmente, el mayor margen fiscal de los gobiernos ha permitido invertir algo más en bienes públicos y en redes de protección social, incluyendo aquellos que favorecen a la población rural.

2.3. Flexibilización en la política macroeconómica para atender los objetivos de desarrollo

Las políticas macroeconómicas de los últimos años y las condiciones de alta liquidez de los mercados internacionales han resultado en una mayor inversión privada, incluyendo la externa, y la reducción sustantiva en la fuga de capitales. Ello ha permitido el crecimiento económico y la generación de empleo, con una sensible mejora de los ingresos de la población pobre. La pobreza medida a nivel nacional se ha reducido porcentualmente desde un 39,7% de la población total en 2005 hasta 29,4% en 2011 (CEPAL, base estadística de datos), proceso con escasos antecedentes a nivel mundial. Una mayor reducción de las condiciones estructurales de la pobreza requeriría una mayor inversión pública orientada en forma explícita a los objetivos de desarrollo y una mejora en la efectividad del gasto público en educación, salud, conectividad, seguridad social, seguridad ciudadana y programas de ayuda social.

Es importante señalar que en años recientes la mayoría de los países de la región ha respetado dos principios básicos en la conducción de la política macroeconómica: a) no recurrir a medidas macroeconómicas para resolver desequilibrios de orden sectorial, y b) hacer una separación clara entre la política macroeconómica y la social.

Esta estabilidad macroeconómica ha sido fundamental para un mejor desempeño de la agricultura. Sin embargo,

es posible hacer algunas sugerencias para que las políticas macroeconómicas contribuyan a lograr un mejor equilibrio entre los objetivos para el desarrollo:

1. El impedir, o al menos reducir, la sobrevaluación de las monedas debe ser un objetivo de la política macroeconómica. Debe monitorearse el impacto de los esquemas de *inflation targeting* sobre el crecimiento y la apreciación de las monedas nacionales. La afluencia de dólares por diversos medios resulta, en la mayor parte de los países, en tasas de cambio sobrevaluadas con respecto al dólar, que favorecen la importación y castigan las exportaciones. En la medida en que en muchos de los países se sigue dependiendo sustancialmente de las exportaciones agroalimentarias, la penalidad cae directamente en la agricultura, aun cuando ello abarata los insumos importados.
2. Los indicadores fiscales y de deuda pública muestran mayor espacio fiscal y solvencia en la mayoría de los países de la región. Todo esto ha contribuido a generar una mayor estabilidad macroeconómica, con una menor probabilidad de crisis y un mayor margen para políticas anticíclicas, ayudando a estabilizar el crecimiento, incluyendo el del sector agropecuario, y a reducir pobreza. Especialmente, el mayor margen fiscal del gobierno ha permitido invertir algo más en bienes públicos y en redes de protección social. Es importante cuidar esa solvencia fiscal que permite tomar medidas anticíclicas futuras en el marco actual de volatilidad en los mercados mundiales.
3. La agricultura no debe ser sometida a cargas tributarias mayores a las de otros sectores y los impuestos a la agricultura deben estar encuadrados dentro del esquema general de impuestos al valor agregado y a la renta similar a los que son aplicados a otros sectores. Los impuestos que pueden afectar la producción, las

- exportaciones y la utilización de insumos deberían ser minimizados. Tanto la teoría como la evidencia empírica sugieren que los impuestos a la tierra (prediales), si están bien estructurados y aplicados sobre una buena base catastral, pueden conducir a minimizar las pérdidas de eficiencia e inducir la inversión para la producción. De particular importancia es la titulación como factor crítico con influencia en el desarrollo del mercado de tierras y la inversión privada. Al respecto, es necesario que en el presupuesto público se aumenten considerablemente los recursos para elaborar los Catastros, la Titulación y los Censos, en los cuales hay en muchos países un retraso de más de cincuenta años.
4. Para aumentar los ingresos fiscales por la vía de impuestos a la renta y la propiedad a nivel nacional es preciso ampliar la base tributaria y sancionar la evasión tributaria. El argumento de que más impuestos reducirían la inversión privada deberá tenerse en cuenta, pero sin que se convierta en una excusa para no tomar las medidas necesarias. La mayor disponibilidad de recursos en las arcas del Estado deberá hacer posible la mayor inversión en educación, salud, seguridad y conectividad rural. Concurrente con las medidas anteriores es indispensable invertir en las instituciones del Estado para mejorar la calidad del gasto público y superar sus limitaciones en la entrega de servicios, especialmente en las áreas rurales.
 5. Ante evidentes perspectivas de inestabilidad en los mercados, es conveniente crear fondos especiales para ofrecer apoyo directo al consumo de alimentos entre los sectores sociales más pobres y desvalidos, especialmente en los momentos de crisis de precios. Esto es preferible a medidas generales de subsidios permanentes. Estos temas seguirán en debate y cobrarán cada vez mayor relevancia en la discusión sobre

- flexibilización de la política fiscal, mientras continúe la volatilidad en los mercados mundiales.
6. Es razonable aceptar mayores niveles de déficit fiscal ocasional en función de las circunstancias de emergencias, algunas de ellas con impacto negativo directo en la agricultura. Esta medida debe ser una consideración importante, pues la economía de los países de la región se desempeña cada vez más en un escenario de turbulencia por razones climáticas y otros desastres, y es preciso atender las emergencias. Estas medidas tendrán resultados positivos sobre la reducción de la pobreza si los recursos se orientan a inversiones en zonas rurales donde la situación es más severa y en las cuales las soluciones de mercado son menos viables.
 7. Es necesario superar algunos vacíos en la política macroeconómica en relación a la contabilización de los impactos ambientales negativos de algunas actividades productivas. Esto incluye el establecimiento de penalidades; por ejemplo, impuestos por daño ambiental y/o el otorgamiento de compensaciones por beneficios ambientales que se extiendan a la sociedad utilizando para ello recursos generados de las penalidades antes referidas o impuestos al consumo de petróleo y energía. En algunos países estos pagos por servicios ambientales están induciendo prácticas de agricultura conservacionista y el consecuente ingreso complementario de los agricultores.

3. Las políticas comerciales

3.1. Opciones y corresponsabilidad

El abanico de medidas que se utiliza en la política comercial es amplio, tanto como lo permite la Organización

Mundial de Comercio (OMC) y los compromisos adquiridos en los Tratados de Libre Comercio (TLCs). Las medidas más comunes son los aranceles, las salvaguardas, las normas técnicas, las medidas permitidas de compensación, las reglas de origen, las medidas en el marco del Tratado de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS), las normas sobre Propiedad Intelectual, las normas para la Inversión Externa y las normas de competencia. Adicionalmente, en forma vinculada a las políticas tributaria y comercial y con el fin de atraer a la inversión externa, se utilizan los regímenes de Zonas Francas. Todas estas medidas son de particular relevancia para la agricultura.

La definición y aplicación de la política comercial es de responsabilidad de los Ministerios de Comercio, los cuales eran, hasta hace unos veinte años, Unidades de Comercio en los Ministerios de Economía. Su poder político ha crecido en forma sustantiva con el respaldo del sector importador y exportador y de los Ministerios de Relaciones Exteriores. La aceptación de las políticas que se impulsan en la mayoría de los países ha tenido resistencias por parte de los sectores productivos y en particular en la agricultura. Los Ministerios de Comercio deben en forma continua mantener el diálogo con los Ministerios de Agricultura e Industria. Estos últimos, a su vez, están bajo la presión de sus sectores productivos, en unos casos para abrir nuevos mercados y en otros para mantener la protección en los mercados nacionales. Otro factor de presión son los sectores agro-exportadores e importadores de insumos que la ejercen principalmente sobre los Ministerios de Hacienda quienes, en general, son los responsables de la administración aduanera.

La corresponsabilidad en el ámbito de la política comercial es muy significativa y requiere un trabajo conjunto de varios sectores del sector público, para lo cual es necesario lograr un diálogo sustantivo y mecanismos que

permitan la concertación de acciones y seguimiento de los acuerdos tanto nacionales como internacionales.

3.2. Las políticas comerciales actuales, la agricultura y los objetivos de desarrollo

El largo proceso de negociación en el GATT y más tarde infructuosamente en la Ronda de Doha estuvieron afectados, en gran medida, a las divergencias de posiciones de los países sobre la Política Comercial Agropecuaria, y en particular a los altos niveles de protección arancelaria y los subsidios en los países desarrollados. Las negociaciones se han focalizado en los subsidios y la protección arancelaria y se han descuidado otros temas, que también son de relevancia para la agricultura.

Ante el poco avance en las negociaciones multilaterales, la mayor parte de los países de la región ha venido suscribiendo diversos Tratados de Libre Comercio y acuerdos especialmente bilaterales, que en mayor o menor medida inciden sobre la agricultura. Estos acuerdos han estado dirigidos a ampliar el acceso a los mercados y a reducir el uso de licencias y restricciones al comercio, así como a acelerar los procesos de desgravación arancelaria. Al mismo tiempo, en el marco de la OMC se han establecido, en varios de los países de la región, mecanismos denominados de defensa comercial para prevenir el *dumping*, así como aquellos dirigidos a reducir la volatilidad de los precios, como franjas de precios y salvaguardias.

Uno de los temas de especial importancia es el análisis del efecto que ha tenido la apertura comercial en el crecimiento de la agricultura, el crecimiento económico y el mayor bienestar general. Cline (2004) y el Banco Mundial (2005), entre otros, han analizado el impacto de la liberalización del comercio de productos de la agricultura sobre diferentes variables. El resultado general de estos estudios

indica que la liberalización del comercio de productos de la agricultura ha conducido a un incremento en los flujos de comercio y a un incremento en el bienestar económico general. En esta apreciación general no se diferencia lo ocurrido con diferentes rubros o segmentos de productores y agroindustrias, algunos de los cuales no reciben beneficios de la liberalización comercial.

Dichos impactos de la liberalización comercial dependen, desde luego, del carácter de importador neto de alimentos de cada país, de los precios resultantes del proceso de liberalización y del esquema de liberalización de comercio que se adopte, incluyendo si se trata solamente del sector agropecuario o incluye a la industria y servicios. Esto hace que los efectos esperados de la liberalización comercial sean muy variados, como de hecho se ha observado en los diferentes países de la región. Al respecto, han sido determinantes los programas de apoyo a la agro-exportación, la mejora de la eficiencia aduanera, el establecimiento de la Ventanilla Única para trámites de importación y exportación, exenciones tributarias en Zonas Francas, entre otros. Es decir, no se trata sólo de la reducción de aranceles.

La política comercial de los '90 y la de años posteriores, dio como resultado la reducción de los subsidios al agro. Estimaciones de la OECD (promedios 2000-02 y 2008-10) presentan el nivel y la composición del Subsidio Equivalente al Productor (SEP) calculado para tres países de la región (México, Brasil y Chile), y las cifras correspondientes en la Unión Europea (UE) y en Estados Unidos (Brooks y Godoy, 2012). Durante la década de los 2000, el SEP ha bajado prácticamente en todos los países examinados, excepto Brasil, donde no varió. El nivel medio de la UE se mantiene bastante más alto, si bien ha bajado, lo mismo que el de Estados Unidos. El de México es el mayor de los tres países estudiados de América Latina y el Caribe, y Brasil

y Chile están en niveles de 5% o menos, comparable a los países de la OECD. También relevante es el cambio en la composición del apoyo en estos países, en que el nivel a través de precios era relativamente alto en México y la Unión Europea, y que en los últimos años se ha reducido, pero en donde han aumentado las transferencias a través de subsidios a insumos y otros pagos a los productores.

El permanente debate sobre los beneficios de los apoyos a la agricultura en un sentido amplio ha llevado a una apreciación incompleta de los beneficios en los objetivos de desarrollo. Por otro lado, los análisis parciales hechos para rubros específicos tampoco permiten llegar a conclusiones sobre la pertinencia de los apoyos como instrumentos de política agropecuaria, aunque se incluyen como instrumentos de política comercial. En México, por ejemplo, el Programa PROCAMPO ha aportado alrededor de 1.300 millones de dólares anuales de apoyos en beneficio de 2.7 millones de beneficiarios directos que ocupan catorce millones de hectáreas. Su efectividad para lograr transformaciones positivas es cuestionada, argumentándose que ha sido especialmente un programa de compensación social, aunque hay divergencia de opinión sobre la equidad en la distribución de los apoyos (*El Economista MX*, 5 de mayo de 2011). Y en Costa Rica, a pesar de los compromisos adquiridos por el país en la OMC, se mantiene para el arroz la protección arancelaria, el subsidio al agua para riego y una estructura de importación de la cual se benefician fundamentalmente los productores más grandes, que son los autorizados a importar arroz en granza, que pilan en sus propios molinos (Umaña, 2010).

En estimaciones previas al reciente incremento de los precios agropecuarios, el Banco Mundial (2008) calcula que las políticas comerciales en los países avanzados deprimen los precios a los productores en los países en desarrollo en cerca de un 5%; sin embargo este promedio puede tener una

considerable variabilidad en los diferentes productos y por lo tanto efectos de muy variada magnitud en cada país. La CEPAL (2011) también concluye que el desarrollo de la agricultura está condicionado, en gran medida, al impacto que tengan los acuerdos en materia de política comercial, tales como la adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las implicaciones que esta tiene en términos de la liberalización del comercio. De particular importancia en este contexto son los avances que se puedan lograr en la Ronda de Doha respecto de la apertura de acceso a los mercados y el desmantelamiento de los subsidios agrícolas en los países más avanzados, aunque las perspectivas para que esto suceda no son promisorias en la actualidad.

