

Ciudad de Mexico,  
28 al 30 de Agosto  
del 2000

**Taller**  
**“Política Pública, Institucionalidad y  
Desarrollo Rural en  
America Latina y el Caribe”**

**LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE  
POLÍTICA AGRÍCOLA Y  
LA INSTITUCIONALIDAD RURAL EN  
AMÉRICA LATINA**



ORGANIZACION DE  
LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACION

*Oficina Regional para  
América Latina y el Caribe*

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

## INDICE

<b>1. Los cambios en el estilo de desarrollo .....</b>	<b>1</b>
a. Factores y rasgos determinantes.....	1
b. Desafíos del desarrollo .....	3
<b>2. El papel de la agricultura.....</b>	<b>5</b>
a. La agricultura en la economía global .....	5
b. La agricultura y el desarrollo rural.....	7
<b>3. Desarrollo agrícola reciente .....</b>	<b>8</b>
a. Evolución de la producción.....	8
b. Factores de la competitividad y la rentabilidad .....	10
<b>4. La política agrícola .....</b>	<b>12</b>
a. Estrategia de desarrollo rural y política sectorial.....	12
b. La política agrícola tradicional .....	13
c. Nuevas orientaciones de política.....	16
<b>5. Nuevos instrumentos de política.....</b>	<b>20</b>
a. Apoyos directos a los productores .....	20
b. Programas de fomento productivo .....	21
c. Apoyos a la comercialización .....	24
d. Sistemas de investigación y transferencia tecnológica .....	25
<b>6. Cambios institucionales para los nuevos instrumentos de Política.....</b>	<b>27</b>

# LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA Y LA INSTITUCIONALIDAD RURAL EN AMÉRICA LATINA

## 1. Los cambios en el estilo de desarrollo

### a. Factores y rasgos determinantes

Durante las dos últimas décadas los países de América Latina han sufrido graves crisis y emprendido profundos cambios estructurales en sus economías; asimismo, han vivido transformaciones políticas trascendentes. Este proceso ha estado lejos de ser lineal y continuo, en varios casos se han presentado severos retrocesos y crisis reiteradas. Tampoco ha sido un proceso homogéneo, la diversidad de experiencias en esos veinte años recorre una buena parte del espectro entre la ortodoxia económica y las opciones heterodoxas y el pragmatismo; actualmente esa heterogeneidad se sigue expresando a través de diferencias en algunas políticas, como la política cambiaria – tipos de cambio fijos o flotantes- o en los diferentes avances en privatizaciones y desregulación que condicionan formas y grados de intervención. Las particularidades de los diversos casos han sido importantes y aún en la actualidad hay diferencias muy significativas entre los países; sin embargo, es evidente que al final de cuentas hay un alto grado de convergencia y aun cierta sincronización en las transformaciones. Tanto el ajuste para la estabilización de las economías como las principales reformas estructurales han sido procesos ampliamente generalizados en América Latina.

Lo anterior se explica no solamente por el punto de partida relativamente común del desarrollo latinoamericano, sino por el creciente condicionamiento proveniente del entorno internacional. En base a los extraordinarios progresos técnicos, especialmente en telecomunicaciones e informática, la globalización económica se erige como el rasgo definitorio del rumbo que han tomado las transformaciones en el proceso de desarrollo socioeconómico de los últimos veinte años. No solamente por la importancia aceleradamente creciente del comercio internacional, que ya representa más de la quinta parte de la producción mundial, sino también por la transnacionalización de los propios procesos productivos que determinan cadenas de producción-transformación-consumo por encima de las fronteras nacionales, y por el espectacular crecimiento de los flujos de capital que generan amplias oportunidades para la inversión productiva y condiciones inéditas para el financiamiento del desarrollo.

Las políticas de los gobiernos se hacen crecientemente homogéneas por razones estructurales, compromisos internacionales y necesidades de competitividad. Asimismo, las empresas privadas, cuyo funcionamiento está fuertemente influido por la globalización de los circuitos financieros y comerciales, también tienden a seguir líneas de estrategia similares. Dentro del reconocimiento de diferencias importantes, los países avanzan en direcciones convergentes hacia un estilo de desarrollo con rasgos comunes, en gran medida determinados por la creciente interdependencia de las economías nacionales.

En los últimos años, dentro de los altibajos provocados por los cambios desfavorables en el contexto económico internacional y los propios procesos internos, los países de la región han venido consolidando la estabilidad macroeconómica y avanzando gradualmente en la recuperación del crecimiento sostenido. Se espera que este año se retome nuevamente el crecimiento después de la recesión que afectó a buena parte de los países de la región -sobre todo a los del cono sur- desde el segundo semestre de 1998 (y que antes había sido interrumpido durante 1995, como efecto de la crisis mexicana). Las perspectivas para el presente año son nuevamente de un crecimiento cercano al 4% y se espera que para el año próximo las condiciones sean aún mejores y puedan irse recuperando los índices de empleo y las remuneraciones. Asimismo, en 1999 por primera vez el índice inflacionario fue de un sólo dígito, aunque con una buena parte de los países en recesión. Para el presente año, junto con la recuperación del crecimiento, se espera que la inflación se mantenga o incluso descienda levemente (sobre todo por la mayor estabilidad de precios en algunas economías grandes que compensarían alzas moderadas en otras). La mayoría de los países mantendrán niveles de inflación menores de 10%. También las cuentas externas han venido mejorando, apoyadas por el crecimiento de las exportaciones. El déficit en cuenta corriente de la región es inferior al 3% del PIB y considerando individualmente los países, en la mayoría es inferior a 4%. La entrada de capitales permite, en general, un balance global equilibrado, sin desacumulación de reservas ni endeudamiento acelerado. Aunque los riesgos de nuevas crisis están lejos de ser descartados, la disciplina macroeconómica para impedir desequilibrios acumulados tiende a generalizarse. Los países latinoamericanos están definiendo un nuevo estilo de desarrollo que permite analizar episodios recesivos o ajustes puntuales en una perspectiva de crecimiento.

Esa perspectiva de largo plazo está marcada por condicionantes objetivos, originados en transformaciones que si bien son complejas y presentan distintos componentes, tienen una base tecnológica e histórica, y dan como resultado el funcionamiento de una economía de mercado crecientemente vinculada al exterior. La apertura económica, la liberalización comercial y financiera, las privatizaciones, la desregulación, la prioridad a los equilibrios macroeconómicos y el énfasis en el papel del mercado como asignador de los recursos productivos, constituyen rasgos del estilo de desarrollo que no solamente son ya compartidos por la mayor parte de los países de la región, sino que obedecen a una lógica más allá de las opciones de política. (Sin embargo, dentro del reconocimiento de dicho marco objetivo, las orientaciones de política mantienen un amplio grado de acción y una relevancia indudable, no solamente para optimizar el aprovechamiento de las oportunidades que se abren, sino también para lograr mayor equidad, mantener control local sobre las condiciones de vida y preservar la identidad cultural).

## **b. Desafíos del desarrollo**

En el marco de las favorables perspectivas de mediano y largo plazo, debe reconocerse la enorme magnitud del desafío que representa para los países latinoamericanos concretar la recuperación del crecimiento sostenido en un entorno en el que existen factores de gran incidencia que están fuera de su control -lo que obliga a una disciplina rigurosa en el manejo de los recursos- y, simultáneamente, atender urgencias impostergables por los enormes rezagos sociales en gran parte de la población.

En primer término, es indispensable una política macroeconómica capaz de mantener los equilibrios esenciales y un marco estable en condiciones de menor autonomía. Adicionalmente, los sectores productivos deben ser capaces de responder a los nuevos desafíos derivados del drástico cambio de las reglas de juego en que se habían desenvuelto durante las últimas décadas, especialmente en sus relaciones con el sector financiero y en sus vinculaciones de comercio exterior. Finalmente, debe lograrse un estilo de crecimiento que permita resolver la pobreza extrema y la marginalidad en que vive una parte significativa de la población, constituyendo la más cruda expresión del subdesarrollo de la región.

En un mundo donde los enormes progresos técnicos y las profundas reformas institucionales que tratan de acompañarlos provocan un funcionamiento crecientemente integrado en todos los órdenes, la reconocida heterogeneidad estructural de los países de América Latina está adquiriendo un nuevo significado. Mientras la globalización borra fronteras y abre paso a múltiples eslabonamientos del crecimiento económico, la heterogeneidad estructural de la región fractura estos procesos, bloquea y distorsiona negativamente la participación de numerosos agentes en los circuitos económicos y en definitiva excluye de las actuales corrientes del progreso a una gran parte de la población.

La concentración del ingreso en América Latina era ya muy elevada antes de la crisis de los ochenta; durante el proceso de ajuste los sacrificios necesarios recayeron más que proporcionalmente sobre la población pobre, agudizándose la polarización. En cambio, en la recuperación económica los beneficios se han concentrado en la población de mayores ingresos. Esto podría entenderse como natural en una primera etapa de la profundización de las relaciones de mercado hacia una economía más global, a cual podrían integrarse más eficientemente los grupos con mayores capacidades. Pero las tendencias a la concentración se han mantenido aun en los países donde el producto interno ha crecido sostenidamente por varios años. El crecimiento actual no está acercando a los países latinoamericanos al tipo de distribución de ingreso, más equitativa, de los países desarrollados; a la inversa, simultáneamente a la recuperación del crecimiento se siguen reproduciendo los elevados niveles de concentración del ingreso familiar.

El último informe del Banco Interamericano de Desarrollo señala que América Latina es la región que registra la mayor desigualdad en el mundo. El 5% más rico de la población recibe la cuarta parte del ingreso total, lo que representa la mayor proporción entre las diversas regiones y significa una concentración muy por encima de la existente en los países del Sudeste Asiático (16%) y casi el doble que en los países desarrollados (13%). En contrapartida, el 30% más pobre de la población latinoamericana recibe sólo el 7.5%

del ingreso, mientras que en todas las demás regiones del orbe a esa proporción de población corresponde una participación del ingreso por encima del 10%; en los países asiáticos es 12% y en los países desarrollados 14%, casi el doble que en América Latina.

El desafío es atender las urgencias de gran parte de la población que no cuenta con los mínimos de bienestar aceptables y, al mismo tiempo, continuar acelerando el ritmo de crecimiento de manera estable. Estos dos temas –alivio a la pobreza y crecimiento– pueden expresarse en diversas políticas concretas, pero la incorporación del conjunto de la población a los beneficios del progreso y la solución de los requerimientos de inversión (con ahorro interno y externo) para financiar un crecimiento acelerado y sostenible, estarán en el centro de la agenda de desarrollo de la región.

Por un lado, deberán reducirse los estrangulamientos en recursos humanos e infraestructura física y de servicios que determinan una enorme heterogeneidad productiva, polarización económica y marginalidad social, provocando la exclusión de gran parte de la población de los progresos del crecimiento y dificultando una mayor participación del ahorro interno en el financiamiento del desarrollo nacional. Esto, además, es claramente indispensable para la propia estabilidad política. La democracia política necesita sustentarse en una democracia social y ésta, a su vez, sólo es posible en una sociedad solidaria, donde la igualdad de oportunidades contribuya a la capilaridad social y a la superación de las inevitables desigualdades económicas.

