
CAPÍTULO 1

La contribución de la economía rural al desarrollo: síntesis de los resultados y de las implicaciones para las políticas públicas

Introducción

El desarrollo de la economía rural y de las comunidades rurales es algo fundamental para el bienestar nacional. En la historia de América Latina y el Caribe, las sociedades rurales han sido tanto protagonistas del origen de la prosperidad como de la agitación social. Aunque las comunidades rurales de esta región tienen acceso a un amplio abanico de recursos naturales (entre ellos, tierra cultivable y bosques), son las que ostentan las tasas de pobreza más elevadas. Caracterizadas por una baja densidad demográfica y alejadas de los principales centros urbanos, estas comunidades deben superar obstáculos muy significativos para acceder a los servicios públicos y los mercados privados, aún en países donde el gasto público por habitante es mayor en las comunidades rurales que en las urbanas.

Si bien la política de comercio exterior que caracterizó la época de industrialización en pos de la sustitución de importaciones se tradujo en una discriminación histórica en contra de las principales actividades económico-rurales ligadas a la agricultura, los campesinos hoy gozan de una protección comercial mayor que la del promedio actual del sector manufacturero, además de importantes subsidios gubernamentales destinados a grupos puntuales de productores hoy vigentes en la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe. Sin embargo, ha vuelto a emerger el desafío del desarrollo rural en el marco de las preocupaciones sobre el lugar que le cabe a la agricultura en las negociaciones comerciales internacionales. Específicamente, se trata tanto de inquietudes acerca del mayor acceso a los mercados para los sub-sectores agrícolas más competitivos de las economías nacionales como de mayores períodos de transición hacia la

liberalización y el apoyo prestado a aquellos subsectores menos competitivos y a menudo “sensibles” políticamente. Algunos países también están reconsiderando —al menos en este momento— las consecuencias de sus políticas ineficaces de apoyo al desarrollo de las regiones rezagadas y que no generaron grandes beneficios ni durante los períodos proteccionistas ni durante aquellos más recientes de apertura comercial.

En efecto, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe manifiesta cierta preocupación por la situación de su economía rural, particularmente por la competitividad de las actividades de este sector, su pobreza y el deterioro ambiental. Mientras la mayoría de estos países cuenta con políticas tanto comerciales como de apoyo gubernamental a sectores específicos y de intervención social, además de estrategias de desarrollo de infraestructura y variados regímenes reguladores diseñados para responder a las demandas de los diversos subsectores de la economía rural, la mayor parte de estas políticas se han centrado en problemas que afectan a la economía rural propiamente tal, sin prestar mucha atención a cómo las economías (y las políticas) rurales contribuyen al bienestar nacional en su conjunto. El presente informe intenta llenar este vacío por medio de una evaluación sistemática de la contribución realizada por las políticas y el desarrollo rural al crecimiento, la mitigación de la pobreza y el deterioro ambiental, tanto en las zonas rurales como en el resto de la economía. Más específicamente, el informe recurre a este amplio marco conceptual para arrojar luz sobre cinco temas de políticas públicas cruciales para las autoridades económicas de América Latina y el Caribe (ver el recuadro 1.1). Pensando en los lectores interesados en las políticas públicas, este capítulo presenta ante todo un resumen de las implicaciones que se desprenden de nuestros hallazgos en esta materia, para luego abocarse a los resultados propiamente tales y un resumen de nuestro enfoque metodológico y sus principales resultados (ver el recuadro 1.2).

Implicaciones para las políticas públicas

¿Tienen las políticas públicas un sesgo pro-urbano o pro-rural y es recomendable que así sea?

Para contestar esta pregunta, comenzamos por evaluar el verdadero tamaño del sector rural y su contribución al bienestar nacional. Recurriendo a una definición sectorial (actividades agrícolas ampliadas¹) o territorial (densidad demográfica y distancia de un centro urbano de importancia) que explica “qué es lo rural”, constatamos que los sectores rurales de América Latina y el Caribe son mucho más grandes que lo que indican las estadísticas oficiales, aunque las diferencias entre un país y otro son sustanciales (ver el capítulo 2). Particularmente, según la definición estándar de condición rural o ruralidad que emplea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (densidades demográficas inferiores a 150 habitantes por kilómetro cuadrado y una distancia importante de las zonas urbanas² superior a una hora de viaje), los sectores rurales de América Latina y el Caribe en promedio resultan ser aproximadamente dos veces mayores que el tamaño que indican las cifras oficiales. En consecuencia, es probable que los encargados de formular políticas deban prestar más atención a las políticas de desarrollo rural.

RECUADRO 1.1

Cinco preguntas cruciales sobre políticas públicas para las autoridades económicas de América Latina

1. ¿Tienen las políticas públicas un sesgo pro-urbano o pro-rural y es recomendable que así sea?
2. ¿Cómo superar la insuficiente disponibilidad de bienes públicos que afecta al sector rural?
3. ¿Cómo optimizar el potencial impacto de las políticas comerciales sobre la contribución rural al desarrollo?
4. ¿Cómo hacer del desarrollo rural una iniciativa más atingente para los pobres?
5. ¿Cómo formular políticas territoriales de desarrollo que prueben ser exitosas?