En los últimos años, a raíz del alza en los precios de los alimentos, se produjo un desorden en la administración de la política comercial. Por un lado, existieron presiones de los importadores de alimentos para eliminar los aranceles existentes, como ocurrió en Centroamérica, con el argumento que ello contribuiría a contener el precio de los alimentos (Pomareda, 2009). Por otro lado, algunos gobiernos, como el de Argentina, restringieron las exportaciones, lo cual evitó el alza de los precios internos beneficiando a la población nacional pero agravando la situación internacional. La transitoriedad que se pretendió dar a estas medidas no se ha cumplido en la mayoría de los casos.

El avance que América Latina ha tenido en la aplicación de reformas en la política comercial que incide en la agricultura y agroindustria ha sido en general positivo. Debe recordarse que, en el marco de las políticas de protección y subsidios instrumentadas hasta los años '90, los mayores beneficios fueron percibidos por los productores comerciales grandes que aportaban los mayores volúmenes de producción. Los cambios implementados en relación al tipo de medidas de apoyo utilizadas, aunque no fueron muy significativos en todos los países, han sido un factor

que incidió en favor de la producción de rubros más generadores de empleo y con mayores efectos multiplicadores en las economías rurales. Sin embargo, a pesar de estos cambios favorables, todavía queda pendiente introducir, en las negociaciones comerciales, compromisos ambientales asociados a la intensificación de la producción, la movilización internacional de bienes con bajo valor agregado y el alto consumo de combustibles por unidad de valor utilizados tanto en la producción como en el transporte nacional e internacional.

Valdés (2012) muestra que la renovación de las políticas de incentivos y los acuerdos comerciales contribuyeron a que la agro-exportación fuese una de las actividades más dinámicas de la economía de los países de América Latina en la última década. Las agro-exportaciones representan más de un tercio del total de las exportaciones para varios países: Paraguay un 85%, Nicaragua un 68%, Uruguay un 59%, Argentina un 47%, Guatemala un 39%, Brasil un 28%, Ecuador un 21%. Mientras tanto las importaciones de alimentos representan valores muy inferiores del total, en el orden del 6 al 11% en varios países, llegando a cerca del 15% en Nicaragua y El Salvador. Las agro-exportaciones desde América Latina han aumentado en cuanto a número de productos y mercados de destino, contribuyendo así a mejorar los ingresos en las regiones donde se ha dado la diversificación de la producción. Por lo tanto, podría afirmarse que la contribución de las exportaciones agropecuarias al crecimiento económico ha sido positiva.

El éxito agro-exportador ha estado precedido en varios países por políticas de apertura y disminución del apoyo a la producción para el mercado nacional, especialmente en el caso de granos. Examinando la evolución del balance neto del comercio agrícola (Comtrade) de los 18 países de América Latina, excluyendo Haití y Cuba, para los cuales no hay información, sólo 5 países son importadores netos de

productos agrícolas. En estos casos, el aporte del componente de producción nacional a la seguridad alimentaria sería menor, sin que ello signifique necesariamente una mayor inseguridad alimentaria en la medida en que la política comercial compense la insuficiente producción nacional a través de importaciones. Además, debe considerarse que el hecho de que un país sea un importador neto de alimentos es menos relevante que el porcentaje que representan las importaciones de alimentos sobre el total de todas las exportaciones, lo que indica la capacidad de poder comprar alimentos en los mercados mundiales sin tener problemas de balanza de pagos (ver, por ejemplo, Díaz-Bonilla, Thomas, Robinson y Cattaneo, 2006).³¹

La política comercial actual orientada a la apertura y a estimular las exportaciones ha sido criticada por su posible impacto ambiental. Las mayores importaciones y exportaciones están requiriendo mayores volúmenes de transporte con las consecuentes emisiones de gases de efecto invernadero, procesos productivos más intensivos en base a mayores niveles de agroquímicos y su consecuente impacto en suelos, acuíferos y biodiversidad, y en algunos casos ha aumentado la deforestación para expandir la agricultura como, por ejemplo, el caso de la expansión de la soja en algunos países de América del Sur. Puede argumentarse que esos problemas son el resultado de limitantes tecnológicas y falta de educación ambiental de productores y consumidores, lo cual señala la importancia de lograr una adecuada congruencia entre las políticas comerciales dirigidas a aumentar las exportaciones con los objetivos ambientales.

El aumento del empleo en la agricultura orientada a los mercados externos ha sido un factor determinante

³¹ Por ejemplo, México es un importador neto, pero las importaciones de alimentos representan apenas el 5% de las exportaciones totales.

de la generación de empleo y disminución de la pobreza especialmente en los territorios rurales, donde se han dado los enclaves agro-exportadores. Las zonas del Noroeste de México (hortalizas), de San Carlos en Costa Rica (piña), los valles costeros de Perú (espárragos y cítricos) y Chile (frutales y vinos) entre otros, dan suficiente evidencia de estos beneficios.

En el Perú se han logrado contribuciones importantes de la agricultura para la reducción de la pobreza, a través de por lo menos tres procesos apoyados por políticas orientadas a la agro-exportación. El primero es el empleo en la agricultura moderna dedicada a la exportación, en la que se pagan mejores salarios, inclusive mejores que por calificaciones equivalentes en las zonas urbanas cercanas. Entre el 2000 y el 2010 el porcentaje de trabajadores empleados en la agricultura, pobres y en pobreza extrema, se redujo del 65 al 53% del total. El segundo es la producción de pequeña escala en la Sierra y en la Costa, entre productores que cambiaron hacia rubros más rentables (especialmente frutas y hortalizas) y mejoraron sus ingresos. El tercero es la revaloración de productos nativos originados en la rica biodiversidad, que se han publicitado a través de la gastronomía y hoy reciben mucho mejores precios que en el pasado (Pomareda, 2012).

En conclusión, la política comercial ha contribuido en forma positiva a algunos objetivos del desarrollo pero ha tenido un efecto negativo con respecto a otros. En general se ha dado un avance en la desgravación arancelaria, lo cual habría contribuido a un sistema de precios más bajos, con importantes beneficios para los consumidores. Con estas medidas también se ha contribuido al crecimiento económico a través de las mayores exportaciones de productos de la agricultura, aunque la persistencia del escalonamiento arancelario en los países desarrollados limita el acceso de productos con valor agregado. También

se ha generado empleo en el sector agro-exportador. A pesar de estas mejoras, aún hay importantes segmentos de productores, especialmente en las zonas rurales alejadas y marginales, que confrontan precios deprimidos de sus productos por efecto de las importaciones masivas de esos mismos productos o sustitutos cercanos. En cuanto a la seguridad alimentaria, los resultados son diversos en función de la capacidad interna para producir y la capacidad financiera para importar alimentos en un escenario de volatilidad de precios. La breve referencia a los impactos ambientales negativos sugiere otro vacío a resolver en términos de la revisión del modelo que se ha seguido y las políticas necesarias.

3.3. Cambios necesarios en la política comercial

Las transformaciones en la economía mundial, la corporativización de los agro negocios, las ventas intra-corporación y la inestabilidad de la economía global requieren ser tomadas más en cuenta en la revisión de la política comercial. Los tratados de libre comercio, algunos con más de veinte años de vida, requieren ser sustancialmente revisados para incluir temas de política comercial en los que sigue habiendo grandes vacíos o nuevas necesidades. Estos deben ahora abordar lo relacionado a derechos de propiedad intelectual, comercio de servicios y comercio electrónico, medidas anti-monopolios, compra de empresas en países a los que se exporta para favorecer el comercio intra-firma, entre otros.

Si bien la política comercial seguirá siendo un tema de debate, parecería estar surgiendo un consenso en cuanto a que el proteccionismo aplicado a los principales productos alimentarios favorece a sus productores, que muchas veces son grandes empresarios, y afecta negativamente a los consumidores pobres. Por lo tanto, es una manera

menos eficiente y equitativa que el apoyo a la producción con inversiones y bienes públicos, y el apoyo directo a través de las transferencias directas a los consumidores pobres acompañadas con inversiones en capital humano e infraestructura de uso directo por parte de los pobres.

En un sentido más amplio, la liberalización comercial de la agricultura tiene efectos diversos. Por un lado, ha dado como resultado esperado la intensificación de la producción y los mayores volúmenes de comercio nacional e internacional, especialmente en los productos en los cuales la región en general o países individuales en particular tienen ventajas comparativas. Por otro lado, los impactos ambientales de algunos de estos procesos de expansión de la producción requieren una evaluación a nivel nacional y global por efecto de la intensificación y las mayores emisiones de gases de tipo invernadero. Los resultados son diversos. Por ejemplo, en Argentina la siembra directa de soja tiene usualmente un impacto ambiental positivo (en particular si son áreas que ya estaban en producción agrícola), mientras que en Costa Rica la piña produce lo contrario, a pesar de que ambos productos son para la exportación.

Dentro de este marco general de análisis sobre la política comercial, surge un conjunto de sugerencias que tienen una vinculación directa con las responsabilidades de la institucionalidad agropecuaria y los objetivos del desarrollo.

1. Se requiere una política comercial congruente con un modelo orientado al desarrollo de los territorios rurales, asumiendo una identidad propia en cada país. Tal política comercial puede darse dentro del marco de los compromisos internacionales adquiridos en los diferentes tratados vinculados al comercio (incluyendo los ambientales) pero valorando más el impacto potencial sobre el desarrollo territorial sustentado en

una agricultura que genere más valor agregado. Para ello los países de América Latina deben continuar la presión para que los países desarrollados eliminen el escalonamiento arancelario que protege los productos con valor agregado.

2. Es conveniente una labor más efectiva de vigilancia del comercio internacional, especialmente cuando éste se realiza entre empresas pertenecientes a la misma corporación. Es preciso revisar los acuerdos y compromisos comerciales bilaterales para hacer las enmiendas necesarias para administrar este conflicto de interés. Se requiere también profundizar la modernización aduanera, fortalecer en forma sustantiva la capacidad nacional para cumplir los compromisos internacionales en cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias y las concernientes a la inocuidad de alimentos.
3. Se debe también hacer un esfuerzo considerable por aplicar todas las medidas legítimas de resguardo ante las distorsiones, acciones de *dumping*, incumplimiento de las reglas de origen, importación y distribución de productos con fechas vencidas y sin etiquetas adecuadas, y otras que lesionan la producción nacional y los intereses de los consumidores. En los países de América Latina, las leyes antimonopolios (poco ejercidas) no son de responsabilidad de las autoridades de comercio internacional, sino de las de comercio interior, lo cual hace necesario un diálogo entre las partes.

4. Las políticas sectoriales

4.1. Corresponsabilidad en las políticas sectoriales

Las políticas aquí seleccionadas (innovación tecnológica, sanidad-inocuidad, riego-drenaje y financiamiento

agropecuario) son las más importantes de las políticas agrícolas o sectoriales agropecuarias, aunque se podría incluir otras políticas que han cobrado creciente relevancia y sobre las cuales se hará, solamente, una breve referencia. Entre estas últimas está la política de información y de comunicación, la de fomento de servicios, la de apoyo a la creación de valor agregado, la de apoyo a la organización y articulación intra-cadena, entre otras.

En esta categoría se han agrupado aquellas políticas que son de responsabilidad directa, pero no exclusiva, de las autoridades del sector agropecuario. El mandato no exclusivo de los Ministerios de Agricultura se ha extendido como consecuencia de la ampliación del concepto o visión de la agricultura para incorporar a las cadenas agroindustriales, la industria alimentaria y de otros productos del agro (incluyendo bioenergía y nutraceuticos) y sus encadenamientos hacia atrás. Estas actividades requieren políticas específicas que, aunque están dentro del ámbito sectorial agropecuario, demandan participación de otras entidades pertenecientes a otros sectores económicos. Esta corresponsabilidad tiene relevancia directa para la definición y la implementación de las políticas que inciden sobre el sector agropecuario. Adicionalmente, existe la necesidad de lograr una buena interacción con los Ministerios de Hacienda y Finanzas para coordinar e impulsar las inversiones públicas necesarias

La referencia que se hace a la corresponsabilidad en las políticas sectoriales resalta el frecuente aislamiento de los Ministerios de Agricultura y la necesidad de crear mecanismos institucionales de articulación y colaboración entre los MAG y otras entidades del Estado para la definición e implementación de las medidas de política necesarias en cada caso y para que se asignen los recursos públicos necesarios (ver Capítulo 6).

4.2. Contribución actual de las políticas sectoriales a los objetivos del desarrollo

Las contribuciones que el conjunto de las políticas sectoriales han hecho al crecimiento económico son importantes. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad en los impactos logrados a través de las distintas políticas sectoriales individuales en los distintos países de la región.

Estas diferencias están explicadas en muchos casos por problemas de gobernanza que han resultado en una institucionalidad débil cooptada por intereses particulares que determinan prioridades y líneas de acción que no responden al interés general o, en otros casos, en los cuales los organismos de aplicación tienen altísimos grados de ineficiencia e ineficacia en relación a sus mandatos específicos (ver Capítulo 3).

Una de las políticas sectoriales más importantes ha sido **la investigación y apoyo a la innovación tecnológica**, que ha resultado en aumentos de la producción y la productividad total de factores en algunos países, productos y subregiones, tal como se presentó en el Capítulo 1.

La política tecnológica incluye una serie de instrumentos focalizados en: a) la producción de bienes públicos por parte del estado; b) la provisión de incentivos a la adopción de tecnología por parte de las unidades productivas, y c) regulaciones diversas que inciden sobre la producción de tecnología por parte de agentes privados. Si bien estos instrumentos no han sido uniformemente aplicados en todos los países de la región, es posible afirmar que la principal política pública con respecto a la innovación ha sido, en la mayoría de los países, la creación y financiamiento de organismos públicos de investigación agropecuaria, los INIAs, que además en algunos casos tienen bajo su responsabilidad la extensión y difusión de tecnología.