Por otra parte, para que el estilo de desarrollo que se está construyendo en los países latinoamericanos sea capaz de responder simultáneamente a los desafíos de competitividad y de equidad es necesario reconocer elementos esenciales como la asignación de recursos a través del mercado, el carácter prioritario de los equilibrios macroeconómicos, la búsqueda de mayor eficiencia en el sector público o la liberalización y la apertura respecto del exterior. Pero, al mismo tiempo, es indispensable reconocer los complementos necesarios en las políticas microeconómicas, así como en las políticas para el alivio a la pobreza y para la incorporación al desarrollo de grupos sociales y regiones actualmente marginadas.

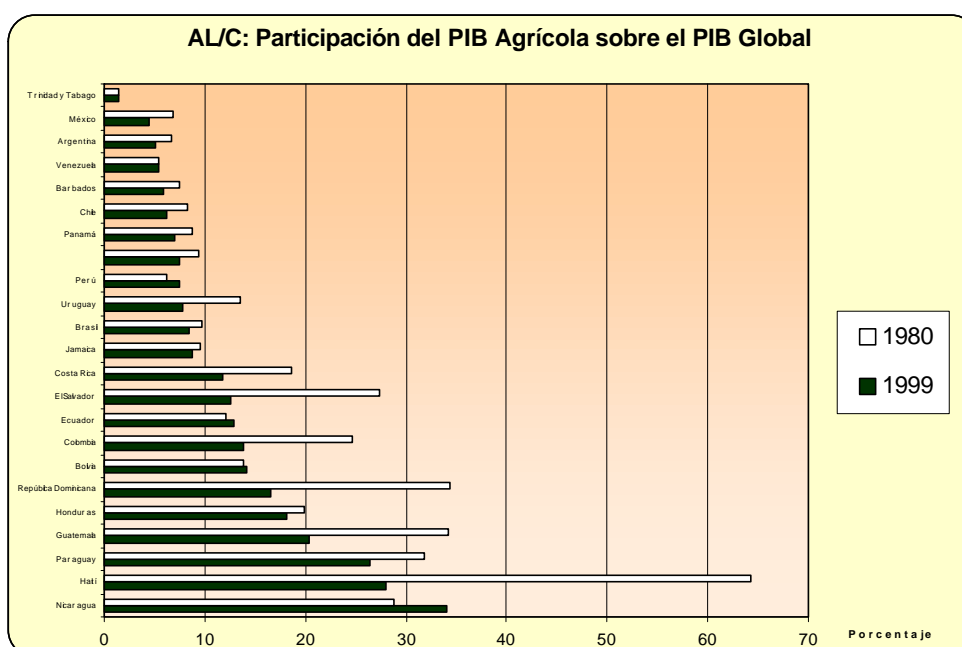
Es al interior de esta visión amplia que resulta relevante plantear el análisis del papel de la agricultura en el desarrollo nacional. La argumentación tradicional en defensa de la agricultura que descansaba en la importancia de ciertos productos específicos o en planteamientos paternalistas respecto a los pequeños productores es obsoleta y carece de capacidad de negociación frente a las prioridades macroeconómicas o financieras. El énfasis en la productividad y competitividad, la reducción del ámbito de acción del Estado, la apertura económica, la liberalización comercial, los procesos de desregulación, y la creciente movilidad de los recursos tecnológicos y de capital han desplazado los ejes de la política agrícola posible hacia la generación de condiciones para absorber capital técnico y productivo, e impulsar un proceso de desarrollo urbano-rural que permita reducir la pobreza a través de la creación de empleos y la generación de ingresos locales. Al mismo tiempo, debe destacarse el efecto en la construcción de la democracia política y social. Finalmente, también debe enfatizarse la incidencia del desarrollo agrícola en la sustentabilidad ambiental y en el logro de un mejor ordenamiento territorial del desarrollo que reduzca los fuertes desequilibrios regionales.

## 2. El papel de la agricultura

### a. La agricultura en la economía global

El producto agrícola representa ya solamente un poco más del 7% del PIB regional. Esta reducida participación del sector expresa una tendencia normal en el proceso de desarrollo, en la cual la participación de la agricultura en la economía va reduciéndose para acercarse a la de los países industrializados, donde tal participación varía entre 2% y 4%. En ese sentido, el gráfico muestra elocuentemente cómo la participación de la agricultura en el producto nacional es más elevada en los países más pobres, mientras que tiende a bajar en los de mayor desarrollo, aun en aquellos de agricultura más eficiente (ver gráfico 1).

Gráfico N° 1

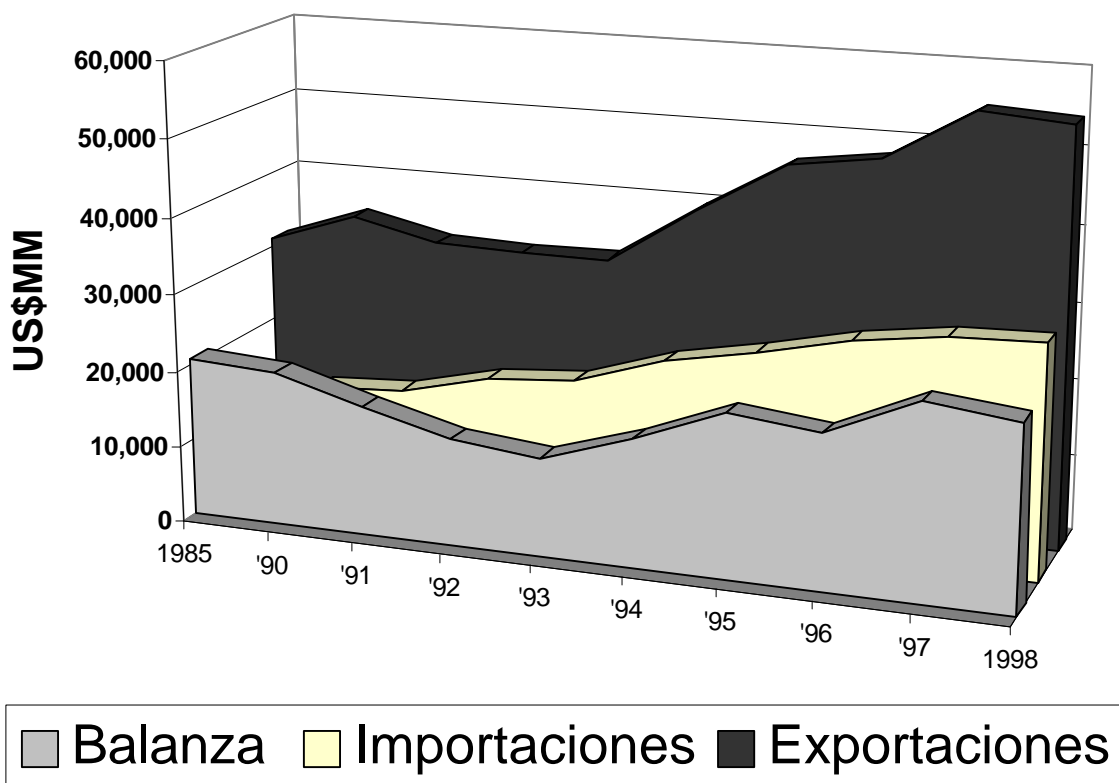


Sin embargo, la importancia estratégica de la agricultura latinoamericana es mucho mayor que su participación en el producto de la economía regional. América Latina es la única región del mundo en desarrollo que presenta un amplio superávit en el comercio internacional de productos agrícolas. El sector continúa siendo una importante fuente de divisas para los países de la región; el balance comercial agropecuario representa un superávit importante, más de 20 mil millones de dólares durante los últimos cinco años. La participación de los productos agrícolas en el total de bienes exportados por la región se ha mantenido alrededor del 19% durante la década, a pesar del enorme dinamismo de las exportaciones globales. En muchos países de la región este porcentaje es aún mayor: en Brasil y en varios países andinos es superior al 30%, mientras que en algunos países del cono sur y en varios países centroamericanos se acerca al 50%. Las importaciones agrícolas, en cambio,

representan algo menos del 10% del total de mercancías importadas y en la mayor parte de los países es inferior al 15% del total de las compras externas (ver gráfico 2).

Gráfico N° 2

### AL/C: Comercio Exterior Agropecuario



Adicionalmente, en muchos de los países la producción agropecuaria es la base de gran parte de las actividades comerciales e industriales, lo que implica una fuerte incidencia del comportamiento sectorial en la competitividad global del sistema. Asimismo, por su importancia en la alimentación, la agricultura afecta fuertemente los ingresos reales del conjunto de la población. También incide esencialmente en los problemas de pobreza, los equilibrios regionales y la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

Más allá de la intención limitada que se ha dado al concepto de multifuncionalidad de la agricultura en el contexto de las negociaciones comerciales, la visión sobre el desarrollo agrícola en América Latina está siendo ampliada para rebasar el estrecho marco sectorial y considerar las interrelaciones fundamentales que la agricultura guarda con las posibilidades de transformación y revalorización del medio rural. Entre otros aspectos relevantes, se destaca: el logro de mayor equidad y de sociedades más solidarias; la reducción de la pobreza y el avance hacia una mayor igualdad de oportunidades; la incorporación al proceso de crecimiento económico de amplias zonas actualmente marginadas, la superación de desequilibrios regionales y el

ordenamiento territorial del desarrollo; la sustentabilidad ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y la construcción de una mayor competitividad del conjunto del sistema.

## **b. La agricultura y el desarrollo rural**

La población económicamente activa de los países latinoamericanos dedicada a la agricultura se mantiene alrededor de 40 millones de personas durante las dos últimas décadas. En este tiempo el total de la población económicamente activa de la región ha pasado de 118 millones a 200 millones de personas. Es decir, todo el crecimiento en el número de trabajadores ha sido absorbido por los demás sectores. La agricultura ocupa así una proporción decreciente de la población activa. De casi 35% del total de trabajadores en 1980, disminuyó a 25% en 1990 y actualmente es solamente un 20%.

En el futuro la población económicamente dependiente de la agricultura tendrá que continuar disminuyendo para corregir el desbalance que se presenta actualmente entre una participación de 7.3 % en el PIB respecto a una proporción de 20.0 % en la población económicamente activa. Sin embargo esto no debe significar el vaciamiento del campo, sino una revalorización del medio rural que implica tanto la articulación de las actividades agrícolas con otras actividades productivas en el medio rural como una mayor vinculación del desarrollo rural con los pequeños centros urbanos. En este caso pueden plantearse actividades económicas en relación a muy diversas posibilidades. En gran medida éstas se dan en actividades comerciales y de servicios, así como en los materiales de construcción, la artesanía, la agroindustria y las diferentes combinaciones de empleo asalariado de algunos miembros de la familia rural en los centros urbanos.

La participación del empleo en actividades no agrícolas en el medio rural es rápidamente creciente. Además, este empleo tiende a ser más productivo y mejor remunerado, de manera que el ingreso rural derivado de actividades no agrícolas crece aún más aceleradamente. Seguramente, en los años siguientes, estas actividades tenderán a aumentar su importancia, así como a incrementar su vinculación a los pequeños centros urbanos.