Aún más importante, nuestras estimaciones sugieren que la expansión de las actividades agrícolas de América Latina y el Caribe tiene un fuerte impacto positivo en el crecimiento del ingreso del sector no-agrícola. En efecto, su impacto en el crecimiento y el bienestar nacional³ en promedio es dos veces mayor que la proporción de la agricultura en el PIB nacional, aunque, nuevamente, existen importantes variaciones entre un país y otro. Es probable que este resultado se deba a los encadenamientos relacionados a las actividades agrícolas y su importante contribución a las exportaciones netas. El impacto de las actividades agrícolas ‘ampliadas’ sobre el resto de la economía es mayor en los países en que este sector es un importante exportador neto y se encuentra más integrado al resto de la economía, como lo es notoriamente el caso de Chile. En contraste con estos resultados, no encontramos evidencia de un impacto significativo del crecimiento de los sectores no-agrícolas sobre las actividades agrícolas en América Latina y el Caribe (ver el capítulo 3). En consecuencia, la sostenida reducción del tamaño relativo de la agricultura como porcentaje del PIB debiera verse, al menos parcialmente, como una consecuencia natural de los efectos positivos derivados de su crecimiento sobre el resto de la economía⁴.

- **Así, estos resultados sugieren que, de haber algún sesgo en las políticas públicas de América Latina y el Caribe, éste debiera ser pro-rural.**

Ahora abordemos el otro aspecto de la pregunta. ¿Existe en la práctica un sesgo pro-rural en las políticas públicas? En primera instancia, el informe arroja que, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las asignaciones del gasto público al sector agropecuario⁵ son inferiores a la contribución al crecimiento general y el bienestar nacional que se derivaría de una expansión de la agricultura. Por lo tanto, existe un “aparente” sesgo pro-urbano en el gasto público general. Sin embargo, esta conclusión obligaría a recomendar un desplazamiento del gasto público hacia el sector rural sólo si el gasto público rural fuera, en el margen, al menos tan eficiente en promover el crecimiento rural como el gasto público urbano en estimular el crecimiento urbano. Dudamos que este sea el caso en la actualidad, puesto que encontramos que, en la mayoría de los países, la composición del gasto público rural es altamente ineficiente, dado que presenta un fuerte sesgo en favor de subsidios otorgados a grupos específicos de productores (subsidios que suelen ser regresivos e ineficientes), así como en contra de la entrega de “bienes públicos” (empleando una definición amplia de bien público que incluye educación rural, salud y protección social, infraestructura rural, investigación y desarrollo, protección ambiental y un gasto anti-pobreza focalizado) (ver el capítulo 5).

En efecto, encontramos que el ingreso agrícola aumentaría mucho más debido a un cambio en la composición del gasto público destinado al sector rural (de subsidios privados a bienes públicos)

que debido al aumento del gasto público rural sin alteración alguna de su actual estructura ineficiente. Entonces, la conclusión es que existe un sesgo urbano en la inversión en bienes públicos, pero que a la vez el gasto público rural está sesgado a favor de los subsidios privados, tema que abordamos en mayor profundidad en la pregunta 2.

- **Estos resultados sugieren que es decisivo cambiar el gasto público rural y abandonar los grandes subsidios otorgados en la actualidad a grupos particulares de productores y en su lugar abocarse a una mayor inversión en bienes públicos (educación rural, salud y protección social, infraestructura rural, investigación y extensión, protección ambiental y gasto anti-pobreza focalizado). Una vez logrado este propósito, debieran aumentarse aún más las asignaciones generales del sector rural a la entrega de bienes públicos (a expensas de un gasto público urbano mucho más generoso).**

Con respecto a otra dimensión de las políticas públicas, cuando América Latina y el Caribe adoptaron una estrategia de sustitución de importaciones para favorecer la industrialización, se produjo un fuerte sesgo en el régimen comercial en contra de las actividades rurales. El informe constata que este sesgo ha disminuido muchísimo en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe como consecuencia de la liberalización comercial de los últimos decenios, particularmente en relación con los bienes manufacturados. En todo caso, en términos de protección en la frontera de las naciones (medido por el arancel de nación más favorecida (NMF)), hoy las actividades agrícolas de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe consiguen una protección comercial igualmente alta o mayor que la de los sectores manufactureros más protegidos. Además, el informe arroja pruebas del alto grado de ineficiencia que han generado los patrones distorsionados de protección aplicados a los productos agrícolas y a su procesamiento.

- **En consecuencia, el problema de las políticas comerciales en América Latina y el Caribe hoy ya no es la eliminación del sesgo en contra del sector rural, sino la eliminación de la ineficiencia creada por los patrones de protección altamente distorsionadores de ciertas actividades agrícolas de parte de algunos países. Este problema será abordado con mayor detalle más adelante en la pregunta 3.**

¿Cómo superar el insuficiente abastecimiento de bienes públicos que afecta al sector rural?

Este informe, al igual que en estudios anteriores⁶, constata que una mayor apertura comercial y mayor disponibilidad de bienes públicos en el sector rural pueden mejorar la productividad de las actividades agrícolas y el ingreso de este sector (ver el capítulo 5). En particular, presentamos evidencia de las altísimas tasas de rentabilidad social que posee la investigación agropecuaria, así como la inversión en actividades de extensión. Tal como se ha mencionado, el informe también presenta evidencia acerca de la posibilidad que el ingreso agrícola pueda potenciarse mucho si se cambia la composición del gasto público rural en favor de los bienes públicos y se eliminan los subsidios a productores específicos.