El impacto de la política tecnológica no ha sido uniforme en todos los productos o en todos los países. Hay algunos ejemplos, como los países del Cono Sur dedicados a la producción de cereales y oleaginosas, en los cuales los aumentos en la producción y productividad han sido notorios y han resultado en el *boom* exportador de dichos países. Otros aportes significativos al crecimiento se encuentran en las innovaciones tecnológicas para la producción de arroz en Colombia y Perú, debiendo reconocerse que en estos casos la protección comercial ha sido sustantiva y ha beneficiado a los productores en desmedro de los consumidores.

En otros casos, presumiblemente, el crecimiento económico fue el resultado de la política pública de apoyo a la innovación y de otras medidas las que lo determinaron. Por ejemplo la fuerte expansión del sector hortícola en el Noroeste de México, la expansión frutícola de Chile y el más reciente desarrollo agrario en la Costa del Perú, están asociados a la inversión estatal bajo diferentes modalidades y a iniciativas de la empresa privada para incorporar innovaciones tecnológicas y de gestión que en todos los casos han tenido importantes efectos multiplicadores. En el caso de Chile ha sido importante el programa de obras menores en riego, cofinanciadas por el agricultor con apoyo financiero subsidiado del Estado, y el significativo adelanto en técnicas de riego que reducen el uso de agua.

Respecto a la distribución de beneficios y creación de efectos multiplicadores, el impacto de la política estatal para apoyar la innovación es variado. En muchos casos, los beneficios de la investigación desarrollada por el Estado han sido capitalizados por las empresas productoras de semillas y los productores de gran escala, como en el caso del arroz en Centroamérica y Colombia. Una excepción a esta apreciación es el material genético para la producción del maíz blanco y frijoles en México y Centroamérica, donde

los beneficios fueron captados por las microempresas productoras de semillas locales y los pequeños productores.

En algunos pocos casos la investigación desarrollada por los INIAs ha generado material genético para otros rubros de mayor rentabilidad por hectárea y para otras tecnologías menos asociadas al desarrollo de material genético. Por lo tanto, en la medida en que los pequeños productores no usan esas tecnologías, su impacto en el ingreso de los pequeños productores ha sido menor. Algunas excepciones a esta afirmación son, por ejemplo, el micro-riego tecnificado en Guatemala, intensamente utilizado por muy pequeños productores (Agespront, 2012) y la ampliación de siembras de productos de mayor rentabilidad y generadores de empleo en varias zonas rurales de la región.

La innovación tecnológica tanto en la agricultura como en la industria de alimentos también ha contribuido a mejorar la seguridad alimentaria en América Latina. Un caso notable es la producción y exportación de soja y derivados desde Argentina, Bolivia y Brasil a todos los demás países de la región. Se reportan también los logros en cuanto a mayor producción de alimentos básicos como el maíz y el frijol entre las familias rurales más pobres de Centroamérica (SICTA, 2011), aunque los precios reales de estos dos productos no han disminuido.

Innovaciones con un doble efecto positivo en la seguridad alimentaria se han dado, por ejemplo, en la producción de papa en el Perú, donde se ha mejorado la oferta al consumo y se han generado mayores ingresos para los productores. Por un lado, las variedades desarrolladas por el INIA y el apoyo de programas como INCOPA-CIP han permitido un aumento notable de la productividad y producción de papa *Canchán*, de consumo masivo entre la población urbana; por otro lado, se ha dado un aumento notable de la productividad y calidad de papas nativas

especiales-gourmet, que se venden a precios más altos entre la población urbana de mejores ingresos (Ordinola, 2012).

La aplicación de la **política de sanidad agropecuaria** ha tenido, en general, efectos positivos en la agricultura, aunque en algunos casos los beneficios se han sesgado hacia algunos subsectores. Por ejemplo, la política de sanidad ha sido bastante efectiva en facilitar el crecimiento del sector agro-exportador, pero menos efectiva en relación a los productores de menor escala y menos efectiva, muchas veces, para asegurar la sanidad de los productos que se consumen localmente. En Centroamérica, la inadecuada sanidad en el sector pecuario resulta en que los productores (de todas las especies pecuarias) dejan de percibir anualmente mil millones de dólares, casi el 20% del valor anual de venta de los productos pecuarios primarios por problemas de sanidad (parásitos externos y externos, mastitis y enfermedades reproductivas), que no representan peligros endémicos ni de tipo zoonótico y que por lo tanto no son atendidos por los servicios públicos de sanidad (RUTA, 2011).

Un problema asociado a las deficiencias observadas en la política de sanidad es el inadecuado control de calidad en los agroquímicos y productos veterinarios y la deficiente instrucción a los productores para el uso adecuado en términos de oportunidad y método de aplicación.

Similarmente, se observan sesgos negativos en la política de inocuidad agroalimentaria. El costo social de la persistencia de problemas de inocuidad lo padece más la gente de menores recursos que se abastece de verduras, lácteos, carnes y embutidos producidos y comercializados en los mercados informales en los que no se cumplen las normas de inocuidad. La situación es más precaria aún en las zonas rurales, donde las municipalidades adolecen de capacidad para actuar en este campo. En Centroamérica, por ejemplo, hay unos 580 mataderos rurales (casi uno por municipio: hay 615 municipios en los siete países)

que sacrifican animales sin ningún control sanitario y de inocuidad en la carne, la cual se expende especialmente en las zonas rurales (SIDE, 2008).

Con respecto a las políticas públicas en sanidad agropecuaria, hay dos temas principales.

El primero se refiere al nivel de participación que el sector privado debe tener en la gobernanza de las instituciones públicas. El tema es complejo porque estas cumplen dos funciones distintas: a) el control de enfermedades y plagas que afectan la producción, y b) el control de normativas sanitarias que protegen al consumidor. Con respecto al control de enfermedades y plagas en los procesos productivos es evidente que la participación de los productores es necesaria. El control sanitario es imposible y tremendamente caro en ausencia de una activa colaboración de los productores. Por el contrario, las actividades de control de las normativas sanitarias deben ser instrumentadas por el Estado en forma independiente, ya que la participación de los productores crea un evidente conflicto de interés. Esta diferenciación en funciones y requerimiento de participación del sector privado en la gobernanza ha creado contradicciones y dudas con respecto a los organismos públicos de sanidad agropecuaria. La clarificación de estas diferentes funciones en la estructura organizacional y de gobierno de estas organizaciones es una prioridad importante.

El segundo tema está relacionado con el nivel de los estándares sanitarios que se utilizan en los mercados internos. La tendencia general ha sido tratar de utilizar el mismo nivel de estándares en los mercados para la exportación como en los mercados internos. En la realidad en la mayoría de los países de la región los mercados internos utilizan, de facto, estándares menos exigentes que los requeridos en los mercados internacionales.

Utilizar equivalencias sanitarias en ambos mercados es una forma de proteger la salud del consumidor. Sin embargo, esto resulta en precios más altos generados por los mayores costos de producción y de control sanitario que en muchos casos los consumidores no están dispuestos a pagar. Un ejemplo conocido es el de la carne vacuna, donde los mataderos no controlados (clandestinos) no han podido ser erradicados.

La **política de riego y drenaje**, que en varios países se denomina como política de gestión integral de los recursos hídricos en la agricultura, ha permitido, en los pocos países que han desarrollado una política activa en el tema (Chile, Argentina, Perú, Brasil, México y República Dominicana), importantes contribuciones al crecimiento de la producción y la reducción de la vulnerabilidad climática. La inversión pública en grandes obras de infraestructura para reservorios ha permitido que el agua se destine a muchos usos y en muchos casos para producir agua potable. En la agricultura (que utiliza casi el 80% del agua en reservorios) es usada por muchos productores, pero especialmente por los agricultores más grandes. Los beneficios son más sesgados aun en aquellos países en donde las tarifas se aplican por unidad de área y no por volumen de agua utilizado, beneficiando más a quienes usan más agua por hectárea, como los productores de arroz bajo riego.

El beneficio de la inversión en infraestructura de riego se ha dado en la medida que estas obras han permitido regularizar la disponibilidad de agua durante todo el año, tanto en zonas de sequía extrema como la Costa Pacífica de Perú, Chile y el Noroeste de México, así como en zonas de Centroamérica con extensos periodos en los cuales hay ausencia de lluvias. Estos beneficios se han extendido en algunos casos pasando del riego de gravedad a los sistemas presurizados y con ferti-riego, permitiendo importantes

aumentos en la productividad y efectos multiplicadores en las economías rurales.

La política seguida en la mayoría de los países no ha estado suficientemente orientada hacia el apoyo financiero, organizacional y técnico para establecer proyectos de riego de muy pequeña escala pero de gran impacto. En Guatemala, por ejemplo, aun cuando el programa dirigido a este segmento tiene limitaciones de recursos, ha apoyado a miles de familias que cultivan con riego presurizado parcelas de 100 a 200 metros cuadrados y en varios casos bajo estructuras con ambientes controlados de bajo costo (IICA, 2012). Este tipo de apoyo beneficia en forma directa a los pequeños productores y es un medio importante para aumentar la generación de ingresos y seguridad alimentaria en las zonas rurales en las que se focalizan los programas. Los beneficios pueden ser mayores cuando al mismo tiempo se provee apoyo para la protección de cuencas, mejorando las fuentes de agua, como lo muestra el CATIE en Centroamérica y Colombia (Ibrahim, 2011) y CONDESAN en los Países Andinos (CONDESAN 2011).

La contribución actual a los objetivos de desarrollo por parte de la **política de financiamiento para el agro** es en general poco halagadora. La mayor parte del financiamiento estatal para la agricultura se realiza a través del crédito de corto plazo dirigido al financiamiento de la producción. La participación de la banca privada es relativamente baja y se concentra en el financiamiento de proyectos de gran escala, alta rentabilidad y bajo riesgo. Una gran falencia en el sistema financiero es la ausencia de mecanismos para financiar aquellas inversiones que ayudan a la conservación de los recursos naturales, la reducción de los efectos del cambio climático y de los desastres naturales. Esto incluye obras para el mejor aprovechamiento del agua, invernaderos, cortinas rompe-vientos, instalaciones para protección de los animales, etc. Nuevos proyectos de

algunos centros internacionales (CIAT, CATIE) y ONGs están apoyando estas iniciativas de adaptación al cambio climático con tecnologías e inversiones de bajo costo, las que pueden apoyarse con recursos de préstamos. Por otro lado, aun cuando hay avances en cuanto a instrumentos financieros que permiten bajar los costos de transacción, estos no se han masificado. A ello se suma el poco avance en la modernización de la banca de desarrollo que sirve al agro.

Las políticas sectoriales sobre temas que están adquiriendo una nueva relevancia y que en muchos casos están aún en estado embrionario. La política de información y de comunicación está creciendo como consecuencia del avance en las tecnologías de información, con claros beneficios para el mejor desempeño de los pequeños productores en los mercados (Dirven, 2009; IICA, 2011). La política de fomento a la provisión de servicios es también importante, especialmente para superar las limitaciones de los sistemas de extensión agropecuaria y otros servicios de apoyo a la agricultura familiar (ALIDE, 2012). La política de apoyo a la creación de valor agregado está surgiendo también como una área de intervención a través de los programas de apoyo al desarrollo territorial (ECADERT, 2011). Finalmente, la política de apoyo a la organización y articulación intra-cadena que se está implementando en casi todos los países aún no logra resultados sustantivos en la articulación de las relaciones de los actores en los diferentes segmentos de las cadenas; sin embargo, en varios países ya se han forjado organizaciones del sector privado que integran a todos los actores de las cadenas.

En resumen, las políticas sectoriales han sido importantes como instrumentos del desarrollo aunque se observan falencias y sesgos muy significativos tanto en su diseño como instrumentación. Existe una diferenciación de los aportes según los países y los diferentes objetivos

del desarrollo: a) una contribución desigual y fragmentada al crecimiento de la producción y la productividad con déficits marcados en relación a los pequeños productores y la agricultura familiar; b) una moderada contribución a la seguridad alimentaria; c) efectos multiplicadores limitados en los territorios rurales, con algunos ejemplos positivos en la creación de empleos y desarrollo de conglomerados; d) muy poco impacto en la reducción de la vulnerabilidad climática y un saldo negativo en cuanto a la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, los ejemplos que se tienen proveen suficiente evidencia empírica para mostrar que sería posible lograr que las políticas sectoriales contribuyan más a todos los objetivos de desarrollo. Para ello es necesario un rediseño de muchas de éstas y el desarrollo de la institucionalidad agropecuaria para su correcta implementación.

4.3. Los ajustes en las políticas sectoriales para contribuir a los objetivos de desarrollo

En todos los ámbitos de política sectorial es necesario un cambio conceptual y operativo sustantivo para diseñar e implementar un conjunto de políticas que respondan a los nuevos desafíos y oportunidades del desarrollo.

En relación a las **políticas para fomentar la investigación y apoyo a la innovación tecnológica en la agricultura**, el cambio principal a introducir es reconocer la naturaleza del nuevo contexto de la ciencia, la tecnología y la innovación y crear una nueva institucionalidad más compleja que trascienda las instituciones del Estado, y particularmente los INIAs, como el único medio de acción directa para la innovación tecnológica. Son necesarios orientaciones e instrumentos organizacionales dirigidos a facilitar la cooperación y sinergia entre los diversos actores que participan en los sistemas de innovación. Al respecto, algunos de los cambios a considerar son: a) modernizar la

organización y capacidades administrativas de los INIAs; b) avanzar en la instalación de marcos institucionales y organizativos que reconozcan la diversidad de actores que hoy participan de los procesos de ciencia, tecnología e innovación y promuevan la integración de su accionar; c) desarrollar mecanismos y acciones específicas dirigidas a integrar mejor a las instituciones de investigación agropecuaria al sistema de ciencia y tecnología, por un lado, y con los actores del mercado por el otro; d) diseñar e implementar instrumentos que permitan y fomenten el trabajo en consorcios interinstitucionales, de carácter nacional e internacional, así como la efectiva incorporación del sector privado (empresas, gremios, ONG, etc.) al esfuerzo de desarrollo tecnológico, y e) avanzar en la definición de políticas específicas sobre biodiversidad, biotecnología y bioseguridad y desarrollar los mecanismos que permitan su aprovechamiento por parte de todos los productores y empresas agroindustriales y replantear los sistemas de extensión para asegurar las innovaciones y la incorporación de tecnologías disponibles para reducir los efectos del cambio climático. Esto deberá incluir la actualización de los marcos regulatorios y de apoyo a la innovación en áreas tales como la propiedad intelectual, semillas, bioseguridad y sanidad animal y vegetal, sistemas de normas y medidas, y sistemas de calidad, entre otros.