Sin embargo, no debe perderse de vista la dinámica de estas actividades con el desarrollo específicamente agrícola. Recientes investigaciones han establecido claramente que el empleo en actividades no agrícolas en el medio rural crece más rápidamente y de modo más equitativo allí donde la agricultura es más dinámica, es decir, allí donde hay una producción agrícola que elaborar y que distribuir, insumos que vender, un equipo que reparar y donde los ingresos en efectivo se gastan en bienes y servicios locales. Este efecto multiplicador del incremento en el ingreso agrícola -a través de vínculos de producción, de desembolso o de inversión- tiene la mayor importancia en el diseño de la estrategia de desarrollo rural y es esencial en la superación de la marginalidad a nivel nacional.

Aunque el desarrollo rural supone una diversificación en las fuentes de empleo productivo y una mayor integración vertical de las actividades económicas de las áreas rurales, existe una relación directa –una dinámica positiva- entre el ingreso agrícola y el ingreso rural no agrícola. Además, en muchos casos el punto de partida para que la actual población rural pueda participar activamente en el desarrollo de

base territorial depende en gran medida de su capacidad para generar ingreso a partir de las actividades agrícolas. Poca duda cabe de que el progreso de la pequeña producción agrícola mejoraría las posibilidades de incorporación de las familias de los pequeños productores a una estrategia de desarrollo rural de carácter plurisectorial y de base territorial; en cambio, en condiciones de deterioro de la actividad agropecuaria las dificultades de desarrollo rural se multiplicarían, aumentando significativamente la exclusión y los riesgos de abandono del campo. El desarrollo agrícola no es suficiente para lograr el desarrollo rural; pero en las actuales condiciones no es posible establecer un proceso de desarrollo rural sin un crecimiento agrícola dinámico.

En esta perspectiva -aún reconociendo que en el largo plazo es normal que la participación de la agricultura en el producto vaya disminuyendo- para atender los problemas de pobreza y de incorporación al desarrollo de regiones marginadas resulta fundamental lograr tasas de crecimiento agrícola relativamente favorables, que permitan acompañar el crecimiento nacional impulsado por los otros sectores y reducir los costos sociales de la paulatina reconversión productiva de la población rural hacia actividades diversificadas.

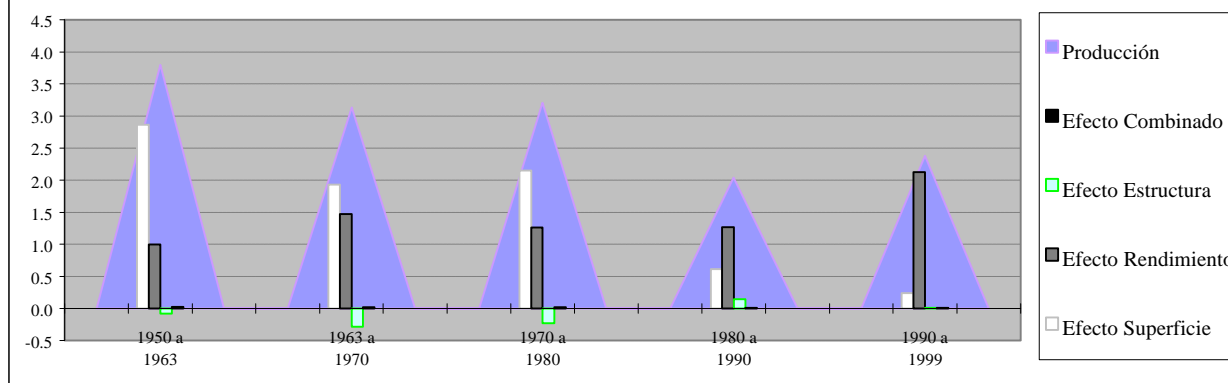
En las condiciones actuales, las posibilidades de actividad económica en esas regiones están lejos de ser rentables y competitivas. La combinación de grandes masas rurales pobres, sin capacitación, educación ni condiciones mínimas de subsistencia, junto con la ausencia de una política de compromiso con la sustentabilidad ambiental del desarrollo, ha generado una dinámica negativa donde la pobreza y la pérdida de potencial productivo son cada vez más graves en amplias zonas de los países, desintegrando la base nacional del desarrollo. Sin embargo, de lo que se trata es de revertir el proceso de deterioro que han sufrido de larga data. Lograr que en el mediano y largo plazo muchas de esas regiones puedan ser capaces de participar eficientemente en actividades agropecuarias, forestales, pesqueras o agroindustriales, de manera articulada con actividades comerciales y otros servicios, reclama un gran esfuerzo y un compromiso de largo aliento para el país en su conjunto. Pero el costo de no hacerlo sería enorme en cuanto a la falta de integración territorial del desarrollo, a la pérdida de potencial productivo y la exclusión de los beneficios del desarrollo de una parte muy significativa de la población. Si el nuevo estilo de desarrollo ha de contribuir a la superación de los problemas de pobreza masiva y de marginalidad de amplias zonas del país, deberá avanzar en la incorporación de la población rural al proceso de crecimiento económico.

### **3. Desarrollo agrícola reciente**

#### **a. evolución de la producción**

El análisis de la producción agrícola (cultivos) en una perspectiva de largo plazo, muestra que las tasas de crecimiento de las dos últimas décadas son significativamente menores que las logradas anteriormente. El principal factor explicativo de la desaceleración en el ritmo de crecimiento está en el comportamiento de la superficie cultivada (ver gráfico 3).

**Gráfico N° 3**  
**América Latina y el Caribe: Explicación de la tasa de crecimiento de la producción agrícola.**  
**Tasas de crecimiento promedio anual.**



En los años cincuenta e inicios de los sesenta el área cosechada aumentaba 2.9 % anualmente, de manera que el modesto progreso de 1.0 % anual en el índice de rendimientos permitía alcanzar una tasa de crecimiento de la producción agrícola de 3.8% por año.

En los años sesenta y setenta la superficie cultivada anual aumentó a un ritmo menor, alrededor de 2.0 % anual; al mismo tiempo, los rendimientos por hectárea mejoraban cerca de 1.4 % al año. Consecuentemente, la tasa de crecimiento de la producción se mantenía relativamente elevada, alrededor de 3.2 % anual. (La tasa de crecimiento de la producción resultaba ligeramente inferior a la suma de los efectos de la superficie y el rendimiento debido al crecimiento relativo de los cultivos económicamente menos intensivos, lo que provocaba que el efecto de los cambios en la estructura de cultivos fuera negativo, alrededor de -0.2 % anual).

A partir de los años ochenta, la superficie cultivada se estanca fuertemente, aumentando sólo el 0.6 % anual. Así, aunque en la década los rendimientos por hectárea mantuvieron su ritmo de progreso de 1.3 % anual y el efecto de los cambios en la estructura de cultivos comenzó a ser positivo, la producción sólo aumentó 2.0 % anualmente.

En los años noventa, el estancamiento en la superficie cultivada se hace prácticamente total, (0.2 %) de manera que la producción crece solamente en función de la mayor productividad por hectárea. Aunque los rendimientos medios progresan 2.2 % por año, es decir, un ritmo superior al logrado en cualquiera de los periodos anteriores, la producción aumenta solamente 2.4 % anual. Esta evolución de los factores directos de la producción sectorial muestra elocuentemente las nuevas condiciones del desarrollo agrícola en el actual modelo de desarrollo.

En la explicación del estancamiento de la superficie cultivada intervienen numerosos factores, incluyendo las dificultades en la disponibilidad de recursos naturales, en el ritmo de desarrollo de obras de infraestructura, en el acceso a financiamiento, en las

tecnologías productivas o los desastres naturales, etc. Estos y otros factores -y los problemas causales detrás de cada uno de ellos- constituyen elementos importantes para explicar el comportamiento de la superficie cultivada en la región. Sin embargo, una expresión global del problema que determina el estancamiento de la superficie cultivada y por tanto el débil crecimiento agrícola de las últimas décadas, es el problema de la competitividad y la rentabilidad de las actividades agrícolas.

## **b. Factores de la competitividad y la rentabilidad**

La capacidad competitiva de la agricultura y la rentabilidad de las actividades sectoriales no depende solamente de los índices de productividad en el campo. Los progresos agronómicos siempre serían deseables y es imperioso aprovechar los amplios márgenes existentes respecto de los rendimientos que se podrían alcanzar si se generalizaran las tecnologías disponibles. Pero en la debilidad del crecimiento agrícola de la región inciden también, de manera fundamental, elementos que están fuera de la tecnología agrícola y de las capacidades de los agricultores.

Aunque los recursos naturales, la mano de obra y el desarrollo de la tecnología siguen teniendo gran importancia, las transformaciones globales y las nuevas condiciones de los mercados agrícolas han provocado también una incidencia creciente de factores exógenos al sector agropecuario, tales como: el tipo de cambio, las tasas de interés y la estabilidad del marco macroeconómico; la eficiencia de los sistemas y servicios financieros; el posicionamiento internacional, la información de mercados y los servicios de comercialización; la infraestructura física, no solamente productiva, sino también comercial y de transformación; la disponibilidad, regularidad y costo de los servicios de energía, comunicaciones y transportes; las normas económicas y la organización de los agentes productivos; la calidad y honestidad de la administración pública; la educación, la calificación de la mano de obra y las condiciones de vida de la población; etc.

La rentabilidad no depende solamente de la competitividad del producto primario, sino del conjunto de la cadena producción-transformación-consumo e inclusive, del "ambiente" económico. Para lograr que la agricultura sea una actividad rentable no basta con una producción eficiente en la finca, es necesario reforzar la competitividad del sistema en su conjunto. En este sentido, actualmente ya no se trata de *descubrir* ventajas comparativas en los recursos naturales; sino de *construir* una competitividad sistémica. Aunar el progreso tecnológico de la agricultura con mejores sistemas de gestión y con el desarrollo de condiciones que favorezcan la eficiencia del sistema económico en conjunto, es el verdadero desafío para lograr la rentabilidad de la agricultura en los países latinoamericanos.