En un claro contraste con este resultado, la inversión pública en bienes públicos en el sector rural es insuficiente, situación que el informe demuestra ampliamente tanto mediante el porcentaje

mucho mayor del gasto por persona que le cabe al sector urbano en materia de servicios públicos cruciales (pese a que los costos de entrega de estos servicios son mayores en el sector rural) como mediante las amplísimas diferencias en los resultados que favorecen a las poblaciones urbanas (por ejemplo, en materia de logro educacional, acceso a agua potable, electricidad, entre otras) ¿Por qué ocurre esto cuando, a la vez, gran parte del gasto público destinado al sector rural consta de subsidios ineficientes y regresivos destinados a grupos de productores específicos?

Nuestra hipótesis es que este resultado sub-óptimo se debe a tres factores: 1) la mayor participación política de los consumidores urbanos y de los productores de bienes públicos; 2) la sobre-representación política de los intereses de los productores agrícolas, y 3) la estructura institucional del gobierno. Los consumidores urbanos de bienes públicos expresan su voluntad política con mayor fuerza. El desplazamiento de la votación es mucho mayor en las grandes ciudades, lo que refleja el alto grado de conciencia y desarrollo político y los habitantes de la urbe pueden movilizarse, iniciar huelgas y ejercer influencia política sobre los cuerpos ejecutivos y legislativos con mucho más facilidad. Los sindicatos tienden a acentuar este sesgo en el proceso político, ya que los profesores y los trabajadores de la salud, entre otros, prefieren ser destinados a zonas urbanas, donde se los puede movilizar con mayor facilidad. No nos ha de sorprender entonces que, en la práctica, los ministros de educación y salud rara vez otorguen mayor prioridad a la educación y la salud rural, ni que los ministros de infraestructura tiendan a estar más preocupados de los enlaces inadecuados en materia de transporte entre una ciudad y otra y entre las ciudades y los puertos que de los caminos rurales ni que tiendan a prestar mayor atención a la distribución de agua y energía y a la densidad comunicacional en las grandes ciudades que en las zonas rurales. Es probable que la descentralización de la entrega de servicios mitigue en parte el sesgo, pero no lo ha logrado completamente, puesto que estas configuraciones de la economía política en cierta medida se reproducen en el ámbito regional y municipal.

En contraste, los ministros y secretarios de agricultura —quienes supuestamente son los guardianes del sector “rural” en los gobiernos nacionales y subnacionales— no tienen el más mínimo derecho a voz respecto de la entrega de la mayor parte de los bienes públicos, con excepción de la investigación y desarrollo (I&D), y están sometidos a enormes presiones por parte de los intereses de productores agrícolas (tanto en el parlamento como en sus tratativas con el gobierno). No es extraño entonces que los gobiernos terminen destinando la mayor parte de sus esfuerzos y recursos a subsidiar a estos grupos por medio de políticas comerciales distorsionadoras (ver más abajo) y una variedad de subsidios públicos, incluidos créditos subsidiados y frecuentes operaciones de rescate de los sub-sectores favorecidos.

- **No es evidente cómo superar los incentivos políticos e institucionales que llevan a un resultado tan ineficiente en las políticas públicas destinadas al sector rural. Para soluciones sostenibles, probablemente es necesario impulsar un mayor desarrollo y conciencia política entre los habitantes rurales, así como iniciar reformas gubernamentales estructurales que faciliten una mayor influencia de los intereses rurales más generales en las decisiones relativas a la entrega de bienes públicos.**

¿Cómo optimizar el impacto potencial de la política comercial en la contribución rural al desarrollo?

El informe ilustra el conocido hecho de que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son exportadores netos de bienes agrícolas. Esta ventaja comparativa “revelada” concuerda con el hecho de que estos países son ricos en recursos naturales si se los compara con otras regiones. No obstante, hay evidencia que confirma que, en muchos países de América Latina y el Caribe, las tierras con potencial agrícola no siempre se aprovechan al máximo. En cierta medida, esto se debe a la insuficiente disponibilidad de bienes públicos, tal como lo afirmamos antes, y a imperfecciones en el mercado de factores (como en los mercados de tierras y crédito, por ejemplo). Sin embargo, también es una consecuencia de las distorsiones en las políticas comerciales nacionales e internacionales. Este informe sintetiza conclusiones de estudios anteriores que han arrojado amplias pruebas de las sustanciales ganancias en materia de bienestar que pudieran alcanzarse (particularmente en regiones en desarrollo con un rico patrimonio en recursos naturales, como América Latina⁷) si finalmente se llevara a cabo una significativa liberalización de la agricultura tanto en los países de la OCDE como en aquellos en desarrollo (ver el capítulo 6).

A la vez, el informe muestra que, en la mayoría de los países latinoamericanos, los beneficios potenciales de un mayor acceso a los mercados (y una menor protección en la frontera) son más importantes que aquellos asociados con la reducción de los subsidios internos a los productores de la OCDE. La elasticidad de demanda de importaciones con respecto a la protección en la frontera es mucho mayor que respecto a los subsidios internos. Además, tal como lo analiza este informe, mientras la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son exportadores agrícolas netos, muchos son también importadores netos de alimentos (ver el capítulo 2), quienes de hecho se benefician de estos subsidios de los países ricos. Si estos subsidios disminuyeran, los precios internacionales aumentarían, lo que podría traducirse en una pérdida de bienestar para los consumidores. No obstante, los importadores netos podrían reducir sus propios altos aranceles sobre estos productos y de esta manera neutralizar los efectos negativos para sus consumidores. Por otra parte, no cabe duda que otros países de la región que son exportadores netos de productos que tienen importantes subsidios en países de la OCDE, particularmente en el Cono Sur, se beneficiarían de manera significativa de tal reducción.