Los cambios necesarios en la **política de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos** son cada vez más importantes y urgentes y podrían focalizarse en los siguientes aspectos: a) fortalecer los sistemas nacionales de sanidad e inocuidad, en los que el SENASA o equivalente deben cumplir una función estratégica y normativa, especialmente en el área de la reglamentación y aplicación de controles; b) crear capacidades en las organizaciones gremiales fomentando el desarrollo de empresas privadas de servicios para ampliar la cobertura y calidad de

los servicios de sanidad y la inocuidad; c) fomentar las buenas prácticas agrícolas y pecuarias, con una visión de responsabilidad ambiental y social y con interés en que los productos reciban un mejor precio en el mercado nacional e internacional; d) avanzar en la aplicación de las normas de inocuidad que son de responsabilidad de los municipios, tales como porquerizas, plantas queseras y mataderos rurales, y e) sancionar severamente la producción agrícola que genera aguas contaminadas.

Las políticas para el **riego y drenaje** y en general para la mejor gestión del agua en la agricultura deben focalizarse en: a) el uso más eficiente del agua para aumentar la productividad; b) la atención especial a la gestión del agua en aquellos espacios territoriales más vulnerables, y c) la conservación de laderas como áreas de amortiguamiento y reservorio del agua que más tarde se usa en la agricultura y en las zonas urbanas.

Algunas de las medidas a considerar podrían incluir la creación de una sola instancia responsable de promover el uso eficiente y control de la calidad del agua de riego a nivel nacional que en algunos países se la identifica como La Autoridad del Agua (o variantes). En forma complementaria se requiere desarrollar la capacidad de los Gobiernos Locales y los Comités de Desarrollo de cuencas. Se requiere también: a) re-direccionar la inversión pública para apoyar la construcción de represas de uso múltiple (agua y generación de energía, acuicultura y turismo); b) desarrollar planes de protección de cuencas para el amortiguamiento de las escorrentías y la prolongación de la vida útil de los reservorios; c) crear fondos competitivos para la instalación de sistemas comunitarios y privados de aprovechamiento del agua de riego y para usos alternativos para consumo urbano; d) organizar coinversiones público-privadas en infraestructura para proyectos de pequeña escala, y e)

fortalecer la capacidad de las organizaciones de usuarios a nivel de cuencas y valles.

Para lograr cambios necesarios en la **política de financiamiento** al sector agropecuario y rural, especialmente para servir mejor a los productores de menor escala y para crear efectos multiplicadores en la actividad económica y beneficios sostenibles para la población rural, es necesario incorporar modalidades de financiamiento que sean adecuadas para sostener inversiones que se amortizan en el mediano plazo. Este es un cambio sustantivo sobre los sistemas de crédito de campaña o de avío que son útiles solo para inversiones de corto plazo. Adicionalmente, deben privilegiarse el apoyo a inversiones que ayuden a mejorar las capacidades productivas y a reducir el impacto de las cada vez más frecuentes inestabilidades tanto de carácter económico como ambientales.

La implementación de nuevas políticas sectoriales es un instrumento importante en la nueva agenda de los Ministerios de Agricultura para crear oportunidades para la empresa privada de pequeña y mediana escala y aumentar las contribuciones que la agricultura hace al desarrollo. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que para que estas políticas tengan un impacto significativo en la producción y productividad del sector tienen que estar acompañadas de un marco de políticas macroeconómicas y comerciales que definan un adecuado contexto económico para la inversión y la innovación tecnológica.

En lo que se refiere al gasto público, es importante centrarlo en “bienes públicos” en general (tales como obras de infraestructura, extensión e investigación agrícola, educación y salud) versus “bienes privados” como son los subsidios de diferentes tipos. Los primeros tienen impactos con altos rendimientos en el mediano y largo plazo, mientras que los segundos, si bien pueden permitir afrontar fallas de mercado y reducir los riesgos en el corto

plazo, a menudo resultan inequitativos y políticamente difíciles de eliminar cuando ya no son recomendables. Algunos estudios más recientes sugieren que los países en LAC están dando cada vez mayor importancia al gasto en bienes públicos (Soto Baquero *et al.*, FAO, 2006).

5. Las políticas ambientales

5.1. Ámbito y corresponsabilidad

El diseño e implementación de políticas en el campo ambiental es un hecho relativamente reciente e incompleto en la mayoría de los países de la región. Hasta muy recientemente, las políticas ambientales estuvieron focalizadas en los temas relacionados a la gestión de residuos y sus efectos en la contaminación de suelos, aguas y ambiente, en la protección de la biodiversidad y de la naturaleza en general y en la gestión de las áreas protegidas. Durante la última década, la atención se ha extendido a la gestión del agua (y las huellas hídricas) y del cambio climático, con atención particular a los asuntos ambientales en la agricultura.

Los Ministerios de Ambiente y sus instancias asociadas, como las Secretarías Técnicas Ambientales, ejercen fundamentalmente una función reguladora con influencia multisectorial. Hasta ahora han tenido poca aceptación social por su papel predominante en la vigilancia, control y sanción por los daños ambientales causados por muchas actividades económicas en ámbitos como la agricultura, la industria, la minería, el transporte, etc. Algunos países han incluido en su agenda incentivos para la conservación ambiental y en los Ministerios de Agricultura se han creado unidades responsables de impulsar políticas para la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático; sin embargo,

en la mayor parte de los casos los esfuerzos son incipientes y aun no hay evidencia de que se esté logrando un trabajo integrado entre los referidos Ministerios.

Si bien casi todos los países han definido algún tipo de agenda ambiental y en algunos casos agendas ambientales agropecuarias (como la ERAS en Centroamérica), estos enunciados distan de ser marcos de política y más aun de contar con la institucionalidad adecuada para su implementación.

5.2. La política ambiental y su contribución actual a los objetivos de desarrollo

La política ambiental se puede desagregar, con fines analíticos, en dos grandes áreas. La primera, de carácter más normativo, está dirigida a reducir los efectos de la actividad económica sobre el ambiente. Esta enfatiza el uso de instrumentos de tipo regulatorio como las leyes nacionales, las exigencias municipales, los permisos de obra y otras que sancionan la contaminación. La segunda es de carácter más económico y está dirigida a proveer incentivos para inducir prácticas ambientales con externalidades positivas.

Los asuntos ambientales conciernen a cada etapa de los procesos productivos y de transformación y tienen que ver con las diversas formas de impacto ambiental (físico, químico, biológico, sonoro, etc.) en los suelos, aguas, biodiversidad, emisiones de gases, y por lo tanto requieren una visión integral de estas relaciones. Si bien en la política ambiental hay instrumentos específicos importantes, aquellos que en forma explícita atañen o se dirigen a la agricultura son limitados. Por ello, en la mayor parte de los países no hay realmente una política ambiental agropecuaria que vincule apropiadamente la compleja relación entre agricultura y ambiente.

Un aspecto particular de la política ambiental en los países de América Latina es que se está forjando más a la luz de la agenda global que en respuesta a las necesidades particulares y más apremiantes de los países en el ámbito de sus ecosistemas locales. Temas como el cambio climático, las emisiones de gases de efecto invernadero, la protección de la biodiversidad mundial, reciben una atención especial en parte por la importancia que tienen en acuerdos y compromisos internacionales. En contraste, otros temas importantes y urgentes, pero que sólo tienen importancia local como la basura y los desechos sólidos de las ciudades, la contaminación de los acuíferos, la contaminación del aire y las enfermedades asociadas, el deterioro de las laderas por prácticas agrícolas erosivas, etc., reciben menor atención.

La contribución de las actuales políticas ambientales en el sector agropecuario y rural a los objetivos de desarrollo es reducida. En muchas zonas de la región las prácticas de producción no han incorporado suficientemente prácticas ambientales y el deterioro de los recursos naturales sigue siendo un problema no sólo ambiental sino económico. La evidencia empírica es contundente en señalar que en las zonas de mayor degradación de suelos y pérdida de su biodiversidad la agricultura no prospera, se ahuyenta la inversión privada, no se genera empleo y se profundiza la pobreza.

Esta situación negativa puede ser contrastada con situaciones en las cuales el uso de tecnologías identificadas con los principios de la conservación, como por ejemplo la siembra directa en Argentina y Brasil y el aumento de la agricultura ecológica en varios países, muestran que es posible lograr patrones tecnológicos y productivos más conservacionistas. Para ello es necesario que la política de investigación y desarrollo tecnológico, que ha puesto hasta ahora más énfasis en la productividad y crecimiento económico, adopte una visión más integral incorporando

la dimensión del medio ambiente. Un ejemplo positivo de esta necesidad puede verse en la ganadería, en la que se han incrementado la disponibilidad de tecnologías de sistemas silvo-pastoriles en países como México, Costa Rica y Colombia, y están en proceso de lenta extensión a otros países. La política de pagos por servicios ambientales aportados por estos sistemas silvo-pastoriles es un ejemplo de lo posible.

La agro-exportación ha contribuido, en algunos casos, a una agricultura intensiva que dificulta una buena gestión ambiental. Un ejemplo bien documentado del *trade-off* entre crecimiento e impacto ambiental negativo es la producción de piña en Costa Rica. La actividad se ha extendido rápidamente en cinco años de 15.000 a 45.000 hectáreas. Esta expansión productiva ha aumentado el uso de agroquímicos, lo cual ha resultado en la contaminación de acuíferos y suelos y el manejo de desechos de piña ha alimentado la plaga de la mosca de los cuernos, con efectos negativos en la ganadería. En contraposición a dicho impacto negativo, la actividad genera empleo para cerca de cien mil trabajadores de campo y profesionales en diversas especialidades, y las exportaciones de piña representan 740 millones de dólares anuales, lo cual convierte a este producto en el cuarto en importancia en la cartera de agro-exportaciones de Costa Rica y a este país en el tercer exportador mundial de piña.

5.3. Cambios requeridos en la política ambiental

El diseño de una adecuada política ambiental para el agro requiere, en primera instancia, conocer y disponer de información detallada y suficiente de las relaciones biofísicas y ambientales detrás de los procesos productivos. La ecuación es conceptualmente simple (aunque la información científica de base sea más complicada): no se

puede producir más a expensas de la destrucción de los recursos naturales ni se puede reducir la vulnerabilidad si las prácticas productivas utilizadas hacen más vulnerables a los sistemas productivos.

En el caso particular de la agricultura se requieren estrategias y políticas renovadas y un enfoque práctico que incluya acciones concretas. Sugerencias específicas en esta dirección son:

1. Promover una educación ambiental amplia, sobre la necesidad y los instrumentos disponibles para lograr la conservación y el buen manejo de los recursos naturales, que informe sus decisiones e inversiones como productores y consumidores
2. Simplificar y difundir la legislación ambiental para hacerla más conocida por los productores y las agroindustrias y desarrollar la capacidad institucional para controlar y aplicar sanciones a los infractores
3. Crear mecanismos transparentes de estímulos para apoyar a aquellas empresas genuinamente comprometidas con una gestión ambiental dirigida al mejoramiento de los sistemas silvo-pastoriles, el ahorro de energía, la disminución de las contaminaciones, etc., y eliminar aquellos programas que compensan sin criterio ni evidencia de resultados concretos
4. Dar una mayor atención a indicadores que miden la calidad de los recursos naturales (huellas ecológicas e hídricas) como referentes de la sostenibilidad.

6. Las políticas sociales

6.1. Ámbito y corresponsabilidad

La exclusión es uno de los determinantes principales de la pobreza. Algunas de las medidas para reducir la exclusión

incluyen: a) el acceso a la tierra, la educación y servicios de salud y de información; b) el trato no discriminatorio de la mujer, de los grupos indígenas y los inmigrantes, y c) la inclusión en programas de apoyo a los pequeños agricultores sometidos a la producción de cultivos usados para la producción de drogas de comercio ilícito. Si bien las políticas de corte económico, como las dirigidas a mejorar la estructura rural, los mercados laborales o mitigar los impactos de los desastres naturales, no se pueden catalogar sólo como medidas de corte social, se las incluye porque son más beneficiosas para la población que tiene limitaciones para lograr un ingreso adecuado.

Adicionalmente a estas políticas, es necesario, en el ámbito de la protección social, diseñar los programas de transferencias condicionadas, la ayuda alimentaria y la protección social a grupos desvalidos y en extrema pobreza en forma incluyente.

En relación a este conjunto de políticas, es evidente la diversidad de instituciones públicas que, además de los Ministerios de Agricultura, tienen responsabilidad en su aplicación: los Ministerios de Acción Social, los de Salud, los de Obras Públicas y Vivienda y las entidades a las que se les ha asignado la Ayuda Alimentaria y las Comisiones de Emergencia. Esta diversidad institucional contribuye a que en muchos países exista un alto grado de desorganización y falta de claridad en cuanto a las mejores estrategias, políticas y mecanismos de control, por lo que son frecuentemente acusadas por el desperdicio de recursos y la corrupción. A estas entidades públicas se suma una innumerable cantidad de ONGs que practican la ayuda social, y la ayuda alimentaria, con dudas sobre la efectividad de tal ayuda especialmente en el medio rural. Aun con estas limitaciones, hay varias experiencias exitosas a partir de las cuales se generan lecciones sobre las alternativas de instrumentos de política.