Durante los últimos veinte años, la agricultura ha debido enfrentar severos desafíos derivados del comportamiento del marco macroeconómico. Aunque los efectos son complejos y presentan diferencias entre los países, es posible identificar al menos cuatro aspectos que tuvieron una incidencia negativa bastante generalizada sobre la rentabilidad de la agricultura latinoamericana: i) la recesión de los años ochenta; ii) la apreciación monetaria y la inestabilidad en el tipo de cambio; iii) la pesada deuda agrícola y la política monetaria restrictiva; y iv) la caída en los apoyos del gasto público canalizado al sector.

i) La crisis de la deuda externa, los ajustes para recuperar los equilibrios macroeconómicos y la recesión de la llamada década perdida significaron una fuerte contracción de los mercados internos. Durante los años ochenta el crecimiento medio anual fue de sólo 0.9%, lo que significó una caída en el producto por habitante a una tasa negativa de 1.1% anual. Aunque la demanda de los productos agrícolas tiende a ser menos elástica y de hecho la actividad agrícola cayó menos que el la del resto de los sectores, es indudable que la severa depresión de las economías latinoamericanas significó un freno importante al crecimiento agrícola. La debilidad de los mercados internos durante los años ochenta, ha sido un primer factor contra la rentabilidad de la agricultura. Además, la recuperación del crecimiento en la última década no ha sido continua ni acelerada, la tasa media resultó de 3.6% anual lo que permitió un progreso en el producto por habitante de 1.6% anual. Además, este crecimiento en el producto medio por habitante se concentra en los grupos de población de mayores ingresos cuya elasticidad ingreso de la demanda de productos agrícolas tiende a ser muy baja.

ii) La apreciación de la moneda influye en el balance comercial y en la exposición a la competencia internacional ya que hace más difícil la exportación y al mismo tiempo hace que las importaciones resulten relativamente más baratas. Durante los primeros años de la última década la realización de las reformas estructurales en forma aglutinada con los esfuerzos de estabilización generaba dificultades adicionales. La apertura económica exacerbó la contradicción entre la utilización del tipo de cambio para favorecer una orientación de desarrollo hacia el exterior y su utilización con fines de desacelerar la inflación y fortalecer la estabilidad. El tipo de cambio tendió a apreciarse para combatir la inflación y por lo tanto, en lugar de contribuir a graduar la competencia de las importaciones, la agudizó; al mismo tiempo, dificultó la reasignación de recursos hacia el desarrollo de exportaciones. Consecuentemente, el impacto de la apertura comercial sobre la capacidad productiva fue mucho mayor. En varios países, la magnitud de la pérdida de ventaja cambiaria en esos años fue muy superior a la que normalmente presentarían los cambios en los progresos en la productividad agrícola respecto de los logrados en otros países -o la mayoría de los índices relativos a los procesos productivos- constituyéndose así en un factor negativo fundamental en las condiciones de competitividad de la agricultura de América Latina. Además, la inestabilidad provocada por bruscas modificaciones en el tipo de cambio aumentaban fuertemente la inseguridad y los riesgos, de por sí importantes, de la actividad agrícola.

iii) La agricultura, como los demás sectores, sufrió las condiciones restrictivas del ajuste. Pero el impacto fue agravado por la débil presencia de los sistemas financieros en el medio rural, así como por los altos costos de transacción que tiene el crédito para los productores medianos y pequeños. Los problemas de cartera vencida han sido muy agudos en varios países. La desaparición o drástica reducción de las instituciones nacionales de crédito rural, así como la eliminación de los subsidios enfrentó a los agricultores con tasas de interés prohibitivas derivadas de la política de ajuste. Los problemas de falta de garantías y del cumplimiento de los requerimientos de los créditos bancarios han dejado a una gran parte de los agricultores sin acceso al financiamiento.

iv) Un impacto especialmente grave sobre la agricultura provino del ajuste fiscal y del desmantelamiento de la política sectorial compensatoria, cuando el desarrollo agrícola

descansaba en gran medida en los estímulos derivados de la inversión y el gasto público. Durante décadas la inversión pública desempeñó un papel esencial para promover la inversión privada en la agricultura a través de la dotación de infraestructura física al medio rural en obras de irrigación, electrificación, comunicaciones y de la introducción de servicios generales para localidades pequeñas alejadas de los centros urbanos. Los subsidios a través del sistema de crédito, de los precios subvencionados y del gasto público en fomento agrícola constituían una base esencial del desarrollo agrícola nacional. Una gran parte de los programas de desarrollo agrícola, como la investigación, la extensión, la asistencia técnica, la capacitación, los controles sanitarios y los apoyos directos a la producción y comercialización eran realizados por el Estado. El impacto del ajuste fiscal sobre el sector agrícola fue mucho mayor que el promedio. Al mismo tiempo que se presentaba una fuerte caída en el gasto público global, la proporción del mismo que se canalizaba a la agricultura disminuía rápidamente en la mayoría de los países. Después de ser un sector altamente subsidiado, la agricultura se vio enfrentada a la exigencia de convertirse en un sector altamente productivo y competitivo; sin embargo, simultáneamente, se presentaba un entorno macroeconómico desfavorable y el rezago del medio rural en infraestructura física, servicios y condiciones de vida, lejos de haber sido superado, incluso se había hecho más grave.

Las reiteradas declaraciones sobre la prioridad del desarrollo rural y su importancia para lograr avances en aspectos fundamentales del desarrollo en los países de la región no han sido acompañadas de condiciones que permitan optimizar la contribución de la agricultura a la solución de los grandes problemas del desarrollo latinoamericano. La desaparición de la política sectorial compensatoria anterior a la crisis de la deuda externa y del papel de los ministerios de agricultura como cabeza de sector responsable de un gran número de entidades no ha sido sustituida por un marco institucional de política adecuado a las nuevas condiciones. En algunos casos existe ambigüedad o confusión en cuanto a las responsabilidades de los ministerios de agricultura en materia de desarrollo rural, mientras que sus recursos y atribuciones no guardan correspondencia con la amplitud de esta problemática y están referidos solamente al sector agrícola. Tampoco existe claridad sobre las actuales posibilidades de política agrícola. En este sentido, junto con algunas experiencias importantes sobre instrumentos novedosos existe también cierta inercia de pensamiento anclado en instrumentos que actualmente son inviables e incluso innecesarios.

## **4. La política agrícola**

### **a. Estrategia de desarrollo rural y política sectorial.**

La política agrícola debe ser coherente con una visión amplia que atienda a la integración vertical con otros sectores y a las vinculaciones con otras políticas en el espacio rural. Sin embargo, es claro que la política sectorial no podría responder, por sí sola, a la magnitud de los problemas y desafíos del campo. Es indispensable definir una estrategia de desarrollo rural – reconocida como prioridad nacional - y construir un consenso social sobre formas y costos de las principales políticas y evaluarlas en relación con su contribución a la solución de los grandes problemas nacionales.

La ampliación del enfoque de desarrollo debe también abarcar a la propia estrategia de desarrollo rural. La base territorial del desarrollo no debe limitarse al mero espacio rural, sino enfatizar las vinculaciones con los pequeños centros urbanos y con el sistema de ciudades intermedias. Más que una estrategia de desarrollo rural debería ser una estrategia de desarrollo urbano-rural, donde se aprovechen las múltiples posibilidades de actividad económica para la población rural que se originan en los núcleos de población relativamente cercanos, tanto por las demandas de productos y servicios y el acceso a mercados como por las posibilidades de abastecimiento de insumos y financiamiento.

La estrategia de transformación y revalorización del medio rural requiere un esfuerzo sostenido en el desarrollo de infraestructura básica, como electricidad, transporte o comunicaciones, así como apoyos a la inversión productiva en diversos sectores. Es igualmente indispensable una amplia participación de la política social, sobre todo en educación, salud, seguridad alimentaria y dotación de servicios básicos, dentro de una estrategia de inversión en capital humano y la reconstrucción de instituciones en el medio rural (en el sentido amplio, que corresponde a las distintas formas y mecanismos de relacionamiento entre agentes, las normas para estas vinculaciones y el propio desarrollo de agentes a través de formas de representación y empoderamiento) en una dinámica de desarrollo del capital social. En la medida que las restricciones fiscales puedan liberarse para estas prioridades, también se incluyen apoyos directos y focalizados para las familias más pobres.

Tanto la estrategia de desarrollo rural como la política agrícola deben responder a condiciones muy diferentes a las prevalecientes antes de la crisis de la deuda externa. Hasta ese momento, el modelo de desarrollo mantuvo condiciones macroeconómicas favorables al sector industrial, principalmente a través de la sobrevaluación monetaria y la política comercial proteccionista para el sector. Estos dos factores provocaban el deterioro de los precios relativos de los productos de exportación en relación a los precios domésticos de los productos no transables. En los precios relativos intersectoriales, el carácter mayoritariamente transable de la producción agrícola y sobre todo la menor protección comercial del sector, implicaban una discriminación en contra de los precios sectoriales.

## **b. La política agrícola tradicional**

Durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones la protección relativa a la industria implicó una desprotección relativa a la agricultura que incidía fuertemente en la estructura de los precios relativos. Por un lado, afectaba los precios agrícolas internos en relación a los precios agrícolas internacionales; por otro lado, deterioraba los precios agrícolas en relación a los precios de los otros sectores. Las exportaciones agropecuarias se hacían menos rentables, en cambio, las importaciones de los productos de este sector se veían estimuladas.

El sesgo anti-agrícola señalado era funcional al modelo de desarrollo vigente. Los menores precios agrícolas favorecían la estabilidad de los precios internos, evitando presiones inflacionarias vía costos y manteniendo precios relativos bajos para las materias primas y los bienes salario, a fin de favorecer el desarrollo industrial. No se ignoraba que esta política podría tener efectos negativos sobre el desarrollo agrícola. Sin embargo, explícita o implícitamente, esto encontraba justificación en dos ideas de amplia

aceptación en la época. Primero, que el mayor desarrollo industrial generaría un efecto de arrastre capaz de estimular el crecimiento de la agricultura y de los demás sectores económicos. En segundo lugar, que los efectos negativos de la política de precios sobre la agricultura podrían ser compensados a través de apoyos a la producción que significaran menores costos unitarios. Si la agricultura no podía ser estimulada por mayores precios, podría serlo a través de menores costos.

Los estímulos compensatorios de la política agrícola se apoyaron en un importante proceso de inversión pública, en el establecimiento de programas de asistencia técnica y de fomento a la producción, así como en la utilización de diversos mecanismos para reducir el costo del crédito, del riego y de los insumos. En varios países los subsidios gubernamentales dentro del programa de crédito oficial alcanzaron sumas significativas tanto respecto del producto agrícola como por su peso en las cuentas fiscales. Mientras tanto, existían fuertes intervenciones en los mercados de los productos agrícolas, con precios y comercio interno y externo altamente regulados.

La ejecución de la política sectorial compensatoria se vio fuertemente afectada por la polarización existente en el sector agropecuario. En la práctica, esto provocó que el sesgo anti-agrícola de las políticas económicas se combinara con un sesgo de la política sectorial en contra del pequeño productor. Los elevados recursos que se canalizaban a la agricultura a través de los distintos mecanismos de la política sectorial, como la inversión pública en infraestructura, los subsidios en el mantenimiento y operación en las obras de irrigación, los subsidios a la maquinaria y a otros bienes de capital, las subvenciones aplicadas a los fertilizantes y a otros insumos modernos, las tasas preferenciales de crédito y los apoyos más importantes encaminados a disminuir los costos de la producción agrícola, beneficiaron fundamentalmente a aquellos agricultores que usufructuaban las obras de infraestructura, empleaban maquinaria, utilizaban insumos modernos y tenían acceso al crédito oficial; es decir, fundamentalmente al sector empresarial de la agricultura. En contrapartida, la gran mayoría de los pequeños productores que no se beneficiaban de las grandes obras de infraestructura ni utilizaban bienes de capital ni maquinarias o insumos modernos y no tenían acceso al crédito institucional, solamente enfrentaron el freno a la rentabilidad originado por la baja en los precios relativos, sin beneficiarse de los estímulos de la política compensatoria.

Esta política no sólo mantuvo la polarización existente en el sector agropecuario, sino que incluso la acentuó, beneficiando más a los agricultores privilegiados e incluso en proporción a su grado de privilegio, puesto que quienes hacían mayor uso de la infraestructura y la tecnología o recibían más crédito, se beneficiaban de una proporción mayor de subsidio. Al contrario, mientras más atrasados eran los pequeños productores, menos subsidio recibían. Es decir, esta política tenía un fuerte sesgo contrario a los pequeños productores y campesinos.