El informe también muestra que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la protección arancelaria para algunos productos agrícolas (medida por el arancel bajo la cláusula de nación más favorecida) hoy es tan alta y distorsionadora como aquella de los sectores manufactureros más protegidos como textiles y vestuario (con una alta frecuencia de crestas y escaladas arancelarias) (ver el capítulo 6). En efecto, la región hasta cierto punto se caracteriza por el mismo proteccionismo por el que, con justa razón, increpa a los países de la OCDE. Las consecuencias de esta protección son graves para ambos grupos de países.

Sobre la base de evidencia reciente y antigua, el informe muestra que una mayor apertura comercial está efectivamente ligada a mayores ingresos agrícolas en América Latina y el Caribe y también a menor concentración territorial de la actividad económica. En efecto, después de la liberalización comercial, la distancia de grandes ciudades se ha vuelto un determinante de menor importancia que el del salario y el empleo en países como Brasil y México. En otras palabras, la elevada y distorsionadora protección comercial imperante en América Latina y el Caribe

probablemente dañe su desarrollo rural y nacional tanto como lo hace la alta protección comercial de la OCDE. En consecuencia, los países de América Latina y el Caribe también deberían seguir adelante con una mayor liberalización del comercio exterior de sus propios sectores agrícolas.

Esta liberalización beneficiaría a los consumidores y a algunos productores, a la vez que dañaría a aquellos productores que hoy gozan de una alta protección comercial. En efecto, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe hoy encontramos una dualidad de sub-sectores altamente competitivos, dinámicos y modernos (los que incluyen tanto a pequeños como a grandes productores) que funcionan al lado de sub-sectores dominados por productores tradicionales (grandes y pequeños) que no se han modernizado, siguen estancados sin ser competitivos, pero que sobreviven precisamente gracias a la alta protección comercial y a los subsidios gubernamentales.

Puesto que el cambio en el uso de la tierra y la asignación de recursos a actividades más productivas no son medidas que se implementan de la noche a la mañana, los productores no-competitivos requieren tiempo para ya sea incrementar su productividad o desplazarse a una actividad más competitiva. Por ello, es comprensible que las presiones políticas favorezcan un proceso de liberalización comercial gradual para los sectores “sensibles”. Al contar con cierto tiempo de ajuste, los productores comerciales medianos y grandes pueden reestructurarse con éxito⁸, lo cual difícilmente es el caso con los pequeños campesinos. En efecto, es muy posible que los pequeños productores de los sectores sensibles requieran un apoyo transitorio a su ingreso, además de asistencia técnica. Sin embargo, como lo indica la experiencia de México con Procampo, el apoyo al ingreso por sí solo no bastará⁹ y como lo indican los resultados de otros programas de transferencias en efectivo (como Oportunidades), suelen ser más efectivos cuando están mejor focalizados y condicionados a inversiones domésticas específicas¹⁰ (ver el capítulo 8).

- **En conclusión, si bien los países de América Latina y el Caribe deberían continuar presionando por la liberalización de los mercados agropecuarios de la OCDE, también deberían liberalizar sus propios sectores agrícolas. Al hacerlo, la liberalización de los sectores “sensibles” no competitivos debiera ser gradual, otorgando asistencia técnica y un apoyo condicionado para que los pequeños campesinos de estos sectores puedan reestructurar sus actividades.**

¿Cómo mejorar la participación de los pobres en el desarrollo rural?

El informe arroja que, *en promedio*, la expansión de las actividades agrícolas en América Latina y el Caribe contribuye menos a la reducción general de la pobreza (de modo directo e indirecto) que la expansión de los sectores no-agrícolas. Esto se debe en gran medida al menor tamaño del sector agrícola; en relación con su tamaño, en América Latina y el Caribe el crecimiento agrícola tiende a ser levemente más pro-pobres que el crecimiento general en los sectores no-agrícolas, pero existen grandes diferencias entre un país y otro. En algunos, como Chile, la elasticidad del crecimiento agrícola a la pobreza nacional es muy alta, tanto debido a la intensidad de mano de obra de las actividades post-cosecha como a los amplios efectos indirectos del crecimiento agrícola sobre otros sectores (ver el capítulo 3). En otros países, como Argentina, la expansión agrícola parece tener menos impacto en la mitigación de la pobreza, probablemente debido a la

alta intensidad de tierra y capital utilizada en la producción, junto con la alta concentración de tierras y los encadenamientos relativamente reducidos.

Estudios de casos prácticos por país fundados en encuestas de hogares realizadas para este informe indican que para salir de la pobreza con frecuencia es necesario tener acceso a más de un activo (a modo de ejemplo, el acceso a tierra no es suficiente¹¹).

En consecuencia, un mayor acceso “integrado” a activos como la tierra, la infraestructura, el capital humano (así como la asistencia técnica y el crédito) sería un elemento crucial para que el crecimiento agrícola (y el crecimiento de las actividades rurales no agrarias) favorezca más a los pobres.