Si bien todas estas entidades tienen funciones explícitas de orden social, es bastante extendida la noción de que las respuestas deben darse en forma coordinada. En los programas dirigidos al medio rural, los Ministerios de Agricultura deben asumir numerosas tareas para las cuales, en algunos casos, no tienen un mandato institucional claro ni la capacidad técnica necesaria. Dos en particular son las más comunes: la ayuda alimentaria y el manejo de programas para emergencias por desastres naturales. Esto distrae muchas veces a los Ministerios de Agricultura de sus responsabilidades más específicas y la efectividad de su gestión para la ayuda social resulta cuestionable.

6.2. Políticas sociales y su contribución actual a los objetivos de desarrollo

Si bien las políticas sociales tienen que ver más con el medio rural que con la agricultura como tal, su instrumentación es necesaria para abordar cuestiones estructurales, crear un entorno adecuado y resolver problemas que la agricultura no puede solucionar por la vía de la generación de ingresos, la conservación de los recursos naturales, o la creación de empleo.

Las políticas sociales que tienen importancia en la relación entre la agricultura y los objetivos de desarrollo pueden ser agrupadas en tres grandes categorías: Políticas para la inclusión social, políticas para la protección social y políticas para la atención de los segmentos más vulnerables vinculados a la agricultura.

a) Las políticas para la inclusión social

La política de tierras es una de las más importantes para hacer posible la inclusión social. La distribución de la tierra agrícola en América Latina ha sido desigual desde sus orígenes coloniales (De Janvry, Sadoulet, 2002). Varios países han puesto en marcha programas de reforma agraria

para promover la redistribución de la tierra, pero pocos diseñaron y pusieron en marcha programas complementarios de asistencia técnica y riego para mejorar la productividad agrícola y ampliar el acceso a los mercados financieros. Además, paralelo a las reformas, disminuyeron los créditos estatales así como la oferta de asistencia y bienes públicos agrícolas (Boucher, *et al.*, 2005; De Janvry & Sadoulet, 1993; Kay, 1998; Shearer, *et al.*, 1990). Las reformas impusieron inflexibilidades a los beneficiarios para participar en los mercados de tierras, tanto de arrendamiento como de compra. Estos obstáculos, aunados a procesos incompletos de transferencia a los beneficiarios, generaron informalidad en la propiedad de la tierra.

Muchos de los programas fueron también incompletos porque no avanzaron en la titulación de la propiedad. La ausencia del título de propiedad desincentiva invertir en el predio y no permite el acceso al crédito. Esta situación, al agravar la informalidad y el bajo acceso a servicios financieros, dificulta la posibilidad de realizar contratos de producción con empresas que requieren facturación y certificación de la producción. En conclusión, los programas han sido incompletos y poco efectivos en dar una oportunidad a la pequeña unidad agropecuaria.

Los programas de reforma agraria no han logrado resolver el problema del minifundio y su agravamiento. Peor aún, mientras que en América Latina ha continuado la fragmentación de la propiedad, un fenómeno concurrente es la integración de grandes extensiones de tierra en pocos propietarios, especialmente corporaciones. En los últimos años, en algunos países los excedentes de ingresos han sido convertidos en activos de tierras agrícolas (FAO, 2012).

En algunos países como Perú y Colombia, en los Llanos, se ha abierto una seria polémica sobre el tamaño que debería ser permitido en las nuevas adquisiciones de tierras habilitadas por el Estado para tener acceso a agua para

regadío. Por un lado están quienes defienden la eficiencia que se obtiene con empresas de gran tamaño y favorecen las propiedades sin límite de escala. Otros demandan una mayor equidad en la propiedad y por lo tanto reclaman un acceso limitado a la tierra, aunque reconocen la importancia de que el tamaño de las explotaciones sea suficiente para permitir niveles adecuados de eficiencia. El punto de referencia utilizado en el Perú es el tamaño teóricamente permitido en la Reforma Agraria del 2008, es decir 150 hectáreas. El tema merece un debate amplio basado en evidencia técnica y regulaciones adecuadas. Posiblemente sea necesario un debate a nivel internacional que defina lineamientos generales, en línea con los *voluntary guidelines on land tenure* acordados en el marco de la FAO, que regulen la adquisición de grandes extensiones de tierra para uso agrícola por parte de gobiernos y corporaciones (Pomareda, 2011; ver también Denninger y Byerlee, Banco Mundial, 2010 y FAO, 2012).

En la mayor parte de los países **las políticas laborales** con influencia en la agricultura existen, pero se cumplen muy poco. Las políticas en el mercado del trabajo incluyen regulaciones sobre salarios y derechos de los trabajadores, pero lamentablemente, en ambos casos, los vacíos en su cumplimiento son muy grandes. La principal razón es que en la agricultura persisten mercados laborales informales y los productores y empresas que contratan mano de obra no respetan las normas, especialmente cuando se trata de los trabajos menos calificados. Los ministerios de Trabajo y Seguridad Social concentran sus funciones en las áreas urbanas con evidente descuido de los espacios rurales.

Los **procesos migratorios** rural-urbanos dentro de los países y entre ellos han sido una constante como resultado de la creciente divergencia de las condiciones de empleo e ingresos entre el medio rural en relación al urbano y entre países especialmente limítrofes. Sin embargo, a pesar de la

importancia reciente de estos procesos migratorios, no hay políticas claras para prevenir y/o orientar las migraciones. En Centroamérica, por ejemplo, la migración Nicaragüense a Costa Rica ha sido un factor decisivo para mejorar la disponibilidad de mano de obra para la agricultura de exportación, lo que ha resultado en remesas importantes para Nicaragua. En forma similar, la migración desde la Sierra del Perú a raíz del terrorismo ha facilitado el desarrollo de la agricultura en la Costa. En el primer caso, ha habido una política deliberada de Costa Rica de permitir la migración, aunque en forma regulada. En el caso del Perú, el proceso se ha dado sin que medie una política ordenadora del proceso. En el caso de El Salvador, la migración a Estados Unidos, que permitió las fuertes remesas como complemento al ingreso de las familias rurales pobres que quedaron en el país, ha dejado a la agricultura sin recursos humanos para hacerla viable.

Las políticas sobre los cultivos para la producción de drogas siguen siendo en América Latina uno de los vacíos más serios en términos de decisiones políticas y normativas ordenadoras. Las medidas vigentes hacen poco para resolver los graves problemas asociados a la pobreza rural, el narcotráfico y el consumo de drogas. La actividad agrícola de producción de cultivos declarados (equivocadamente) ilegales, asociada principalmente a condiciones de narcotráfico, es un tema de vital importancia para algunos países de América Latina como Colombia, México, Perú, Bolivia, donde se concentra la producción de este tipo de cultivos ilícitos. Además, están involucrados en la cadena de producción no sólo las redes de narcotráfico sino también pequeños productores locales que participan en esta actividad por los altos retornos que les brinda en comparación a las ganancias que se derivan de cultivar productos tradicionales.

Las políticas de erradicación de estos cultivos se deben orientar no sólo a desarticular las redes de narcotráfico, y a través de esto mejorar la seguridad de la población local, sino también a involucrar a los pequeños agricultores con la producción de cultivos alternativos que puedan suplir y generar las mismas ventajas y rendimientos que el cultivo ilícito.

Sin embargo, en muchos casos, este tipo de políticas, en lugar de reducir las condiciones de pobreza de la población, las profundiza e intensifica el conflicto social y la violencia en estas zonas. Dichas políticas, orientadas por programas internacionales, no se ajustan a las necesidades de cada situación particular. Un ejemplo de esto se vio en la región del Trópico de Cochabamba en Bolivia, donde la implementación de políticas de erradicación profundizó aún más las condiciones de pobreza de la población originando problemas sociales (CLACSO, 2008).

b) Las políticas para la protección social

Se entiende por **políticas de protección social** a los medios por los cuales se busca garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales que todo individuo tiene, necesarios para desarrollarse como persona y alcanzar un nivel de bienestar. Estas se aplican en el marco de las llamadas Redes de Protección Social (RPS). Las RPS son intervenciones orientadas a proteger a grupos de poblaciones vulnerables donde se presenta una mayor concentración de la pobreza. Entre las acciones promovidas en el marco de las RPS a nivel internacional se encuentran los programas de asistencia alimenticia, trabajo temporal, subsidios a los precios, programas que garanticen el acceso a servicios públicos (salud, educación, saneamiento, entre otros), los programas de seguridad social y los famosos programas de transferencias en efectivo (Tesliuc, 2006). Lamentablemente, la cobertura de las medidas de

protección social en América Latina es aún muy limitada en el medio rural.

Los programas de seguridad social tienen como objetivo, según lo señalado por Olivera (2010), “corregir las fallas de mercado que originan que los individuos no puedan ahorrar lo suficiente para estar libres de la pobreza durante la vejez”. Al respecto, CEPAL (2010) considera importante impulsar políticas que busquen ampliar el acceso de las personas mayores a los servicios básicos, mercados, créditos y protección social con el fin de mitigar las condiciones de discriminación, dependencia y pobreza en la vejez.

c) Las políticas para poblaciones vulnerables

Las políticas para el bienestar de la mujer rural han cobrado creciente importancia en los últimos años. La mujer rural sigue evidenciando, respecto al hombre rural, menores oportunidades respecto a educación, salud, incursión en empleo formal, acceso a activos, entre otras condiciones que limitan aún más sus posibilidades de salir de la pobreza. Esta condición rezagada que ha tenido la mujer rural es consecuencia de una estructura socio-cultural que la ubica siempre bajo un determinado grado de sometimiento frente a su par varón en escenarios como familia, escuela y empleo, replicados desde la primera infancia hasta la edad adulta. Al respecto, existe el consenso internacional de que todas las acciones que se realicen en el marco de políticas deben tener un enfoque de género, cuestión que se logra mediante la estrategia de “Transversalización de Género” (Ballara, 2009).

Como ya se ha venido haciendo en las zonas urbanas, el cambio de visión pasa por impulsar medidas que permitan elevar sus condiciones de *empoderamiento*, que permitan democratizar las bases sociales de las comunidades rurales. Deere (2011) toma el concepto de Young (1993) definiendo el empoderamiento como “la alteración

radical de los procesos y las estructuras que reproducen la posición subordinada de la mujer como género". Del mismo modo, para Ruiz (2003) las estrategias de empoderamiento "son herramientas necesarias en el proceso de cambios. Se trata de promover niveles de decisión que permitan a las mujeres nuevas lecturas de sí mismas y de su ubicación en la sociedad".

Las políticas para las minorías étnicas es uno de los temas más frecuentemente mencionados en la agenda política de los países. Sin embargo la poca participación de estos grupos sociales en el proceso de definición de las políticas y el poco conocimiento sobre las características de dichas minorías ha llevado a grandes omisiones en el diseño de las políticas. La poca atención a grupos étnicos minoritarios es una fuente de conflictos sociales en los que el principal reclamo pasa por legitimar su ciudadanía, a pesar de que la mayoría de los países ha establecido marcos legales para el reconocimiento pleno de derechos universales que priorizan su respeto, bienestar y garantizan igualdad de oportunidades. En el Perú, por ejemplo, el incremento de las inversiones en el sector minero y el limitado marco legal que considera el uso de los recursos naturales por parte de población indígena generó, en el 2009, escenarios de conflicto como el llamado "*Baguazo*". Posteriormente, se promulga en 2011 la "*Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas*" (Ley 29.785) y se aprueba su reglamentación en 2012, siendo su objetivo crear un marco jurídico de protección a estos pueblos (Baca & Roncal, 2011).

Las políticas para atender poblaciones en zonas remotas están entre las más olvidadas. La falta de una orientación clara para el desarrollo rural en América Latina no incorpora adecuadamente las intervenciones dirigidas a las zonas rurales geográficamente más inaccesibles, donde se concentran en su mayoría comunidades campesinas,

nativas e indígenas. Estas poblaciones se encuentran también bajo condiciones de exclusión tanto económicas y sociales de trayectoria histórica, lo cual las condena a vivir en extrema pobreza siendo cada vez más invisibles a los ojos del Estado y de la sociedad moderna.

6.3. Cambios requeridos en las políticas sociales

En el diseño e implementación de las políticas sociales hay dos necesidades imperiosas. La primera es lograr una mayor claridad en cuanto a objetivos y población objetivo para las políticas sociales. La segunda es lograr una mejor priorización política que resulte en una mayor asignación de recursos para alcanzar tales objetivos.