La política compensatoria tuvo también limitantes en sus efectos dentro de la agricultura empresarial. En algunos países las distorsiones introducidas en los precios relativos a través de los subsidios provocaron el desarrollo de un patrón tecnológico que utilizaba recursos escasos y costosos en una forma más liberal que la que correspondería a su disponibilidad y su costo real, si éstos se hubieran visto reflejados en los precios relativos. Esto fue particularmente grave en la utilización del riego subsidiado, donde se generalizaron técnicas de irrigación que utilizaban elevados coeficientes de agua, pero con bajos costos de infraestructura propia y de operación a nivel predial. Otras opciones

tecnológicas que podrían haber sido más eficientes en el uso del agua, con una incidencia relativamente menor en los costos de inversión para el productor, no resultaban rentables considerando que el costo real del agua no se reflejaba cabalmente en la estructura de costos del agricultor. Esta separación entre el productor y los costos reales del agua de riego provocó también graves deficiencias en el mantenimiento de la infraestructura de irrigación.

El mismo efecto distorsionador se presentó en el uso de la maquinaria agrícola, los fertilizantes y otros insumos, los cuales eran utilizados dentro de un patrón tecnológico sin correspondencia con la disponibilidad y el costo real de los recursos.

Por otro lado, el carácter polarizador de la política compensatoria y la concentración de los estímulos a la tecnificación agrícola en un grupo relativamente reducido de productores provocaron la presencia de rendimientos decrecientes anticipados, ya que el uso de estos medios de producción se presentaba reiteradamente en la misma fracción de la agricultura.

En la comercialización, las distorsiones provocadas por el fuerte grado de intervención agravaron los problemas que implicaba el rápido desarrollo de los mercados agrícolas en condiciones de insuficiente infraestructura, deficiente operación de servicios y polarización económica que prevalecía en los países de la región. Las cadenas de comercialización se desarrollaron sin una sana competencia, mientras se multiplicaban regulaciones tendientes a controlar los márgenes de comercialización y favorecer principios de equidad. Esto también terminó por crear una fronda de controles ineficientes y de enorme costo económico y social.

Sobre estos efectos debe considerarse el desarrollo de lo que se ha identificado como renta institucional. Los productores y comerciantes privilegiados desarrollaban relaciones personales con los funcionarios de las instituciones gubernamentales responsables de las políticas agrícolas, provocándose un funcionamiento simbiótico donde quien conocía las formas de operación institucional tenía cada vez mayor facilidad para continuar recibiendo los beneficios del apoyo oficial; al mismo tiempo, para los funcionarios resultaba más seguro -y en ocasiones más ventajoso personalmente- operar con los mismos productores ya conocidos.

La política sectorial compensatoria y los importantes programas de apoyo a la agricultura que se instrumentaron durante el desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones tuvieron indudables efectos positivos en la producción agrícola, pero con graves ineficiencias y con costos fiscales sumamente elevados. Más que reflejar un abandono del campo -como se expresaba algunas veces la queja de los agricultores- esta evolución confirma la incapacidad de esa política sectorial para compensar el desestímulo a la inversión privada provocado por el sesgo anti-agrícola de las políticas económicas. La política agrícola compensatoria fue ineficaz para favorecer el desarrollo eficiente de la agricultura empresarial. Al mismo tiempo, fue discriminatoria contra los campesinos.

Esa política agrícola omnipresente que sobre regulaba la actividad productiva y mantenía relaciones paternalistas y favorecía el clientelismo quedó totalmente invalidada con los cambios macroeconómicos derivados del ajuste y las reformas estructurales.

### **c. nuevas orientaciones de política**

Aunque con altibajos, se ha corregido la sobrevaluación monetaria buscándose un tipo de cambio que refleje las condiciones de mercado. Asimismo, el proceso de apertura económica significó la eliminación de los tipos de cambio múltiples, los aranceles diferenciados, las restricciones comerciales cuantitativas y los impuestos a la exportación. Sin el control del comercio exterior que permitía regular los precios domésticos, el comercio interno también fue liberado, se suprimieron los precios oficiales y los subsidios, eliminándose la mayor parte de las intervenciones que distorsionaban los precios relativos.

La apertura comercial, la desregulación de los mercados y la liberación financiera, así como los compromisos de las negociaciones internacionales y de los procesos subregionales de integración han invalidado las intervenciones de política agrícola que pretendían controlar los precios relativos. Los supuestos técnicos que sostenían dicha política han sido largamente superados en los nuevos enfoques del desarrollo, así como por la evidencia derivada de las experiencias más recientes. La supuesta inelasticidad precio de la oferta agrícola se ha visto desmentida, sobre todo cuando se consideran los efectos en la reasignación de los recursos productivos, humanos, técnicos y naturales más allá del corto plazo. Abundan los análisis que demuestran la ineficiencia de los subsidios que distorsionaban el sistema de precios relativos, sus efectos de despilfarro por las desviaciones del patrón tecnológico, la polarización que provocan por su concentración en los agricultores más grandes que utilizan más intensamente los insumos y servicios subsidiados, y los problemas derivados de la proliferación de organismos, la obesidad del aparato burocrático y la corrupción derivada de la necesidad de controles.

Sin embargo, el proceso de corrección de esa política ha estado lejos de ser una búsqueda ordenada de racionalidad en la políticas económicas. Especialmente porque la crisis de la deuda externa y el ajuste para lograr la estabilización macroeconómica significaron una brusca caída en las capacidades financieras del estado. La crisis económica significó también el colapso del estado benefactor. La frondosa institucionalidad agrícola fue desmantelada más por incapacidad para mantenerla que por criterios de racionalidad económica de la administración pública. Las diversas instituciones a cargo de los programas agrícolas fueron eliminadas o drásticamente reducidas, sin contar con sustitutos adecuados del sector privado.

El supuesto inicial en aquellos años del ajuste era que manteniendo los equilibrios macroeconómicos estables, el sector privado podría resolver las demandas que se plantearan para el desarrollo sectorial. A poco andar, la tesis de la subsidiariedad del Estado dejaba claro que había ámbitos importantes donde la acción del Estado era insustituible, señalándose que éste debería intervenir exclusivamente en aquellos casos donde el mercado fallara: bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, información asimétrica, economías de escala, etc. En los últimos años, esa manera negativa de definir las áreas de intervención del Estado -por exclusión de las que puede resolver el mercado- se ha enriquecido con una definición positiva respecto de las actividades del Estado que pueden sumarse al mercado para lograr una mayor eficiencia. Esto ha dado lugar al reconocimiento de que existen áreas de acción donde una política proactiva compatible y coherente con los mecanismos del mercado -y no en su contra- puede lograr resultados positivos.

El planteamiento estratégico sobre las opciones de política basadas en el mercado excluye una gran parte de los instrumentos de la política agrícola tradicional que no son coherentes con el marco macroeconómico ni con los compromisos y exigencias de la inserción internacional, así como aquellas medidas que tengan incidencia distorsionante en los precios relativos o los subsidios globales y poco transparentes. Otra limitante, asociada a la disponibilidad de recursos fiscales, orienta las posibilidades de política hacia acciones cofinanciadas y con bajos costos administración.

Consecuentemente, una primera condición de la política sectorial es su coherencia con la política macroeconómica. Por un lado, ésta es una condición indispensable para que la política sea efectiva, más allá de las intenciones declaradas. Por otra parte, es también la manera de hacer explícita la incidencia de factores que están fuera de las capacidades de los agricultores, como el tipo de cambio, las tasas de interés o los requerimientos de gasto e inversión públicos.

Asimismo, la asignación de los recursos productivos a través de mecanismos de mercado, así como el nuevo papel del Estado en el desarrollo y los avances en la descentralización administrativa, determinan la necesidad de que la política agrícola sea altamente participativa. El diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas son tareas que deben ser enfrentadas conjuntamente por las entidades del sector público y los agentes de la sociedad civil, especialmente tomando en cuenta las restricciones fiscales, la debilidad del aparato público y la necesidad de que el sector privado incremente su acción en las áreas rurales.

En aquellos casos en que la participación de los agentes económicos es sumamente desigual, como ocurre en el medio rural, los mercados pierden competitividad, eficiencia y capacidad para resolver los problemas productivos, convirtiéndose en mecanismos que acentúan la polarización y que demandan intervenciones complementarias para orientar sus resultados dentro de niveles aceptables de equidad. El reconocimiento de la enorme desigualdad de oportunidades que sufre la población rural fundamenta un conjunto de políticas diferenciales tendientes a corregirla.

Aunque normalmente el comportamiento de la demanda y de los precios obedece a condiciones fuera del control de los países de la región, existe un amplio campo para que éstos puedan tomar medidas para mejorar la competitividad y enfrentar en mejores condiciones los retos del mercado. Medidas encaminadas al desarrollo de infraestructura, dotación de servicios, acceso a financiamiento y a mercados, así como a la disminución de costos de transacción pueden jugar un importante papel en este sentido.

Los efectos espontáneos de los cambios en los precios relativos sobre la producción agrícola pueden verse fuertemente limitados por las fallas de los mercados y por el contexto todavía desfavorable que presentan muchas de las economías de la región. La oportunidad de mejores precios para algunos rubros productivos se presenta en forma simultánea con grandes dificultades económicas de los productores, severas restricciones de financiamiento y fuertes distorsiones en el funcionamiento de los mercados. Para maximizar los efectos positivos de la liberalización comercial y la integración económica, es indispensable una política agrícola que asegure dos cosas:

que los mejores precios lleguen efectivamente a los agricultores y que éstos tengan capacidad de respuesta productiva. La política agrícola deberá, por tanto, lograr -con el concurso de todos los agentes involucrados- la superación de los actuales estrangulamientos en crédito, comercialización, infraestructura, servicios, requisitos fito y zoonosanitarios, normas de calidad, sistemas de gestión, información de mercados, asistencia técnica y abastecimiento de insumos. Sólo dentro de esta política podrán los productores beneficiarse de los mejores precios relativos y reflejar ese estímulo en incrementos de productividad y de producción.

También es necesario optimizar los esfuerzos en el desarrollo de instrumentos analíticos para la estimación *-ex-ante* y *ex-post* de los convenios de integración económica y comercial. Esto permite la preparación de programas para aprovechar las nuevas oportunidades, levantando las restricciones de diverso origen que pueden limitar las posibilidades de exportación. Igualmente, permite formular políticas y programas para minimizar los costos económicos y sociales de la reconversión y derivada de las necesidades de reasignación de los recursos productivos.

Es igualmente indispensable una política deliberada para aumentar la eficiencia sistémica, crear condiciones para construir la competitividad en el mediano plazo y lograr un mejor aprovechamiento de la base de recursos naturales.

La sustentabilidad ambiental también depende en gran medida del desarrollo agrícola y rural. La erosión, la desertificación, la deforestación y la pérdida de riqueza genética están estrechamente vinculadas a las condiciones de pobreza, marginación y discriminación que enfrenta el medio rural.

En resumen, para responder a las nuevas orientaciones del desarrollo la política agrícola debe ser neutra respecto de los precios relativos y altamente participativa. No debe reducirse al mero fomento de la producción primaria, sino responder a la demanda de mercado y a los eslabonamientos y enlaces con los procesos agroindustriales y agrocomerciales. Debe dar énfasis a la inversión en capital humano, a la reducción de los costos de transacción de los pequeños productores, a su participación en la estrategia de desarrollo rural (o urbano-rural) y a necesidades diferenciales relevantes. Asimismo, debe considerar las complementariedades del desarrollo desde el punto de vista de la dinámica nacional global.