Estos estudios también muestran que los hogares diversifican y aumentan su ingreso mediante el acceso a una variedad de actividades rurales no-agrícolas (que generalmente pagan salarios superiores a los del ámbito agrícola), así como por medio de las remesas provenientes de los miembros de la familia que han emigrado (ver el capítulo 2). En consecuencia, las políticas públicas debieran apuntar a derribar los obstáculos que dificultan la movilidad laboral. Específicamente, encontramos que la disponibilidad de bienes públicos como la educación y los caminos rurales facilitan tanto la movilidad entre sectores como la migración. Se trata pues de elementos cruciales de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza, puesto que generan tanto un mayor crecimiento en el ámbito agrícola como una mayor movilidad hacia puestos de trabajo y actividades mejor remunerados. Por el contrario, los subsidios a actividades específicas en localidades particulares tienden a amarrar el empleo a actividades poco promisorias, lo que tiene poco que ofrecer en términos del crecimiento sostenible del ingreso y, a largo plazo, resultan más dañinos que benéficos.

Nuestro análisis de los efectos del gasto público rural refuerza los resultados de nuestros estudios de casos prácticos sobre países. En efecto, encontramos que el desplazamiento de la composición del gasto público rural en favor de la oferta de bienes públicos no sólo aumentaría el ingreso agrícola en general, sino que también acrecentaría el ingreso promedio en los cuatro deciles inferiores del ingreso (ver el capítulo 5).

Para los pobres rurales, los sistemas de transferencias condicionadas en efectivo y las redes de seguridad son programas complementarios cruciales para ayudar a los pobres a fortalecer su capital humano y enfrentar las crisis catastróficas (ver el capítulo 8). La positiva experiencia con programas como Oportunidades en el México rural y con las pensiones rurales en Brasil¹² muestra que las redes de seguridad focalizadas pueden ser efectivas y sus resultados en cuanto a reducción de la pobreza, extremadamente positivos. Tal como analizamos más adelante, las políticas territoriales eficientes que buscan estimular el crecimiento en las regiones rezagadas también son herramientas complementarias para hacer del desarrollo rural una iniciativa que favorezca más a los pobres.

- **En resumen, las políticas que buscan hacer del crecimiento agrícola una iniciativa más atingente para los pobres incluyen un mayor acceso a un conjunto de activos (capital humano, infraestructura, tierra y crédito), el fomento de la movilidad laboral entre sectores y localidades, un apoyo focalizado al ingreso por medio de**

transferencias condicionadas y políticas eficientes diseñadas para las regiones rezagadas.

¿ Cómo formular políticas territoriales de desarrollo que prueben ser exitosas?

El informe muestra que las diferencias en las características regionales (respecto del patrimonio en recursos naturales, infraestructura pública, calidad de las instituciones y niveles promedio de educación) se traducen en importantes disparidades regionales de empleo y niveles de sueldo dentro de un mismo país. A la vez, pruebas obtenidas de las encuestas domiciliarias indican que el efecto del patrimonio natural y otros activos sobre el ingreso del hogar varía significativamente según la región. Y, tal como indicamos más arriba, salir de la pobreza requiere contar con acceso a un conjunto de activos que también varían entre una región y otra. Finalmente, el informe ilustra que existe un continuo entre las zonas puramente urbanas (ciudades de más de 100.000 habitantes), semi-urbanas, rurales y remotas y que los lazos que unen a las grandes ciudades y los pequeños centros urbanos con el espacio rural dentro de un territorio son estrechos y complejos. Toda esta evidencia sugiere que las políticas territoriales (regionales) de desarrollo son altamente prometedoras (ver el capítulo 4).

Los países latinoamericanos han experimentado con una amplia variedad de estrategias regionales de desarrollo (ver el capítulo 9), pero desafortunadamente pocas de estas políticas han sido debidamente monitoreadas o evaluadas. En consecuencia, no se han sacado lecciones contundentes respecto de lo que funciona y lo que no. No obstante, pruebas aisladas sugieren que las regiones rezagadas no están alcanzando a las demás, aún en países que han dedicado importantes esfuerzos y recursos a estas políticas regionales de desarrollo. Por el contrario, la mayoría de las veces, las amplias disparidades regionales han persistido o incluso se han profundizado.

- **No obstante, de esta experiencia surgen algunas lecciones generales:**

1. **Las políticas sectoriales y territoriales deben ser integrales.** El análisis de la información proveniente de las encuestas domiciliarias sugiere que las políticas sectoriales podrían tener efectos que difieren sustancialmente en intensidad según las características de la región. Además, la experiencia al respecto indica que la potencial expansión de actividades específicas suele concentrarse en unas pocas regiones, por lo que las políticas sectoriales sin dimensión territorial tenderán a ser menos efectivas. Esto puede ser particularmente válido para los países en que existen importantes ‘fallas de mercado’ (por ejemplo, en los mercados de tierra y crédito) y una asignación de bienes públicos menos que óptima entre regiones, como ha sugerido Alain de Janvry¹³. A la inversa, cada región tiene sus propias ventajas comparativas, de manera que las políticas territoriales serían más efectivas si se ajustaran a las necesidades específicas de cada territorio.
2. Puesto que las oportunidades, las restricciones y el conjunto de paquetes de políticas eficientes son diferentes para cada región (y en ocasiones propias de una localidad muy particular), las organizaciones comunitarias locales y los gobiernos subnacionales podrían cumplir una función importante. **Tales instituciones conocen mucho mejor las condiciones locales y podrían desempeñar un papel importante en identificar las**

oportunidades y restricciones específicas, así como en canalizar y coordinar la demanda de bienes públicos específicos. Esta coordinación resulta esencial para explotar las complementariedades potenciales de los diversos bienes públicos, de modo que tengan un efecto significativo en el crecimiento y la reducción de la pobreza. La experiencia del desarrollo impulsado por la comunidad (CDD, por sus siglas en inglés) en el noreste de Brasil y en otras regiones de América Latina y el Caribe parece dar cierto respaldo a esta conclusión conceptual.