En resumen, la experiencia reciente sugiere las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Reconocer la importancia de la estabilidad macroeconómica para atender los objetivos sociales
2. Reconocer que las condiciones sociales en el medio rural son especialmente graves y han recibido una menor atención que en el caso urbano. Es por lo tanto imprescindible recurrir a un esfuerzo especial dirigido a la implementación de instrumentos de política social en el ámbito rural que contribuyan al objetivo de superar las condiciones de pobreza rural, reducir la vulnerabilidad y el deterioro ambiental.
3. Diseñar programas para dinamizar los mercados de tierras como un mecanismo alternativo de acceso que supere los tradicionales proyectos de repartición de tierras. Para ello, es necesario reducir las imperfecciones de los mercados de tierra y aumentar el acceso a los mercados financieros para los pequeños productores. En este sentido, los impuestos a la tierra pueden incentivar la venta de tierras por parte de propietarios poco productivos, para lo cual se deben establecer

- impuestos sencillos que faciliten el cálculo de la tasa y eviten una potencial corrupción. Los programas de titulación de predios son una política impostergable y deben tener en cuenta el contexto en el cual se realizan. Cuando los programas de titulación se llevan a cabo en regiones con debilidad institucional y con distorsiones económicas, pueden redundar en una mayor concentración de la tierra entre los grupos con conexiones y mejor información. Este tema toma relevancia en los procesos actuales de alta valorización de las tierras en América Latina y el fenómeno actual de acaparamiento de tierras.
4. La vulnerabilidad en la agricultura afecta especialmente a los productores más pequeños y ubicados en ecosistemas más frágiles. Una de las formas más efectivas de reducir la vulnerabilidad climática en la producción es invirtiendo en sistema de riego y drenaje. Especialmente si son complementados con programas de aseguramiento del ingreso mínimo ante daños por desastres y el financiamiento preferencial para recuperación de activos perdidos
 5. El cumplimiento de las leyes laborales y de derechos de los trabajadores es un poderoso instrumento para disminuir la pobreza. Las políticas orientadas a mejorar el acceso y las condiciones de empleo rural deben ser específicamente diseñadas para este sector considerando la dinámica tanto del empleo agrícola como no agrícola, así como las condiciones de cada uno de estos. Los programas de capacitación contribuyen directamente en incrementar las oportunidades de empleo. Sin embargo, existen algunas deficiencias debido a la poca pertinencia de la oferta de capacitación con las demandas de las regiones. En el largo plazo, es fundamental fortalecer la educación en las áreas rurales. Ampliar el cubrimiento de la educación rural

- y mejorar su calidad es fundamental para aumentar la competencia laboral de la población rural
6. El empleo de la mujer requiere una atención especial. Sin embargo, considerando la fuerte participación de la mujer en el trabajo agrícola no remunerado y con elevados niveles de subempleo, una opción para las mujeres rurales es el autoempleo. Una manera de promoverlo es impulsando programas de micro-crédito para la formación de pequeñas empresas
 7. Los procesos migratorios intra-país desde zonas de extrema pobreza y fragilidad ambiental deben alentarse en forma deliberada como medio para despoblar las zonas en las que no es factible superar la pobreza. En estas zonas, el costo de atención social y las oportunidades de inversión privada son limitados. La migración debe orientarse hacia donde la base productiva y el acceso hacen posible el empleo de calidad y la provisión de servicios. Es importante también diseñar políticas y regulaciones para disminuir los costos de transferencia de las remesas y promover las inversiones productivas de éstas. Por otro lado, si se considera necesario desincentivar la migración rural en algunas regiones, se deben reducir los factores de expulsión hacia áreas urbanas. Ello se logra con el desarrollo de infraestructura, el impulso de programas de desarrollo productivo para pequeños agricultores y la dinamización del empleo rural no agrícola
 8. Las políticas sobre los cultivos utilizados para la producción de drogas, orientadas a la erradicación de estos cultivos, requieren una consideración importante. A nivel local, se requieren programas más sólidos para involucrar más a los pequeños agricultores y autoridades locales con la producción de cultivos que puedan generar ingresos razonables y condiciones de vida mejores que las que se tiene con los cultivos

ahora sembrados para extraer drogas que se comercializan en forma ilícita. Estos programas deberían complementarse con políticas para disminuir el consumo en los países que son el mercado principal para las drogas y desarticular las redes internacionales de narcotráfico. Un desafío importante para la región es la denominación de cultivos ilícitos. El avance de la ciencia y la biotecnología en particular hace cada vez más factible que otros cultivos puedan ser utilizados para la extracción de drogas y por lo tanto sean declarados ilícitos

9. La pobreza persistente requiere, en algunos casos, de **transferencias condicionadas** (CCT), las cuales han demostrado impactos significativos en la acumulación de capital humano y para romper ciclos inter-generacionales de pobreza. La entrega de la transferencia debe estar condicionada a que los beneficiarios cumplan con ciertos compromisos referidos a acciones en el ámbito de nutrición, salud y educación que garanticen la inversión en capital humano, especialmente en menores y mujeres gestantes. Estos programas ayudan a aliviar la pobreza no sólo a través del aumento del consumo presente y la inversión en capital humano, sino también a partir de la acumulación de activos, la inversión productiva y el manejo de riesgos por medio de una mayor inclusión financiera. Diversas experiencias muestran resultados positivos de estos programas sobre el incremento del consumo per cápita en los hogares: Brasil (7%), Colombia (10%), Honduras (7%), México (7,8%), Nicaragua (29,3%). Estos programas han tenido un mayor efecto en las zonas rurales, principalmente en ampliar la cobertura educativa
10. Las transferencias condicionadas han sido utilizadas también con dos objetivos adicionales: a) impulsar la vinculación entre los pobladores beneficiarios, con

una gama de servicios financieros formales que les permitan de alguna manera gozar de las ventajas que el mercado financiero ofrece, y b) mejorar la inserción laboral. Ejemplos exitosos de estos programas son el programa *Bolsa Familia* de Brasil y su programa complementario *Próximo Passo*. Similarmente, en El Salvador, el programa *Comunidades Solidarias Rurales*, que tiene como eje de acción el programa *Generación de ingreso y desarrollo productivo*, que brinda capacitación y programas de microcrédito a los beneficiarios de la transferencia. En Nicaragua se brinda capacitación técnica en el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) a jóvenes de entre 14 y 25 años que estén y hayan pertenecido al programa *Redes de Protección Social*.

11. Respecto a los programas de seguridad social, es importante impulsar políticas que busquen ampliar el acceso de personas mayores a servicios básicos, mercados, créditos y protección social, con el fin de mitigar las condiciones de discriminación, dependencia y pobreza en la vejez. Un programa emblemático por su naturaleza rural es el *Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural* en Brasil (FUNFURAL), sistema no contributivo orientado a trabajadores rurales tanto formales como informales así como a los que realizan actividades vinculadas a la economía familiar. Este programa ha logrado unificar el beneficio mínimo tanto a trabajadores urbanos y rurales. Otro ejemplo particular es el *Programa Nacional de Asistencia Alimentaria-Pensión 65*, implementado por el gobierno peruano en octubre de 2011, que entrega una subvención económica de 250 nuevos soles mensuales a personas mayores de 65 años en situación de extrema pobreza con el fin de mitigar la vulnerabilidad de sus ingresos (MIDIS, 2012). Este programa está siendo

- implementado de manera progresiva considerando primero a las zonas con mayor concentración de pobreza como son las áreas rurales.
12. Respecto a la atención de los grupos sociales incluidos en las etnias locales, la *educación intercultural* es la base fundamental para lograr cambios. Existen programas promovidos por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación (OEI) que buscan impulsar una educación intercultural, entre los que se encuentran el de *Escuela Viva Hekokatúva* en Paraguay, llevado a cabo desde los años '90. El propósito de este programa es apoyar a las escuelas ubicadas en comunidades indígenas en la formación de una estructura pedagógica bilingüe. Del mismo modo, en Chile está el *Programa de Educación Intercultural Bilingüe* cuyo presupuesto al año 2009 fue de aproximadamente US\$ 2.2 millones y en el Perú el programa *Educación Bilingüe e intercultural* (EBI), el cual atiende con un enfoque intercultural y bilingüe a niños vernáculo hablantes en los sectores rurales (CEPAL, 2011).
 13. Finalmente, es necesario que cada país latinoamericano, en el marco de una política de desarrollo rural, pueda destinar recursos a las poblaciones más alejadas garantizándoles acceso a servicios sociales básicos, bajo parámetros de respeto a su cultura y tradiciones. El primer paso para la provisión de estos servicios es dotar de un paquete de infraestructura básico que incluya caminos, electrificación, sanidad, telecomunicaciones, riego, entre otros, que garanticen de manera sostenida condiciones mínimas para elevar la productividad en las actividades económicas propias de cada zona geográficamente alejada.

Bibliografía

- AGESPRONT, *Experiencias de participación de pequeños productores en Agroexportación en Guatemala*, 2012.
- Anderson, K. y A. Valdés, *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, World Bank, 2008.
- Brooks, J. y D. Godoy, "Agricultural Support in Brazil, Chile and Mexico", OECD, en *EuroChoices*, París, agosto de 2012.
- CONDESAN, *Ecosistemas y Servicios Hidrobiológicos en los Andes*, Consorcio para el Desarrollo Andino, Lima, 2010.
- Baca, E., y N. Roncal, *Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011.
- Ballara, M. *Género en el sector rural: un resumen del camino recorrido 2000-2009*, Fundación para la Innovación Social, FAO, Santiago de Chile, 2009.
- Boucher, S., B. Barham y M. Carter, "The Impact of 'Market-friendly' Reforms on Credit and Land Markets in Honduras and Nicaragua", *World Development*, 33, pp. 107-128, 2005.
- Brooks, J. y D. Cervantes-Godoy, "Agricultural Support in Brazil, Chile and Mexico", OECD, en *EuroChoices*, París, agosto de 2012.
- Calvo, G.A. y F. Mishkin, "The Mirage of Exchange Rate Regimes for Emerging Market Countries", en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No. 4. pp. 99-118, otoño 2003.
- CEPAL, "Impacto distributivo de las políticas sociales", en *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, pp.71-87, Santiago de Chile, 2010.
- , *Metas educativas 2021: estudio de costos*, Santiago de Chile, 2011.

- CEPAL, FAO, IICA, *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012*, IICA, San José de Costa Rica, 2011.
- CLACSO, *De la coca al poder: políticas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia 1975-2004*, Buenos Aires, 2008.
- Cline, W., *Trade Policy and Global Poverty*, Peterson Institute of International Economics, p. 344, 2004.
- De Janvry, A. y Sadoulet, “Market, state, and civil organizations in Latin America beyond the debt crisis: The context for rural development”, en *World Development*, 21, pp. 659-674, 1993.
- , “Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda”, World Bank’s Latin American Land Policy Workshop, México DF, 2002.
- Deere, C.D., “Tierra y autonomía económica de la mujer rural: avances y desafíos para la investigación”, en Deere, C.D., S. Lastarria-Cornhiel y C. Ranaboldo, *Mujeres de tierra*, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, La Paz, pp. 41-64, 2011.
- El Economista*, “PROCAMPO: Una Perversión”, mayo de 2011.
- Escobal, J., B. Revesz y C. Trivelli, *Desarrollo rural en la sierra: aportes al debate*, CIPCA, GRADE, IEP, CIES, Lima, 2009.
- Estado de la Región, *Estado de la Región 2011. Centroamérica*, San José de Costa Rica, 2011.
- FAO (Investment Center) y Banco Mundial, *Proceedings of the LCSAR/TCIO Workshop in Sept 2011 on “Agricultural Trade Linkages between China and Latin America”*, Roma, 2012.
- Frenkel, R. y M. Rapetti, *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America*, Working Paper 2010-11, University of Massachusetts, Amherst, 2010.

- IFPRI, *Precios internacionales*, 2008.
- Ibrahim, M., *Beneficios del establecimiento de Sistemas Silvopastoriles: Experiencias en Colombia y Centroamérica*, CATIE, Turrialba, Costa Rica, 2009.
- Kay, C., “¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra”, *Revista Mexicana de Sociología*, 60, 1998.
- Krueger, A., M. Schiff y A. Valdés, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.
- Norton, R., *El Potencial de las Zonas Francas Agrícolas en América Latina y el Caribe. Potenciando el Comercio Regional a través de Zonas Francas*, Taller organizado por el BID, San José de Costa Rica, agosto de 2011.
- Olivera, J., *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano*, Lima, 2010.
- Ordinola, M. y J. Escobar, *Análisis de Tendencias y Situación del Sector Agrario y de las Políticas que han incidido en la Agricultura*, Estudio de Referencia para la elaboración del PNIA, Lima, septiembre de 2012.
- Pomareda, C., *Política Comercial y Seguridad Alimentaria en Centroamérica: Opciones e Implicaciones*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2009.
- , “Desafíos y Oportunidades para el Sector Agrícola de Costa Rica”, en Auguste, S. y O. Manzano (eds.), *Desafíos y Oportunidades para el Sector Agrícola de Centroamérica y República Dominicana*, BID, Washington DC, 2010.
- , *Diagnóstico de la Agricultura Peruana*, INIA, Lima, 2012.
- Rangel, M., *Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*, RIMSIP, Santiago de Chile, 2011.
- RIMSIP, “Infraestructura y desarrollo rural”, *Boletín Intercambios*, No. 43, 2004.

- Rodrik, D., *The New Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn?*, Harvard University-Harvard Kennedy School (HKS); Centre for Economic Policy Research (CEPR); National Bureau of Economic Research, 2008.
- Ruiz, P., *Identidades femeninas y propuestas de desarrollo en el medio rural peruano*, Louvain La Neuve, Université Catholique de Louvain, 2003.
- Shearer, E., S. Lastarria-Cornhill, y D. Mesbah, *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory and Policy Implication*, Wisconsin, 1990.
- SIDE, *Calidad en la industria de la Carne en Centroamérica*, Proyecto ILRI-CFC, San José de Costa Rica, 2008.
- Soto Baquero, F. et al. (eds.), *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006.
- Sotomayor, O., A. Rodríguez y M. Rodrigues, *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura. América Latina*, CEPAL, 2011.
- Tesliuc, C.M., “La Red de Protección Social”, en *Un nuevo contrato social para el Perú: cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*, Banco Mundial, Washington DC, 2006.
- The Economist*, “Food Security Index, by the Economic Intelligence Unit, UK, 2006”, 2012.
- The World Bank, *Beyond the City, the Rural Contribution to Development*, de Ferranti, D., G. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés, Latin American and Caribbean Studies, 2005.
- Trigo, E. y C. Pomareda, *Los INIA en América Latina: Desafíos para la innovación agraria*, IICA, San José de Costa Rica, junio de 2012.