En este contexto, también es indispensable buscar los medios concretos que permitan que los habitantes del medio rural tengan una mayor capacidad de decisión y sean realmente los principales protagonistas del proceso de desarrollo. Estos requerimientos subrayan también la prioridad de una reconstrucción de la institucionalidad rural acorde a las nuevas condiciones del desarrollo latinoamericano.

Se trata de favorecer el desarrollo de los diversos agentes y enriquecer las formas y mecanismos de relación entre los mismos, a través de mejores normas y formas de organización. Aquí se incluyen reformas pendientes dentro del proceso de modernización del Estado, como la profundización en la descentralización, con una efectiva transferencia de recursos económicos y de capacidades técnicas a las instancias descentralizadas de gobierno, fortaleciendo las instancias intermedias de apoyo y coordinación, incrementando la capacidad de la sociedad civil para fiscalizar

la acción estatal y desarrollando mecanismos de concertación con los agentes privados.

Es esencial desarrollar un nuevo marco institucional de la política agrícola que permita la participación y canalización de las iniciativas de los diferentes agentes: pequeños y grandes productores, agricultores familiares, poblaciones indígenas, comerciantes, empresarios, inversionistas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En particular, debe permitir la movilización de los productores para superar los obstáculos, legales, políticos, económicos y culturales que están limitando sus posibilidades de desarrollo. El principal papel del desarrollo institucional es incrementar la eficiencia y reducir la incertidumbre. El desafío consiste en construir formas institucionales que puedan fortalecer y canalizar las iniciativas sociales y privadas, logrando que éstas cuenten con información, perspectiva de largo plazo y capacidad de negociación.

El fortalecimiento del capital social y de la capacidad de gestión de los poderes locales, en un profundo proceso de descentralización, aparece como la opción con mayores potencialidades para elevar la eficiencia de la política de desarrollo local articulando a las organizaciones representativas de la sociedad, fortaleciendo el capital social para potenciar la eficacia de los recursos humanos calificados del ámbito público. El apoyo técnico a las instancias descentralizadas, reforzando la orientación hacia un funcionamiento fuertemente articulado con los productores y los demás agentes de la sociedad civil resulta así claramente prioritario para la reconstrucción de la institucionalidad rural.

Para apoyar la reconversión de la población campesina se requiere un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad rural para hacerla capaz de soportar y de valorizar un proceso de inversión en infraestructura social y productiva, así como en capital humano, que permita la generación de empleos productivos de muy distinta naturaleza (agrícolas y no agrícolas).

Por otra parte, la revalorización del medio rural debe ir acompañada de una política específica en favor de la población pobre. El crecimiento económico es una condición indispensable, pero no suficiente para la lucha contra la pobreza rural y para integrar a los sectores pobres a un desarrollo sostenido. Para atender las urgencias de la pobreza rural en una perspectiva que permita la incorporación continua de esta población y de las regiones marginadas a los beneficios del desarrollo, resulta indispensable una estrategia de desarrollo rural que conduzca a la revalorización de este medio social tanto en los aspectos productivos como en sus formas de vida. En su sentido más profundo, la revalorización del medio rural es más que la mera reducción de la pobreza rural; significa rescatar para el desarrollo nacional un enorme potencial natural, humano, cultural y social que constituye una de las formas más importantes de la riqueza de América Latina.

## 5. Nuevos instrumentos de política

La reivindicación de políticas microeconómicas asume que el ámbito de las actividades productivas es la economía de mercado y que éste no corresponde a la imagen teórica de la competencia pura y perfecta, pero se impone como realidad objetiva. Pero igualmente reconoce que el Estado no solamente debe cumplir funciones extra-económicas y responsabilizarse del marco macroeconómico. Se ha superado la falsa antinomia Estado *versus* mercado, por el contrario, se reconoce la utilidad del Estado para desarrollar los mercados y mejorar su eficiencia.

En este sentido, se destaca una amplia gama de posibilidades de nuevos instrumentos de política, coherentes con el marco macroeconómico y con las exigencias de inserción internacional que han significado experiencias exitosas en algunos países.

### a. Apoyos directos a los productores

La justificación profunda de los apoyos directos a los productores agrícolas está en su capacidad de favorecer un crecimiento del ingreso, incluso a veces de manera acumulativa, dentro del reconocimiento de que la polarización campo-ciudad sigue siendo una expresión de la desigualdad de oportunidades y un mecanismo fundamental para la transmisión intergeneracional de la pobreza. En el caso de PROCAMPO, en México, existió una fundamentación en el sentido de buscar que los productores de cultivos básicos siguieran recibiendo, por esta nueva vía directa, el equivalente de los subsidios que se canalizaban a través de los sistemas de precios de garantía que deberían desaparecer con la incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o NAFTA).

Los apoyos directos tienen la ventaja de mejorar las condiciones de vida de acuerdo a los criterios exclusivos de los beneficiarios. Los efectos en mejorar el capital humano de la familia, capitalizar la explotación familiar o hacer cualquier uso productivo inmediato de los fondos recibidos es una decisión autónoma.

Estas transferencias no distorsionan el comercio, el monto del apoyo no está vinculado a la producción o a cambios en los precios de mercado y es financiado completamente con fondos fiscales, sin transferencia alguna de parte de los consumidores. De esta manera cumple plenamente con los compromisos internacionales.

Son subsidios focalizados, transparentes y se establecen con una temporalidad conocida. Esto último permite también que las decisiones puedan tomarse conociendo esa perspectiva de tiempo.

La focalización de los apoyos requiere establecer un padrón de beneficiarios, lo que implica la dificultad de discriminar entre los grupos de población y conlleva riesgos de clientelismo político.

En el diseño de PROCAMPO, fuertemente marcado por el contexto de la incorporación de México al NAFTA y el desafío que significaba para la producción nacional de cultivos básicos, se previó un apoyo a la superficie cultivada con éstos

productos, con una fundamentación vinculada a los apoyos que reciben los agricultores en Estados Unidos y Canadá. Se elaboró un padrón con la superficie que fue cultivada con productos básicos en alguno de los ciclos agrícolas entre 1991 y 1993. Ese padrón, en el que quedaron incorporadas poco menos de 14 millones de hectáreas, se cerró y constituye la superficie elegible para los apoyos, independientemente del uso productivo que tenga actualmente. (Sin embargo persiste la obligación de darle un uso productivo –no necesariamente producción de básicos- o un aprovechamiento con finalidad ecológica demostrada).

A través de PROCAMPO se han transferido apoyos directos del orden de mil millones de dólares anuales, beneficiando alrededor de tres millones de productores cada año. Estas cifras corresponden a cerca de 14 millones de hectáreas elegibles para el apoyo cada año (Existe la obligación de reinscripción anual de la superficie elegible del padrón, comprobando que esté en explotación –aunque puede ser en usos distintos a los productos básicos que le dieron la elegibilidad).

El diseño y la operación de PROCAMPO ha permitido que sus aportes se desliguen, en gran medida, de las fuertes tendencias hacia la concentración de los apoyos de la política agrícola en productores medianos y grandes. Cerca de la mitad de los montos transferidos se han canalizado a explotaciones agrícolas menores de 5 hectáreas y otra cuarta parte a predios entre 5 y 10 hectáreas.

Lograr una cobertura nacional en los pequeños propietarios ha demandado un enorme esfuerzo organizativo. Pero de acuerdo a las estimaciones disponibles, los costos administrativos de la operación de PROCAMPO se calculan en 14% de las transferencias (que serían costos fiscales adicionales).

PROCAMPO ha sido muy apreciado tanto por sus efectos en el alivio a la pobreza como por los efectos multiplicadores en el ingreso. Asimismo, ha favorecido las condiciones de los productores en la transición para la integración al NAFTA.

## **b. Programas de fomento productivo**

La caída en la inversión pública canalizada a la agricultura, provocada por la crisis y los procesos de ajuste, tuvo un profundo impacto negativo en el desarrollo sectorial. El efecto negativo en el medio rural fue aún mayor porque la inversión pública -en comunicaciones, electrificación, servicios básicos, etc.- era también un importante estímulo a la inversión privada. Simultáneamente, la reducción en la disponibilidad de servicios públicos y las dificultades en el financiamiento desalentaban la inversión privada. En algunas áreas, como la irrigación, junto con el abatimiento de nuevas inversiones, también se transformaron drásticamente los sistemas de operación y administración de la infraestructura existente.

Para favorecer la capitalización de la agricultura, en varios países se han establecido programas para inversiones cofinanciadas entre el estado y los agricultores a fin de incrementar las inversiones en algunos conceptos seleccionados. En general, se trata de establecer la posibilidad de subsidios o bonificaciones dentro de normas definidas de acuerdo a prioridades del desarrollo sectorial. Se citan adelante algunos ejemplos, principalmente de Chile y de México, aunque en otros países también existen algunos programas análogos.

i) Subsidios para proyectos de reforestación.

En Chile existen actualmente 2.1 millones de hectáreas de plantaciones forestales. Las exportaciones de productos forestales son uno de los principales rubros del comercio exterior del país. En este desarrollo los apoyos del Estado para estimular a la inversión privada han jugado un papel preponderante. En los últimos 20 años se han forestado 1.8 millones de hectáreas. Poco más de la mitad de esa superficie se ha beneficiado de apoyos fiscales por algo más de 200 millones de dólares.

La bonificación se entrega por una sola vez a la superficie correspondiente. Significa el reembolso de un 75 % de los costos netos de la forestación (preparación del terreno, compra de plantas, jornales, costos netos de poda y raleo, etc.) Este porcentaje llega al 90% en los proyectos en suelos degradados con pendientes elevadas. Para recibir la bonificación la nueva superficie forestada debe ser acreditada por un profesional calificado y contar con un plan de manejo aprobado por la instancia oficial correspondiente (en Chile, la Corporación Nacional Forestal).

Estos apoyos han significado una solución para las dificultades de financiar proyectos de tan largo plazo y han permitido complementar un desarrollo forestal basado en inversiones de empresas transnacionales, sobre todo orientadas a la industria de celulosa y papel.

Se han identificado algunas externalidades negativas, por la pérdida de biodiversidad o el aumento de acidez en los suelos; así como desplazamientos de grupos de población. Pero estos problemas no son inevitables en los proyectos forestales. En cambio, también hay externalidades positivas importantes. Ambientalmente, por la recuperación de suelos y la protección contra la erosión; y económicas, por la generación de empleos en actividades relacionadas tanto como proveedoras como en la transformación de los productos.

ii) Subsidios para el fomento de la irrigación

En Chile existe también un subsidio que bonifica hasta 75% del costo total de proyectos de irrigación, drenaje o tecnificación del riego. Se contemplan tanto obras prediales como extraprediales y pueden postular propietarios individuales, organizaciones, sociedades agrícolas, cooperativas, asociaciones de regantes, etc.