Dentro de la tendencia general a la descentralización en América Latina y el Caribe, los gobiernos regionales y municipales (en alianza con las organizaciones comunitarias) no sólo están en buenas condiciones para coordinar demandas respecto de la entrega de bienes públicos por parte del gobierno central, sino que son cada vez más responsables de la entrega de servicios públicos cruciales. En efecto, muchos países de América Latina y el Caribe ya han descentralizado la entrega de los servicios de educación básica y de salud, el agua y el alcantarillado, el mantenimiento y, en algunos casos, la construcción de caminos públicos, la electrificación rural, entre muchos otros. Incluso existen alentadores experimentos con una descentralización parcial de la investigación y los servicios de extensión. Obviamente, existen diferencias significativas en las funciones y la importancia que adoptan los gobiernos subnacionales en el caso de los regímenes federales y el de los unitarios y entre países grandes y chicos.

Además, en la medida en que ha avanzado la descentralización, los gobiernos regionales y municipales no se han limitado a la función de proveedores de servicios y bienes públicos, sino que, en muchos países, están intentando transformarse en líderes del desarrollo económico o catalizadores de su jurisdicción. Estas nuevas funciones abren muchas oportunidades, aunque también imponen algunos retos. Por una parte, como ya hemos mencionado, los gobiernos subnacionales están en una posición mucho más favorable que los gobiernos centrales para identificar oportunidades, restricciones y prioridades de políticas públicas específicas en el nivel regional o local, para entregar algunos de los servicios y bienes públicos requeridos y para coordinar su prestación con la acción de una multitud de organismos federales y centrales (con frecuencia desarticulados) en su jurisdicción. También están en mejores condiciones para comprometerse con las organizaciones comunitarias locales y regionales en función de estos propósitos, aunque por otra parte, los intereses específicos locales y regionales con frecuencia logran cooptarlos, por lo que terminan distribuyendo rentas entre los grupos locales y regionales más poderosos. Además, corren el riesgo de una competencia empobrecedora (por ejemplo, en guerras regionales impositivas o de subsidios para atraer inversiones específicas) y no identificar ni concretar oportunidades de economías de escala, inter-conectividad de redes y efectos derivados inter-regionales.

3. Esto último sugiere que los gobiernos **federales/centrales desempeñan un importante papel en el diseño, regulación y coordinación de las políticas territoriales de desarrollo.** Las leyes y regulaciones nacionales debieran limitar el alcance de una competencia empobrecedora entre los gobiernos subnacionales, garantizar la compatibilidad de su gestión pública financiera con la estabilidad macroeconómica general y permitir y fomentar el logro de economías de escala y efectos derivados positivos en la entrega de bienes y servicios públicos. Las economías de escala y la

interconectividad de redes son sumamente importantes en muchas áreas de infraestructura, pero también en la entrega de servicios sociales. Los efectos derivados tienen una importancia especial en relación con el capital humano, la protección social y los programas contra la pobreza, ya que la movilidad laboral implica que las inversiones realizadas por una región o localidad en estas áreas pueden terminar beneficiando a otras. En consecuencia, si se dejan en manos de los gobiernos subnacionales, se produciría un grave sub-inversión en este tipo de servicios. También resulta vital que se garantice la movilidad entre escuelas y la “portabilidad” de los beneficios sociales, razón por la cual los gobiernos nacionales normalmente tienen el mandato constitucional de garantizar y financiar el acceso a la educación básica, la salud y la protección social en casi todos los países, incluso cuando la prestación de estos servicios se encuentra altamente descentralizada. Sin embargo, esto también es válido para muchas inversiones en infraestructura que podrían terminar facilitando la migración (y mejorando el bienestar nacional) sin tener un efecto significativo en el crecimiento económico de la jurisdicción.

4. **Finalmente, al diseñar las políticas territoriales de desarrollo, resulta esencial tener debidamente en cuenta todos los tipos de activos económicos, tema que puede ser particularmente importante en el caso de las regiones rezagadas y remotas.** En efecto, algunas de las regiones más pobres pueden estar demasiado alejadas o tener tierra que no es adecuada para el desarrollo de una producción agrícola (o forestal) competitiva, aun cuando la entrega de bienes públicos sea adecuada y se hayan eliminado las políticas comerciales distorsionadoras. Algunos de sus habitantes migrarán en búsqueda de mejores oportunidades si tienen acceso a una mejor educación, mejores comunicaciones y servicios de transporte. Pero estas regiones pueden tener activos que podrían producir valiosos servicios (ambientales y recreativos) para los actuales y futuros miembros de la sociedad en general (y no sólo para los habitantes del país). Sin embargo, fallas del mercado impiden que el resto de la sociedad pague el valor real de estos servicios a los habitantes de tales regiones (y países).

Para este tipo de servicios (como el ecoturismo, el turismo rural y los certificados de carbono), ya existen algunos mercados emergentes y los gobiernos y las organizaciones internacionales debieran hacer todo lo que esté a su alcance para desarrollarlos más. Sin embargo, estamos aún lejos de donde debiéramos estar. **En la medida en que se desarrollan estos mercados, también debiéramos explorar los modos de subsidiar directamente estas actividades con cargo a los presupuestos federales y centrales y la ayuda internacional.** Es posible que los “contratos por resultados” con los gobiernos subnacionales y las comunidades de las regiones pobres o remotas sea el camino a seguir para crear los incentivos adecuados que les permitan promover y comprometerse con estas valiosas actividades, en lugar de incurrir en costos ambientales altos e irreversibles para conseguir ingresos bajos y de corto plazo con actividades agrícolas no competitivas o, en el peor de los casos, mediante cultivos ilegales. Los problemas asociados con esta última opción suelen concentrarse en las zonas pobres y/o remotas, donde la presencia estatal y el estado de derecho son más precarios, y debieran ser abordados de manera integral con un enfoque del desarrollo regional coordinado a nivel nacional, tal como se esboza en este informe.