- Torres, F. y R. Machuca, *Roles Institucionales Retos en el Proceso de Regionalización de la innovación agraria*, Estudio de Referencia para la elaboración del PNIA, Lima, septiembre de 2012.
- Trivelli, C., M. Ordinola y J. Escobar, *Análisis de Tendencias y Situación del Sector Agrario y de las Políticas que han incidido en la Agricultura*, Estudio de Referencia para la elaboración del PNIA, Lima, septiembre de 2012.
- Trivelli, C., J. Montenegro, M.C. Gutiérrez, *Un año ahorrando, primeros resultados del programa piloto "Promoción del ahorro en familias Juntos"*, IEP, Lima, 2011.
- Umaña, V., "Food Policy Coherence for Sustainable Development: The Case of the Rice Sector in Costa Rica", *ATDF Journal*, Volume 8 (1-2), 2011.
- Webb, R., G. Bonfiglio, M. Santillana y N. Torres, *Políticas de Desarrollo Rural*, CIES, Instituto del Perú, Lima, 2011.
- Webb, R., *Costos de Transporte y Comunicación y Pobreza Rural*, Conferencia presentada en la Universidad del Pacífico, Lima, julio de 2012.
- Young, K., *Planning Development with Women: Making a World of Difference*, MacMillan, Londres, 1993.

CAPÍTULO 6. HACIA UNA AGENDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA GOBERNANZA

Este capítulo está basado en contribuciones realizadas por Roberto Martínez Nogueira, Julio Berdegué, Carlos Pomareda y Martín Piñeiro

1. Introducción

En los cinco capítulos que anteceden a este se ha desarrollado una línea argumental que señala las nuevas oportunidades y desafíos de la agricultura de la región e identifica la debilidad de la gobernanza y de las instituciones y políticas que resultan de ella como la principal dificultad a resolver. Esta línea argumental describe un camino principal a recorrer e identifica los principales contenidos sustantivos a tener en cuenta.

Este capítulo de cierre intenta señalar algunos elementos principales del proceso que es necesario transitar hacia una gobernanza renovada. Es un proceso esencialmente político pero que puede alimentarse y enriquecerse de un razonamiento construido sobre el conocimiento técnico de la información analítica disponible y de experiencias exitosas desarrolladas en países de la región.

2. Los mecanismos y procesos

Los cambios necesarios para una nueva gobernanza apuntan a construir mecanismos y procesos de alta capacidad política, analítica y de gestión. Ejemplos de estos mecanismos son los Foros Temáticos y/o Regionales. También son importantes los mecanismos de información,

deliberación y debate para la identificación, generación, seguimiento y evaluación de procesos, resultados e impactos. Dar respuesta a esos desafíos y aprovechar las oportunidades exige movilizar esfuerzos sociales y capacidades políticas para comprender y enfrentar a los nuevos dilemas, promover la conformación de nuevas alianzas de actores sociales, incorporar nuevas cuestiones al debate político y crear mecanismos de deliberación y de concertación con amplia participación social.

Estos procesos deben contribuir a lograr:

Una **comprensión rigurosa** de la complejidad de la agricultura y de sus relaciones intersectoriales, sociales y territoriales. Esta comprensión debe estar asentada en diagnósticos sistemáticos basados en evidencias que sirvan para estructurar las deliberaciones y negociaciones en torno a políticas. Debe también ser alimentada por diagnósticos rigurosos fundados en el mejor conocimiento posible, de naturaleza multidisciplinaria, provista por redes de organizaciones públicas y privadas vinculadas a la investigación, la generación y procesamiento de la información, y de su análisis.

La **inserción adecuada en la agenda pública y en la agenda de gobierno** de la agricultura como conjunto de actividades críticas para el desarrollo requiere estrategias para comunicar a las organizaciones relevantes de la sociedad civil, entidades corporativas, partidos políticos, etc., las contribuciones directas e indirectas de la agricultura a los objetivos del desarrollo (empleo, generación de divisas, seguridad alimentaria, equilibrios territoriales, etc.) de manera de informar y crear una eventual convergencia de intereses y aspiraciones.

Una clara definición de los **roles y funciones en materia de política agrícola** que serán ejercidos a lo largo del proceso de construcción de la agenda. Ello supone diferenciar con claridad dos ámbitos institucionales: (i) el

primero especializado en la deliberación y decisión sobre la orientación estratégica y la formulación de las políticas necesarias para dichas orientaciones estratégicas; (ii) el segundo compuesto por los mecanismos de implementación de dichas políticas. Un elemento central es que los primeros deben tener la capacidad para el seguimiento y la evaluación de resultados e impactos de las actividades desarrollados por los segundos.

El fortalecimiento de una **visión de largo plazo y la planificación estratégica** fundados en capacidades anticipatorias, con ejercicios prospectivos sobre recursos, mercados, tecnologías y demandas culturales y sociales para establecer las plataformas para la coherencia intertemporal e intersectorial de la acción y para la determinación tanto de las prioridades de inversión como la articulación de políticas con sectores vinculados tales como infraestructura, energía, transporte, ambiente, producción de insumos industriales, etc.

Un fortalecimiento de las **capacidades analíticas, políticas y de gestión del Estado en sus diferentes ámbitos y niveles**. Las capacidades analíticas y de *información* constituyen una condición esencial para el liderazgo de una buena gobernanza y para lograr políticas públicas de calidad. Las *capacidades políticas* se manifiestan en la posibilidad de incidir sobre la construcción de la agenda, el ejercicio de la iniciativa, la calidad de los procesos y contenidos en torno a las políticas públicas, a la construcción y sostenimiento de apoyos y alianzas. La *capacidad de gestión* se expresa en la implementación eficaz de las decisiones, en los resultados e impactos alcanzados, en la flexibilidad e innovación requeridas para atender desafíos cambiantes y crecientes. Estas capacidades, por cierto, no sólo se refieren a los gobiernos centrales. En todos los países de la región la implementación de políticas tiende a ser realizada por redes organizacionales de diferentes niveles de gobierno

(nacional, regional, local). La agricultura, actividad de por sí caracterizada por su amplia ocupación territorial, exige un despliegue armónico y balanceado de capacidades estatales en todos estos niveles.

La **descentralización** de los mecanismos gubernamentales y de la organización social, para atender de manera más cercana y efectiva y con mayor control social las necesidades del desarrollo agrícola, atendiendo a las especificidades de los territorios y de sus necesidades y articulaciones sociales y productivas. La dimensión territorial debe ser abordada en forma prioritaria, con participación de actores de diferentes sectores y niveles de gobierno u organización social. En este sentido deben fortalecerse las estructuras de gobernanza descentralizadas para la interacción y el control social con promoción de servicios gestionados por organizaciones locales con estructuras de incentivos adecuadas.

La **construcción y refuerzo de las capacidades de los actores sociales** vinculados con lo rural y lo agrícola de manera de democratizar la voz y los procesos decisorios, con ámbitos para la participación, el acuerdo, la concertación y el control social en diferentes niveles (nacional, intersectorial, sectorial, territorial) para la identificación de problemas, la concertación de acciones y para dar mayor legitimidad a las políticas que se implementan.

La creación y/o fortalecimiento de los **mecanismos institucionales para el diálogo y la concertación entre ámbitos del sector público y los actores relevantes** a lo largo del ciclo de políticas: identificación y definición de problemas, formulación y discusión de alternativas, implementación, seguimiento y evaluación. De igual manera, esos mecanismos deben estructurarse en diversos ámbitos: local, regional y nacional.

3. Actores críticos en la nueva gobernanza

Estas condiciones deben ser alcanzadas a través de procesos progresivos focalizados en tres áreas de especial importancia.

3.1. La conducción política del Estado

Las delimitaciones sectoriales son abstracciones que facilitan el análisis y la formulación de problemas específicos pero esconden las complejidades y articulaciones de la realidad. Una estrategia integral de desarrollo debería responder a una visión de futuro con horizontes de mediano y largo plazo, priorizar los objetivos, definir el sendero, asegurar la coherencia de las políticas públicas y coordinar a los diferentes ámbitos de gobierno, arbitrando en aquellas cuestiones de delimitación confusa o en las cuales se encuentran involucrados distintos actores públicos. Esa estrategia sólo podría efectivizarse si es liderada por un Estado con calidad y transparencia en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Esta apreciación utópica choca con las complejidades y tensiones de la vida social y de los procesos políticos que se dan en la realidad. Sin embargo, debe rescatarse su valor para servir de marco, brindar el sentido y construir la legitimidad a las acciones que se realicen en el ámbito agrícola y rural. El impulso de la definición de nuevas reglas y la redistribución de recursos de poder, de organización y de conocimiento exigen ese marco, ese sentido y esa legitimidad.

3.2 Los Ministerios de Agricultura

Los Ministerios de Agricultura deben asumir un papel efectivamente rector de la nueva visión. Para ello es preciso que articulen o estructuren una política agrícola superadora de las concepciones tradicionales de la agricultura

y de sus consecuencias institucionales. Esto requiere no sólo su transformación interna, sino su reposicionamiento social y dentro de la estructura de los gobiernos nacionales. Supone ministros con poder de convocatoria e iniciativa, con respaldos políticos y con capacidades e incentivos para convertirse en el ámbito privilegiado para la expresión y resolución de los conflictos sectoriales e intersectoriales. Exige también ministerios que sean actores proactivos, con capacidad para impulsar perspectivas específicas de las problemáticas agrícola y rural pero sin por ello convertirse en prisioneros de intereses particulares. Paradójicamente, deben avanzar una visión sectorial, pero a la vez des-sectorializarse. Deben ser ministerios con visiones prospectivas, arraigados socialmente y constructores de autonomía al servicio de los grandes objetivos de la ciudadanía, la equidad y el desarrollo. Para ello, esos ministerios deben contar con capacidad para formular propuestas en aquellas cuestiones macroeconómicas o sectoriales que impactan sobre la ruralidad y la agricultura en sus aspectos productivos, tecnológicos, de articulación intersectorial, en su competitividad y en las condiciones de vida de los territorios rurales.

Los ministerios tienen, además, una capacidad muy particular. Pueden estimular y consolidar a actores sociales sub-representados o sin voz en los procesos convencionales de política. Las referencias hechas en el Capítulo 3 a la incorporación de nuevos actores en Brasil por propio impulso de los movimientos sociales, pero también por la nueva receptividad gubernamental, es un ejemplo de esta tarea, no técnica y profundamente política, que es un ámbito central de la política agrícola. Por cierto, en este trayecto no puede esperarse que el resultado sea la construcción de un acuerdo generalizado, pero sí el diálogo y la negociación, con un enriquecimiento en la capacidad

para identificar problemas y definir estrategias para su superación.

En especial, los Ministerios de Agricultura deben contar con las capacidades para ejercer su rol de “principal” y árbitro en el entramado de organizaciones públicas vinculadas con la agricultura, definiendo mandatos claros, estableciendo normas y estándares, ejerciendo una supervisión adecuada y realizando evaluaciones sistemáticas de resultados e impactos. Debe hacerse uso del aprendizaje acumulado con respecto a la creación de Agencias, que cuentan con una autonomía importante, encargadas de la ejecución de las políticas (agencialización). Sin Ministerios fuertes que sean el centro de las decisiones políticas, esta agencialización puede llegar a la desarticulación de las políticas y a facilitar la captura de estas agencias por sus clientelas.

Este reposicionamiento de los Ministerios de Agricultura tiene a su vez otras condiciones. Un capítulo central de la nueva gobernanza es corregir los procesos bastante difundidos a través de los cuales se formulan las políticas agrícolas. Por un lado, en muchos casos, estas políticas son determinadas por la incidencia de los ministerios de hacienda o del tesoro, de comercio exterior o de desarrollo sustentable. En otros, hay una incidencia desmedida de actores privados clave como las empresas de insumos o los supermercados, quienes, en ausencia de una política pública expresa, definen en la práctica las políticas agrícolas sin una visión integral que represente los intereses y necesidades del conjunto de la sociedad.

Otra condición necesaria es reforzar la capacidad de los Ministerios de Agricultura para intervenir en el diálogo de políticas sobre problemáticas cuya relevancia es cada vez más evidente y la urgencia en su tratamiento más imperiosa. Ejemplos de esto son la preservación de los recursos naturales, las eventuales consecuencias del cambio climático, los desarrollos científicos y tecnológicos

referidos no sólo a la producción agrícola sino a su transformación para propósitos energéticos o de nuevas líneas industriales para el consumo humano, ya sea alimentario, farmacéutico (bioeconomía) u otras posibilidades emergentes de la bioingeniería. Esta acción superadora de sus límites tradicionales exige información, conocimientos, traducción de visiones en programas y acciones y acuerdos políticos sustantivos público-público y público-privado. Esa superación se logrará si se constituyen ministerios de desarrollo agroalimentario y territorial con capacidades regulatorias en distintos ámbitos, en particular en lo referido al acceso a los recursos públicos.

Como se anticipó, esta definición del papel de los Ministerios de Agricultura pone el énfasis en sus capacidades políticas para promover y celebrar acuerdos y viabilizar intenciones políticas en decisiones a la vez efectivas y legítimas. Estas capacidades deben estar gobernadas por una visión estratégica clara de lo que busca apoyada por recursos de conocimiento y analíticos que permitan identificar y evaluar las alternativas de política, sus impactos sobre los distintos objetivos del desarrollo y sus consecuencias para distintos actores sociales, así como los requerimientos necesarios para lograr una implementación eficaz y que convoque a la sociedad a contribuir con sus esfuerzos.

3.3 Los actores sociales

La política agrícola así entendida no sólo incumbe a los productores agrícolas. Esto implica ampliar el conjunto de interlocutores tradicionales de los Ministerios de Agricultura para darles voz en la construcción de una Política Agrícola al servicio de los objetivos de desarrollo descritos en el Capítulo 1 de este documento. En el logro de estos objetivos, los sectores sociales involucrados son múltiples y diversos. En primer lugar, está la categoría

difusa y por ello muchas veces olvidada de ciudadano. Una ciudadanía activa e informada debería atender a la agricultura no como un tema de relevancia para los agricultores, sino como una dimensión clave en sus apreciaciones del desarrollo nacional y de sus contribuciones. Por ejemplo, en algunos países de la región la visión del desarrollo fuertemente orientada a lo urbano explica la postergación en la agenda pública de lo rural.