La bonificación se paga solamente cuando las obras están terminadas y han sido aprobadas. La adjudicación de los apoyos es definida a través de concursos entre los proyectos. Se establecen dos tipos de concursos separados: uno para proyectos de empresarios agrícolas y otro para proyectos de pequeños productores; en este último caso, las postulaciones se hacen a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Los proyectos reciben puntaje en función del incremento en la superficie de riego o por la potencialidad productiva que se logrará, así como por el menor costo por

hectárea. En los proyectos de los empresarios agrícolas, en el puntaje también es importante la proporción del aporte privado sobre el costo total del proyecto. (Esta última situación hace que el subsidio en los proyectos empresariales esté alejado del máximo de 75%, representando solamente el 38%).

Desde 1986 se han presentado más de 10,000 proyectos y cerca de 5,000 han recibido bonificación. Se han incorporado alrededor de 250 mil hectáreas de riego en la agricultura empresarial y casi 200 mil hectáreas en beneficio de 65,000 pequeños productores.

En México, existe una importante batería de programas de apoyo al desarrollo agrícola y rural, la Alianza para el Campo. Esta incluye programas de fomento a la capitalización, programas de sanidad animal y vegetal, de transferencia tecnológica y desarrollo rural. Dentro de este programa se han realizado apoyos por alrededor de 600 millones de dólares en 1998 y 850 millones en 1999. En términos generales el Estado solamente fija las normas y establece los procedimientos para el otorgamiento de los subsidios; las diversas operaciones se realizan directamente entre los agentes involucrados. Dentro del fomento a la inversión en irrigación, existen diversos instrumentos de fomento a la inversión privada (Programa de Ferti-irrigación, Programa de tecnificación de la agricultura de riego por bombeo y Programa de recuperación de suelos salinos). En términos generales, en explotaciones agrícolas con un máximo de 30 hectáreas el Gobierno Federal aporta hasta un 35% del costo y el Gobierno Estatal un 10% adicional, con un tope de \$350 dólares por hectárea. En el caso de la rehabilitación o reposición de equipos de bombeo el aporte del Gobierno Federal llega al 40%. Entre 1996 y 1998 se han otorgado apoyos para la adquisición e instalación de más de 13 mil sistemas de riego que han beneficiado 384 mil hectáreas; además se ha apoyado el financiamiento de la tecnificación de riego por bombeo y de acciones para recuperar suelos con problemas de salinidad. La gran mayoría de los beneficiarios son ejidatarios o comuneros que explotan superficies inferiores a 10 hectáreas y perciben ingresos menos de 3,000 dólares anuales. Los apoyos otorgados en 1999 han significado cerca de 50 millones de dólares. La producción en las superficies beneficiadas se ha incrementado 29%; también se incrementó el empleo en 9%. Se lograron ahorros de 40% en el consumo de agua y de 32% en el gasto en electricidad.

iii) Subsidios a la mecanización.

La Alianza para el Campo, en México, también apoya la compra y reparación de maquinaria agrícola. Las operaciones comerciales se realizan directamente entre los agricultores y las empresas de venta o reparación de maquinaria (tractores, sembradoras, niveladoras, implementos especializados, etc.) El Gobierno Federal aporta el 20% del costo de la maquinaria nueva, hasta un máximo de aproximadamente 3000 dólares; el Gobierno del Estado aporta un 10% adicional. Para la reparaciones mayores de maquinaria, el Gobierno Federal aporta el 30% del costo de las refacciones, hasta un máximo de aproximadamente 600 dólares y el Gobierno Estatal contribuye con un 15% adicional. Los fondos desembolsados en 1999 alcanzaron cerca de 24

millones de dólares. Entre 1996 y 1999, este programa ha permitido la compra de 20 mil tractores nuevos y la reparación de otros 20 mil, es decir aproximadamente el 29 % del parque total en el país.

iv) Subsidios a cultivos prioritarios

En la Alianza para el Campo también existen programas de apoyo para la adquisición de semilla, la transferencia tecnológica o la protección vegetal respecto de diversos cultivos prioritarios (horticultura ornamental, cítricos, palma de aceite, palma de coco, algodón y soya). En 1998 se beneficiaron cerca de 27,000 agricultores; se realizaron acciones por cerca de 20 millones de dólares, con aportes de los agricultores que representaban, en promedio, desde algo menos del 15 % en la palma de aceite y cocotero, hasta cerca de 40 % en algodón y cítricos y 48% en la horticultura ornamental.

v) Fomento pecuario

La Alianza para el Campo incluye también un conjunto de instrumentos de apoyo a la producción pecuaria. El Gobierno Federal subsidia hasta 40 % de los costos de establecimiento o rehabilitación de praderas con gramíneas o leguminosas, así como la inversión en infraestructura (cercos, abrevaderos, equipo de bombeo y líneas de conducción, básculas, baños garrapaticidas, etc.). El Gobierno Estatal apoya con 10% adicional. En 1998 se establecieron 152 mil hectáreas y se rehabilitaron otras 71 mil, con un costo total de 44 millones de dólares de los cuales los 46 mil productores beneficiarios aportaron el 56 %.

Otros tres programas de la Alianza para el Campo (Ganado lechero, Mejoramiento genético y Ganado mejor) permiten la transferencia de subsidios para la compra e importación de animales de buena calidad genética. En 1998 casi 50 mil beneficiarios participaron en inversiones por un total de aproximadamente 80 millones de dólares, de los cuales, en promedio, los subsidios representaban entre 35 % y 40%

**c. Apoyos a la comercialización**

El cambio desde una economía cerrada y con precios regulados a todo lo largo de los sistemas de producción -precios intervenidos para el productor, los agroindustriales y los consumidores finales- a una economía de mercado, más abierta, ha sido un desafío de envergadura para la agricultura de la región. En la mayor parte de los países la institución pública responsable de fijar estos precios y regular el mercado doméstico y el internacional desapareció o perdió la mayor parte de sus atribuciones. En algunos casos, a esto se sumó una reducción de las protecciones arancelarias a un ritmo acelerado debido a los procesos de integración subregional. En algunos países esto se negoció con algunas medidas de compensación (PROCAMPO en México o los incrementos en el gasto público agropecuario en Chile). También hay algunos instrumentos de apoyos a la comercialización.

En el caso de México, también ligado a la incorporación al NAFTA, se establecieron apoyos que permitían compensar a los compradores por pagar un precio interno concertado, superior al que resultaría para el producto importado. El monto del apoyo cubre el diferencial entre el precio internacional y el nacional, ambos incluyendo los costos de comercialización respectivos. La entidad responsable de estos apoyos, ASERCA, no compra ni vende, exclusivamente entrega los apoyos que permiten equilibrar los precios en un nivel de indiferencia con el del mercado internacional.

Adicionalmente, ASERCA mantiene un sistema de información tanto impresa como electrónica con productos de distinta periodicidad, página Web, boletines diarios de precios, boletines semanales especializados, revista mensual, etc.

También apoya la operación de los agricultores dentro de los mercados de futuros.

#### **d. Sistemas de investigación y transferencia tecnológica**

En este tema, además de algunas experiencias específicas ligadas a los cambios derivados de las reformas estructurales y los procesos de integración, como CAMIO RURAL, en Argentina, es posible identificar varios rasgos que en distinto grado de avance se presentan en varios países. La escasez de fondos y la ampliación en el ámbito de las demandas de tecnología, para incorporar aspectos comerciales, agroindustriales y de gestión están dando origen a un nuevo paradigma de sistemas nacionales de tecnología agropecuaria (SNIA).

- i) Separación de las políticas de financiamiento para la investigación de la ejecución de la investigación. La primera es una cuestión de grandes prioridades de política tecnológica; en cambio, la segunda es una cuestión de eficiencia y gestión.
- ii) La pluralidad institucional de los SNIA, que incluye universidades, ONG, organizaciones de productores, etc. Esto va asociado a una diversificación de las fuentes de financiamiento para las actividades de investigación y desarrollo.
- iii) El uso creciente de fondos competitivos entre los diferentes tipos de agentes de los SNIA, especialmente los *grants* competitivos.
- iv) Concentración de los fondos públicos en investigación de tecnología de uso público, investigación básica y estratégica, (investigación de largo plazo con resultados inciertos), investigación en tecnologías para los pequeños productores, investigación sobre recursos naturales, etc.
- v) Autonomía institucional combinada con la rendición periódica de cuentas (contratos de investigación). El criterio de financiamiento sobre los procesos cambia hacia el financiamiento sobre los resultados.
- vi) Participación organizada de productores y agroindustriales en los planes de investigación, asignación de prioridades, financiamiento y evaluación. Las modalidades institucionales en este sentido pueden ser muy diversas:

financiamiento parcial de las actividades, participación en el gobierno de las instituciones de investigación, relaciones contractuales , etc.

vii) Sustitución de las relaciones lineales investigación-transferencia, reemplazando la tradicional visión vertical entre el técnico y el agricultor sobre un rubro productivo específico, por el reconocimiento de la prestación de asistencia técnica como un proceso educativo complejo que debe insertarse en la lógica de sobrevivencia y de progreso de los propios agricultores. Para esto es fundamental la participación directa de los productores y sus organizaciones, así como de ONG y de otras instituciones privadas en modalidades de asociación formal e informal, favoreciendo la disseminación de la información y los mecanismos de retroalimentación. Se avanza, además, desde la mera “cultura de producción” a la “cultura de los negocios”.

Algunas combinaciones con programas de fomento pueden dar resultados muy favorables. En el caso de la Alianza para el Campo, el Programa “Kilo por Kilo” subsidia la diferencia entre un kilogramo de semilla certificada o mejorada respecto de un kilogramo del grano producido por el agricultor, a fin de propiciar el cambio tecnológico. En 1998, este programa entregó apoyos para maíz y frijol y, en menor medida, para trigo, avena y cebada. En total se entregaron 24 mil toneladas de semilla para beneficiar a 272 mil productores.

Existen también algunas opciones para ampliar las bases de sustentación financiera de los SNIA. En muchos casos, a través de Fundaciones, se realizan acuerdos con el sector privado para complementar recursos y capacidades.

Por otra parte, la comercialización de los productos y servicios de investigación constituye una alternativa todavía poco explotada. La venta de productos de investigación por parte del sector público y de instituciones mixtas, cobrando algún tipo de royalties de productos amparados por protecciones legales a la propiedad intelectual, viene siendo desarrollada con cierto éxito por algunos institutos de la región. Se crea un variedad, la cual es protegida por la Ley de Semillas y se licita públicamente, para que sea explotada por la empresa privada por un determinado periodo de tiempo y de acuerdo a la legislación vigente.

También se pueden generar ingresos a través de la venta de servicios que no corresponden directamente a las actividades de investigación, como análisis de suelos, pruebas de agroquímicos y otros tipos de diagnósticos. Sin embargo, estos casos sólo se justifican en la medida en que exista capacidad excedente y se estime que los ingresos pueden ayudar a financiar la actividades de investigación; pero más allá de ciertas coyunturas, sería recomendable vender esa capacidad excedente para no desviar a las instituciones de su finalidad específica.

## **6. Cambios institucionales para los nuevos instrumentos de política**

Los nuevos instrumentos de política representan en sí mismos un desarrollo institucional importante. El concepto de desarrollo institucional no está limitado a cambios organizacionales del sector público o al mero desplazamiento de responsabilidades hacia el sector privado, sino que comprende el conjunto de normas y mecanismos de interacción que determinan las formas de relacionamiento entre los agentes sociales. El establecimiento de políticas -así como las leyes y mecanismos que les dan vigencia y operatividad- constituyen entonces un claro desarrollo institucional.