En lo que resta de este capítulo, presentamos el enfoque metodológico y los principales resultados del informe que respaldan nuestras conclusiones sobre políticas públicas (ver el recuadro 1.2).

Resumen de los resultados

Lo “rural” es de mayor tamaño que lo que indican las estadísticas oficiales

Para evaluar la contribución de las actividades rurales al desarrollo nacional, primero es necesario preguntarse “¿Qué se entiende por sector rural?”. No ha de sorprender que nuestra respuesta dependerá del criterio con el cual se define lo que son las actividades económicas y/o poblaciones “rurales”. No obstante, las pruebas presentadas en el capítulo 2 indican que el sector rural de América Latina y el Caribe es en verdad sustancialmente mayor que lo que sostienen las estadísticas oficiales (ver el recuadro 1.2).

En la práctica, existen dos criterios para definir lo que se entiende por “rural”. El enfoque tradicional equipara los territorio y trabajadores rurales con las actividades económicas agrícolas. En 2000, la producción agrícola de la región de América Latina y el Caribe, incluida la pesca y la explotación forestal, además de la producción tradicional de productos agrícolas básicos (denominado sector “de recursos naturales y rurales” en los capítulos 2 a 5), representó en promedio más o menos 12% del PIB. No obstante, cuando se incluyen las industrias de elaboración de alimentos como parte de la producción agrícola, la proporción promedio de la agricultura en el PIB aumenta a más de 21%. Además, un estudio reciente del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2004) muestra que más de 50% de la producción agrícola primaria se emplea como insumo de producción para otras industrias en nueve países de América Latina y el Caribe¹⁴. En consecuencia, según los datos del IICA¹⁵, parece que la definición ampliada de producción agrícola primaria implica que el sector es significativamente más grande que lo que indica su proporción en el PIB (ver el cuadro 1.1). Estos datos también muestran que tales vinculaciones tienden a ser mayores en Canadá y en Estados Unidos, donde más de 70% de la producción primaria agrícola llega indirectamente a los consumidores nacionales y extranjeros a través de otras industrias.

Sin embargo, estas cifras podrían sobrestimar el tamaño relativo de la agricultura primaria (incluida la explotación forestal y la pesca), ya que las industrias alimentarias y otras que utilizan insumos agrícolas emplean con frecuencia productos primarios agrícolas importados, así como

RECUADRO 1.2

Resultados principales

1. Lo “rural” es de mayor tamaño que lo que sostienen las estadísticas oficiales.
2. La contribución de la agricultura y otras actividades relacionadas al desarrollo nacional de América Latina y el Caribe es aproximadamente dos veces mayor que su proporción en el PIB.
3. Las políticas regionales o territoriales encierran la promesa de aumentar el desarrollo nacional, pero aquellas que se han aplicado a la fecha no han reducido las disparidades regionales en América Latina y el Caribe.
4. Los sesgos en las políticas públicas de América Latina y el Caribe merman el desarrollo rural.

CUADRO 1.1

Valores de producción de productos agrícolas básicos en países de América Latina y el Caribe
(porcentajes del PIB nacional)

País	Proporción (%) oficial del PIB (actividades primarias agrícolas + forestales y pesqueras)	Más encadenamientos sectoriales (% del PIB total nacional) (incluye el valor de actividades agrícolas primarias utilizadas en otras industrias)
Chile	4,92	9,32
Colombia	14,42	18,31
México	5,26	8,00
Promedio ALC	12,00	Desconocido

Fuente: Cálculos de los autores basados en los datos oficiales de las últimas matrices insumo-producto, cuentas nacionales y datos del Banco Mundial. Ver detalles en el capítulo 2.

insumos no-agrícolas. Un cálculo más preciso realizado para este informe atribuye a la agricultura *primaria* sólo una porción del valor agregado de otras actividades que utilizan productos agrícolas nacionales, empleando su peso relativo respecto del uso total de insumos intermedios (ver el capítulo 2). Este enfoque demuestra que los encadenamientos ‘hacia delante’ de la agricultura con otras industrias en Chile, Colombia y México son efectivamente importantes (aunque inferiores a lo calculado por el IICA para algunos países). Esto es particularmente válido para Chile, donde la agricultura modernizada se ha integrado mejor con el resto de la economía (ver el cuadro 1.2). Utilizando la misma metodología, la evidencia indica que los encadenamientos ‘hacia atrás’ (compras al sector no-agrícola) son mucho menos importantes que los encadenamientos ‘hacia adelante’ en los países de América Latina y el Caribe.