Un instrumento para resolver estas ausencias políticas es mejorar la información, el diálogo y la participación de agentes sectoriales en organizaciones cívicas y políticas, para lograr una mayor capacidad de avanzar las propias ideas y necesidades. Es una forma de acrecentar la *constituency* de la agricultura más allá de los productores directos. Esta propuesta de ampliación de la *constituency* incluye a la categoría de “consumidor”, lo que a su vez ilustra la relevancia que en esta dimensión de los procesos políticos tiene no sólo la producción agrícola, sino sus eslabonamientos con casi todas las actividades sociales y por su incidencia sobre los temas de pobreza, seguridad alimentaria y desigualdad. Pero, además, en las últimas décadas han surgido grupos con capacidad de organización y demanda que deberían ser incorporados en los diálogos de política agrícola: los movimientos sociales con reivindicaciones de poblaciones en situación especial (género, etnias, poblaciones aisladas), organizaciones científicas y profesionales, representantes de aspiraciones e intereses territoriales, etc.

La incorporación de estos actores sociales en una nueva gobernanza a través de la voz y la deliberación es una condición para superar situaciones en las que la política agrícola se formula con escasa transparencia, con acuerdos con un reducido número de actores corporativos con elevada capacidad de organización e incidencia. La nueva gobernanza, conforme a lo que se anticipó, debería tener como notas distintivas mayor capacidad de inducción de

los comportamientos, lo que implica democracia en la representación y en los procedimientos, transparencia, *accountability*, calidad en las decisiones y capacidad de implementación. Como ejemplo, puede mencionarse que en México se ha conformado un vasto consorcio de universidades, ONGs y académicos comprometidos con la transparencia de los recursos y programas públicos. Han hecho una gran labor sobre todo para demostrar el sesgo regresivo de los subsidios rurales.

Por cierto, no todos los actores coincidirán en las orientaciones, políticas y resultados asociados a la nueva gobernanza. Toda reforma supone modificaciones en los posicionamientos sociales en la estructura de cargas y beneficios propios de la vida en sociedad. Debe insistirse en que avanzar en ella exige contar con alianzas con actores sociales y con una conducción política consistente y capaz de traducir intencionalidades en resultados e impactos. Por ello, esta no es una cuestión exclusiva de los Ministerios de Agricultura: es una cuestión social y política en cuya resolución le cabe una responsabilidad principal a todo el gobierno.

4. Superando la resistencia al cambio de las políticas

Una revisión de las políticas para el sector agropecuario en América Latina sugiere que, en general, dichas políticas han estado sesgadas para impulsar el objetivo del crecimiento económico y que, por lo tanto, es necesario diseñar estrategias de desarrollo y políticas públicas más equilibradas, dirigidas a lograr un desarrollo más armónico en términos del conjunto de objetivos deseados.

El análisis también muestra que para encontrar este nuevo equilibrio y aprovechar plenamente el potencial de los recursos naturales disponibles en la región es necesario

introducir cambios importantes en los contenidos de las políticas públicas que tienen incidencia en la agricultura y construir mecanismos de gobernanza y mecanismos institucionales que permitan implementar dichas políticas de manera sustentable en el tiempo.

Esto no siempre es fácil. Introducir modificaciones a las políticas públicas puede resultar en cambios en las condiciones de poder y de captación de excedentes económicos por parte de distintos grupos sociales. Por lo tanto, implementar los cambios propuestos requiere acuerdos políticos que aseguren coaliciones de poder que apoyen dichos cambios y les den sustentabilidad en el tiempo.

Iniciar estos procesos de reforma de políticas públicas específicas requiere entender la dinámica social y política asociada a las reformas propuestas. Algunos ejemplos, que se describen a continuación, ilustran cómo un cambio en las políticas puede afectar intereses de grupo y consecuentemente la necesidad de identificar a los sectores sociales que son potenciales perdedores:

- a) un mejor alineamiento de las tasas de cambio, en situaciones de retraso cambiario, favorecería más a los exportadores y productores que compiten con importaciones que a los importadores de insumos para la agroindustria e importadores de alimentos;
- b) un aumento de los impuestos a la tierra, además de generar más recursos al fisco, afectará negativamente a quienes han acumulado tierra;
- c) una inversión en proyectos de riego de pequeña escala y de protección de cuencas por la vía de fondos concursables, beneficiará más a los pequeños productores en laderas que si se construyen grandes obras de reservorios para estabilizar la oferta de agua que beneficia a los productores comerciales de gran escala.

Estos ejemplos ilustran los potenciales conflictos que surgen de cambios en las políticas públicas y ponen de manifiesto la necesidad de lograr mecanismos de gobernanza que permitan armonizar los intereses de los distintos actores sociales directamente involucrados. La información, el diálogo y la concertación serán necesarios para que tal esfuerzo sea fructífero y requerirá, además, la activa participación del Estado para educar, guiar y arbitrar durante todo el proceso.

En cada caso será preciso definir el instrumento de política más pertinente en función de los objetivos buscados tomando en cuenta las relaciones de mercado, el papel de los actores privados en cada rubro productivo y al interior de las cadenas, las características y necesidades de desarrollo de los territorios rurales y las prioridades de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales a nivel de los territorios. De esta forma, el sector público y las organizaciones sociales son corresponsables en la definición e implementación de las políticas en el marco de la autoridad del Estado y los marcos normativos de la democracia.

5. A modo de conclusión

Algunos cambios en las relaciones de fuerza y en la gobernanza responden a la activación de actores sociales, a la conformación de nuevas alianzas y a reposicionamientos del aparato estatal frente a nuevos escenarios internacionales y nacionales. En este sentido, es necesario revalorizar la noción de gobernanza y de una agenda para atender al creciente pluralismo de actores y a la mayor complejidad tanto de las políticas públicas como de los procesos desencadenados en torno a ella. Esa gobernanza debe partir del reconocimiento de actores, del diálogo entre ellos y del

ejercicio de la rectoría efectiva por parte del Estado. La gobernanza supone, por lo tanto, una manera muy particular de visualizar al Estado y a las políticas públicas: un Estado con objetivos estratégicos claros, con capacidades políticas y de gestión que apela a la movilización de todos los recursos sociales para alcanzarlos, generando legitimidad y continuidad. En este sentido, hay experiencias, como las mencionadas en diversas partes de este documento que avalan la viabilidad de este sendero.

Una gobernanza renovada es un elemento central para el diseño e implementación de estrategias y políticas públicas que contribuyan al desarrollo. Los contenidos sustantivos de estas políticas no son independientes de la naturaleza de los procesos políticos y los mecanismos de gobernanza utilizados. Adicionalmente, de la experiencia acumulada en años recientes surgen elementos claves o esenciales que deben informar dichas políticas y que pueden ser utilizadas como insumos directos a los procesos de reforma que se inicien.

El agro latinoamericano está frente a grandes oportunidades y desafíos, en una economía global en flujo y con históricas discontinuidades. En ese contexto los gobiernos de la región deben atender una agenda agropecuaria cada vez más compleja, con objetivos económicos, sociales, ambientales y territoriales no siempre alineados entre sí. La gobernanza institucional del sector ha sido fragmentaria e ineficiente, resultado de alianzas sociales parciales y cambiantes. Este documento ha discutido varios aspectos del escenario dentro del cual el agro latinoamericano va a tener que desempeñarse en las próximas décadas. También se han planteado diferentes propuestas de gobernanza y de políticas concretas. Más que soluciones predeterminadas, estos aportes deben verse como contribuciones al diálogo democrático en la región sobre la necesaria transformación del sector agropecuario para cumplir con los objetivos de

desarrollo económico, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial. Si este documento contribuye a hacer avanzar ese diálogo, los autores habremos cumplido con el objetivo principal de este esfuerzo colectivo.

MIEMBROS DE PIADAL E INSTITUCIONES CONVOCANTES

Consultores en Economía y Organización (CEO), Argentina

Martin Piñeiro. Coordinador del Panel.

Doctorado en Economía Agraria de la Universidad de California, Davis, EEUU. Director General del IICA (1986-1993), Presidente del Consejo Directivo del IFPRI, Presidente del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino (CARI), Argentina.

Centro Interamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), Chile

Julio Berdegué. Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Wageningen, Holanda. Presidente de los Consejos Directivos de CONDESAN y CIMMYT.

Centro de Estudios en Economía. El Colegio de México, México

Antonio Yúnez Naude. Doctorado en Economía del London School of Economics, Universidad de Londres, Inglaterra. Coordinador del Programa de Estudios sobre el Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano.

Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Perú

Roxana Barrantes. Doctorada en Economía de la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign, EEUU.

Profesora Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Directora. Directora General del Instituto Peruano de Estudios (IPE).

Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (Sidesa Consultores), Costa Rica

Carlos Pomareda. Doctorado en Economía Agraria de Texas Tech University, EEUU. Director del Programa de Planificación y Análisis de Políticas del IICA (1987-1993) .

Dr. Edgardo Moscardi. Secretario Ejecutivo del PIADAL. Doctorado en Economía Agraria y Recursos Naturales, Univesidad de California, Bereley, EE.UU. Secretario Ejecutivo de FONTAGRO. Representante del IICA en Colombia y México. Director General del INTA, Argentina. Inestigador del Programa de Economía del CIMMYT.

Miembros Independientes

Alain De Janvry. Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley, California, EEUU. Doctorado en Economía Agraria y Recursos Naturales, Universidad de California, Berkeley, EEUU. Profesor y Director del Departamento de Agricultura y Economía de los Recursos, UCB. Profesor de la Escuela Goldman de Políticas Públicas.

Reed Hertford. Consultor Independiente, EEUU (falleció en abril de 2012). Doctorado en Economía, Universidad de Chicago, EEUU. Oficial de Programas de la Fundación Ford, Profesor y Director de Programas Internacionales de la Universidad de Rutgers, EE.UU, Subdirector General del IICA, Presidente de la Junta Directiva del CIAT, Colombia.

Gustavo Gordillo. Consultor Independiente, México. Doctorado de Tercer Ciclo en Planificación y Desarrollo Económico, “Ecole Practique des Hautes Etudes”, Francia. Subdirector General y Representante Regional de la FAO para ALC, Chile. Subsecretario de Política Sectorial y Concertación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos (SARH), México. Investigador Asociado en el Taller de Teoría Política y Políticas Públicas de la Universidad de Indiana, Bloomington, EEUU.

Desirée Elizondo. Consultora Independiente, Nicaragua. Doctorada en Suelos y Aguas de la Universidad de California, Davis, EEUU. Fundadora y Directora de la Agencia de Protección Ambiental (DGA) de Nicaragua. Directora Ejecutiva de la Empresa de Consultoría e Inversiones, CABAL S.A.

Eugenio Diaz Bonilla. George Washington University, EEUU & Visiting Research Fellow, IFPRI. Economista de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Master en Relaciones Internacionales y PhD en Economía de la Johns Hopkins University, EEUU. Consultor y miembro del staff de organismos internacionales: FAO, IICA, OEA, IFPRI, Banco Mundial y PNUD.

Juan Manuel Villasuso. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Maestría en Economía de la Universidad Estatal de Lousiana, EEUU. Ministro de Planificación y Política Económica, Miembro de la Junta Directiva del Banco Central, Profesor de Política Económica y Economía Pública de la Universidad de Costa Rica.

Roberto Junguito. Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda), Colombia. Doctorado en Economía, Universidad de Princeton, EEUU. Ministro de Hacienda

y Crédito Público (2002-2005). Ministro de Agricultura (1982-1983). Co-Director de la Junta Directiva del Banco de la República.

Ana Maria Ibañez. Universidad de Los Andes, Colombia. Doctorada en Economía Agraria y Recursos Naturales, Universidad de Maryland, EEUU. Profesora e investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Directora del CEDES.

Alberto Valdés. Universidad Católica, Chile. Doctorado en Economía del London School of Economics, Universidad de Londres, Inglaterra. Asesor del Departamento de Agricultura del Banco Mundial. Director del Programa de Comercio y Seguridad Alimentaria del IFPRI.

En las últimas décadas, el agro latinoamericano ha experimentado vigorosos procesos de crecimiento impulsados, en algunos casos, por reformas estructurales y por la favorable situación de precios internacionales para los productos primarios, que facilitó procesos de inversiones productivas y la introducción de importantes cambios tecnológicos que elevaron la productividad global del sector. La esperada persistencia de estas condiciones favorables ha reinstalado la centralidad de los recursos naturales agrícolas y la producción agropecuaria como posibles pilares del desarrollo.

A partir de esta nueva situación, los autores indagan sobre por qué estos procesos de innovación y crecimiento de la producción y la productividad son tan heterogéneos entre regiones y productos, y no se han extendido y afianzado en todos los territorios y producciones de América Latina, y concluyen que la principal explicación es la debilidad de los mecanismos de gobernanza y de la institucionalidad del sector.

Construyendo sobre este diagnóstico, los autores señalan que los gobiernos de la región deben prepararse para atender una agenda agropecuaria cada vez más compleja, integrar objetivos económicos, sociales, ambientales y territoriales que no siempre han estado alineados entre sí, construir una nueva gobernanza más eficaz, y diseñar e implementar un abanico de políticas que incluyan el conocimiento técnico y la experiencia acumulada en la región sobre estos temas durante los últimos años.

Más que soluciones predeterminadas, estos aportes se proponen como contribuciones al diálogo democrático en la región sobre la necesaria transformación del sector agropecuario.

Esta publicación recoge los aportes y la síntesis desarrollada por un panel de especialistas de la problemática agropecuaria latinoamericana que constituyeron el Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL). El mismo fue convocado por cinco instituciones de la región: Grupo CEO/FORGES de Argentina, RIMISP-Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural de Chile, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), SODESA de Costa Rica y el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.