Pero estos nuevos instrumentos de política requieren también de modalidades y desarrollos institucionales específicos, radicalmente diferentes a los de la política agrícola tradicional, que tienen gran importancia para el logro de los objetivos de las políticas. Tan importante como contar con el financiamiento para los nuevos instrumentos es lograr mecanismos que logren un amplio apoyo y cuenten con la participación de los diversos agentes involucrados, que puedan llegar a la población objetivo, respetar la normatividad diseñada y operar con costos administrativos reducidos.

El establecimiento de instrumentos de política descentralizados y participativos, operando a favor del mercado, representa sin duda un enorme avance respecto de las políticas verticales, estrechas, paternalistas, burocráticas e ineficientes. Pero los nuevos instrumentos ya no tienen expresión en un crecimiento burocrático, sino que, por su propia naturaleza, exigen formas de relacionamiento entre los agentes que permitan la efectiva desconcentración de las decisiones y una participación auténtica. En este sentido, la eliminación de la entidad burocrática que encarnaba la política tradicional confronta a las nuevas políticas con el manejo de “lo social” y con la necesidad de reconstruir la institucionalidad rural.

Típicamente, en la política agrícola tradicional el papel esencial en la conducción de la política correspondía a una entidad gubernamental. Estas eran especializadas por ámbito de acción, por tipo de apoyo o incluso por rubro de producción y generalmente tenían una orientación restringida al fomento productivo. El funcionamiento era esencialmente vertical desde la entidad gubernamental hacia los beneficiarios. En esas circunstancias, las normas legales de la entidad correspondiente y sus procedimientos administrativos determinaban, a través de un equipo técnico especializado, las decisiones sobre la política. La eficiencia en la instrumentación y la coherencia con otras políticas era igualmente responsabilidad de la entidad pública. Esto último, además, se facilitaba por una visión sectorial relativamente estrecha.

En las nuevas orientaciones de la política agrícola, con instrumentos que funcionan a favor del mercado, los objetivos de la política tienen un fuerte anclaje en las propias relaciones económicas. Esto obliga a un diseño de la política sobre bases analíticas muy sólidas y compartidas con los diversos agentes que intervienen en la instrumentación de la política: gobierno central, instancias descentralizadas de gobierno, organizaciones de productores, ONG, etc. Este contexto y la propia racionalidad de la política, obliga a una visión más amplia de los objetivos, atendiendo a las vinculaciones intersectoriales y a la coherencia dentro de la racionalidad económica de los diferentes agentes. La necesidad de capacidad de gestión pública por parte del Estado resulta entonces mucho mayor.

Lo que antes se resolvía mediante un desarrollo administrativo relativamente simple, burocrático, ahora reclama un desarrollo institucional mucho más complejo, con mayores exigencias en la calidad de la atención. Para el funcionamiento de instrumentos descentralizados y participativos se requiere un marco lógico explícito, sistemas de información desarrollados y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los distintos agentes involucrados.

Es necesario formular un marco legal detallado que permita la acción del conjunto de agentes bajo normas de operación reconocidas, así como mecanismos de participación claros y transparentes. Normalmente, el marco normativo deberá ajustarse periódicamente, lo que exige agilidad en la administración pública. Será necesario un sistema de comunicación capaz de funcionar eficientemente en las precarias condiciones que presentan los servicios en el área rural.

Un primer ámbito de acción se refiere al propio desarrollo de los mercados de los principales factores productivos: tierra, recursos naturales, trabajo, capital y tecnología. En este ámbito se inscriben los esfuerzos para establecer un marco preciso sobre los derechos de propiedad de la tierra, el agua, la biodiversidad, los bosques, las patentes tecnológicas, etc. También es necesario establecer condiciones para el desarrollo de mercados financieros rurales y regular el mercado laboral en el campo ya que ambos presentan características especiales. Los mercados de los factores productivos señalados tienen una incidencia fundamental en la competitividad y la rentabilidad de la agricultura. La eficiencia en estos mercados depende, en gran medida, del desarrollo institucional que se logre.

La viabilidad de contar con instrumentos de política en el caso de esos factores productivos -cuya incidencia es fundamental en la competitividad y la rentabilidad de la agricultura- depende, en primer término, de la existencia real de esos mercados y de su eficiencia para articular las ofertas y demandas correspondientes, dentro de un marco legal que establezca claramente la amplitud y las limitaciones de los derechos, los procedimientos (contratos) para negociarlos, así como las formas de regulación para su usufructo.

Sólo en ese marco sería posible poner en ejecución instrumentos, afines a los mecanismos de mercado que favorezcan la utilización social de esos factores y que mejoren sus resultados en cuanto a productividad, competitividad, equidad, sustentabilidad ambiental y los demás objetivos del desarrollo agrícola.

La seguridad en la tenencia de la tierra, el acceso a la titulación, la reducción de los costos de transacción involucrados en los procedimientos, la explicitación y confianza de los mecanismos comerciales para vender y arrendar la tierra, así como una clara normativa que permita regular su usufructo de manera sustentable, optimizando los resultados económicos, requiere de un desarrollo institucional específico, esencial para el desarrollo agrícola. Se trata de desarrollar normas legales y administrativas; pero también de generar sistemas de información y de dar capacitación a los gentes involucrados.

Los derechos de apropiación sobre las aguas rebasan largamente el marco del desarrollo agrícola y rural. Como recurso esencial por excelencia, los requerimientos

de más agua y de mejor calidad crecen rápidamente en el consumo urbano, la agricultura, la minería, la industria y la generación de energía eléctrica. Se hace indispensable optimizar su uso -en secuencia o en alternativa- respecto de finalidades sumamente distintas. Asimismo, el aprovechamiento del agua tiene una enorme incidencia en el desarrollo regional. La conservación y gestión de cuencas, la tipificación en el grado y alcance de los derechos sobre el agua, la transparencia en los procesos de adjudicación, la administración del recurso, la organización y capacitación de los usuarios, la educación del público, representan también grandes desafíos de desarrollo institucional.

Los criterios del diseño básico para los sistemas de tecnología agropecuaria requieren también desarrollos institucionales importantes. Sistemas *abiertos* en los cuales participen las universidades, así como otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales que tengan relación con la investigación agrícola y la transferencia tecnológica; *competitivos*, con asignación de recursos del Estado y de otros agentes de financiamiento (banca multilateral, fondos regionales de investigación, cooperación internacional) en función de logros y resultados; *dinámicos*, con capacidad para responder a los retos de la competencia interna y externa; *ambientalmente sostenibles*, es decir, con propuestas tecnológicas que contribuyan a de tener el deterioro de los recursos naturales; *descentralizados*, asegurando la participación de los productores y de otros agentes privados involucrados, incluyendo la posibilidad de que contribuyan al financiamiento, así como a la orientación de las actividades.

La mayor parte de los países de la región mantienen programas de apoyo al desarrollo rural. La diversidad en el tipo de apoyos es muy grande, pero en muchos casos se ha avanzado en una dirección semejante a la de las políticas agrícolas. Más que multiplicar las instituciones del gobierno central, se han establecido programas participativos de ejecución altamente descentralizada, en muchos casos, hasta el nivel municipal, como el Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF), en Brasil o el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) en Bolivia, así como varios programas de la Alianza para el Campo, etc. Estos programas constituyen la base institucional más importante para la canalización de recursos al desarrollo rural y descansan en un gran número de acciones, localmente definidas, que sin embargo debe responder a una lógica y a una coherencia de alcance nacional.

A diferencia de los mecanismos de la política agrícola tradicional, los nuevos instrumentos tienden a ser diferenciados, dirigidos a grupos específicos de población. Cuando se establecen subsidios, se intenta que estos sean focalizados, temporales y transparentes. Esto demanda definir con bases técnicas sólidas la perspectiva temporal de los programas, explicitar la caracterización de la población objetivo, establecer criterios claros para la elegibilidad de los beneficiarios, mecanismos de acreditación y formas de control.

Los programas participativos que por su propia naturaleza tienden a ser altamente descentralizados, demandan sistemas de comunicación y difusión, apoyos a la organización de los beneficiarios, normas y procedimientos administrativos para la interacción entre los diversos tipos de agentes involucrados, así como formas de coordinación que aseguren la coherencia de la política en el ámbito nacional.

El anterior crecimiento burocrático y paternalista, altamente oneroso e ineficiente, centralizaba las decisiones, mientras que la sociedad quedaba con una capacidad de participar muy indirecta y eventual, a través de una supervigilancia del Estado sobre cada una de sus entidades administrativas. En la práctica, cada entidad tenía una clara ventaja de información y un interés mucho más directo, lo que hacía que normalmente las aspiraciones de la entidad sobre su supervivencia y posibilidades de expansión se impusieran sobre las pretensiones externas de racionalidad global.

El desafío en las nuevas orientaciones de política está en lograr una desconcentración de las capacidades de decisión, aumentando, al mismo tiempo, la coherencia y la eficiencia. La descentralización administrativa representa un avance importante en esta dirección. En muchos casos es condición para lograr una mayor participación, acercar las decisiones a las demandas locales, establecer sinergias regionales y favorecer la responsabilidad política. Pero también requiere de una mayor capacidad legal, administrativa, financiera y técnica de las instancias descentralizadas. Igualmente, se hace necesario fortalecer los lazos de integración y contar con mecanismos que aseguren la coherencia en el ámbito nacional.

Por otro lado, en la política tradicional los problemas de financiamiento de la política eran resueltos, en su mayor parte, mediante la asignación presupuestal a la entidad correspondiente. En contraste, los nuevos instrumentos de política que descansan en el cofinanciamiento requieren de sistemas de manejos de fondos de diversas fuentes, conciliación de criterios de inversión pública con mecanismos de financiamiento privado y controles administrativos diversificados.

Además, la organización operativa que era responsabilidad de la entidad pública, así como las funciones de seguimiento y evaluación que la misma realizaba, ahora deben ser realizadas de manera compartida. No se trata sólo de que en la evaluación participen varios tipos de agentes, sino que la propia evaluación ya no es unívoca, sino que se plantea desde distintos criterios y puntos de vista. Ya no se trata de una evaluación sobre operación administrativa y ejecución de gasto, sino de elementos de eficacia y eficiencia sobre objetivos no uniformes. Ya no se trata de evaluar el desempeño de una entidad gubernamental, sino de evaluar los resultados que se alcanzan con el programa y de mejorar el diseño y la organización del mismo.

La desconcentración de las capacidades de decisión implica la necesidad de sistemas de información que permitan a los diversos agentes el conocimiento de los resultados del monitoreo y la evaluación (tragedia de los comunes, dilema del prisionero, etc.) En los nuevos instrumentos de política, la eficiencia en las formas organizativas y operativas resulta crucial para la eficiencia de la política.

Al sustituir las políticas que descansaban en el paternalismo y la amplia fronda burocrática, las nuevas orientaciones de política permiten la democratización de las decisiones y una mucho mayor eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, la eliminación de la relación simple y vertical de las instituciones del gobierno central con beneficiarios pasivos y su sustitución por políticas descentralizadas y participativas ya no permite una mera solución burocrática, sino que plantea fuertes exigencias de desarrollo institucional en el medio rural.