Cuando se aplica el enfoque sectorial tradicional para definir la ruralidad sobre la base del tamaño de la producción primaria agrícola, la envergadura del sector rural es más bien reducida. No obstante, cuando se mira el tamaño de las exportaciones agrícolas más las forestales y las de la pesca como proporción del total de las exportaciones de América Latina y el Caribe, representan más de 25% de las exportaciones totales en nueve países y más de 40% en países como Argentina, Guatemala y Paraguay. En consecuencia, la contribución de las actividades agrícolas a la generación de divisas es significativamente mayor que su contribución al PIB nacional. Esta es otra razón por la cual el verdadero aporte del sector al ingreso nacional desde una perspectiva *económica* también podría ser significativamente mayor que su proporción en el PIB y quizás también mayor que la suma de las industrias agrícolas primarias más la de la elaboración de alimentos. Otras razones incluyen la potencial existencia de efectos tecnológicos inter-sectoriales y la liberación de factores de producción gracias a mejoras en las técnicas de producción agrícola. Más adelante analizamos con mayor profundidad la evidencia sobre la contribución económica de la agricultura primaria al desarrollo nacional.

No obstante, la definición y medición del tamaño del sector rural y su contribución sobre la base de información sectorial tiene importantes inconvenientes. En efecto, disponemos de abundante evidencia que demuestra que las actividades agrícolas no son de ninguna manera la única, y ni siquiera la principal, fuente de ingreso de las familias rurales, tal como se muestra en el cuadro

CUADRO 1.2

Ingreso no agrícola en hogares rurales de América Latina y el Caribe

País	Año de la encuesta	Proporción promedio en el total de ingresos rurales
Brasil	1997	39
Chile	1997	41
Colombia	1997	50
Costa Rica	1989	59
Ecuador	1995	41
El Salvador	1995	38
Haití	1996	68
Honduras	1997	22
México	1997	55
Nicaragua	1998	42
Panamá	1997	50
Perú	1997	50

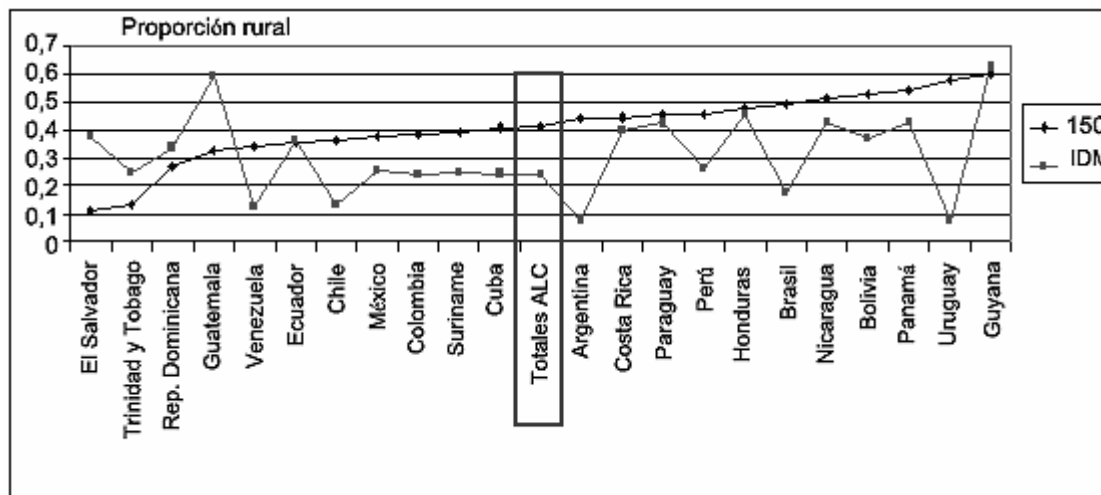
Fuentes: Varios autores resumidos en Reardon, Berdegue y Escobar (2001). Ver detalles en el capítulo 2.

1.2., evidencia que también se revisará en el capítulo 2. Una definición alternativa del sector rural destaca la densidad demográfica y/o la distancia geográfica que separa la zona en cuestión de las principales ciudades dentro de un país. En efecto, la mayoría de las estadísticas oficiales de América Latina y el Caribe utilizan diversos criterios, a menudo contradictorios, para determinar quién vive en comunidades rurales. Estos criterios abarcan desde el tamaño de la población de un asentamiento dado, independientemente de sus dimensiones territoriales, hasta la disponibilidad de servicios básicos como agua y electricidad. Por otra parte, estos criterios con frecuencia se emplean para fundamentar decisiones cruciales en materia de políticas públicas, particularmente en la asignación de inversiones públicas a las diversas localidades de los países, pese a que la mayoría de estos criterios carece de cualquier base económica. Los países industrializados de la OCDE, en cambio, utilizan criterios comparables a nivel internacional fundados en la densidad demográfica (vale decir, la cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado) y la distancia entre la zona en cuestión y los principales centros urbanos. Estos son criterios económicamente pertinentes dado su impacto en los costos que implican para la entrega de servicios y el acceso a mercados.

El capítulo 2 incluye un análisis cuantitativo detallado que contrasta el tamaño de las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe según los criterios oficiales con las dimensiones obtenidas al emplear los criterios de la OCDE. La figura 1.1 muestra los cálculos resultantes. Para la región en general, el hallazgo más sorprendente es que la población rural suma aproximadamente 42% de la población total, mientras las estadísticas oficiales arrojan una estimación de 24%. En otras palabras, una definición consistente de ruralidad fundada en criterios analíticos sugiere que la población rural de la región casi duplica las cifras entregadas por las estadísticas oficiales. Sin embargo, las diferencias varían de manera significativa entre un país y otro. En algunos países

FIGURA 1.1

Cálculos oficiales y consistentes de la proporción de habitantes rurales de América Latina y el Caribe
(porcentaje del total de habitantes nacionales o regionales)



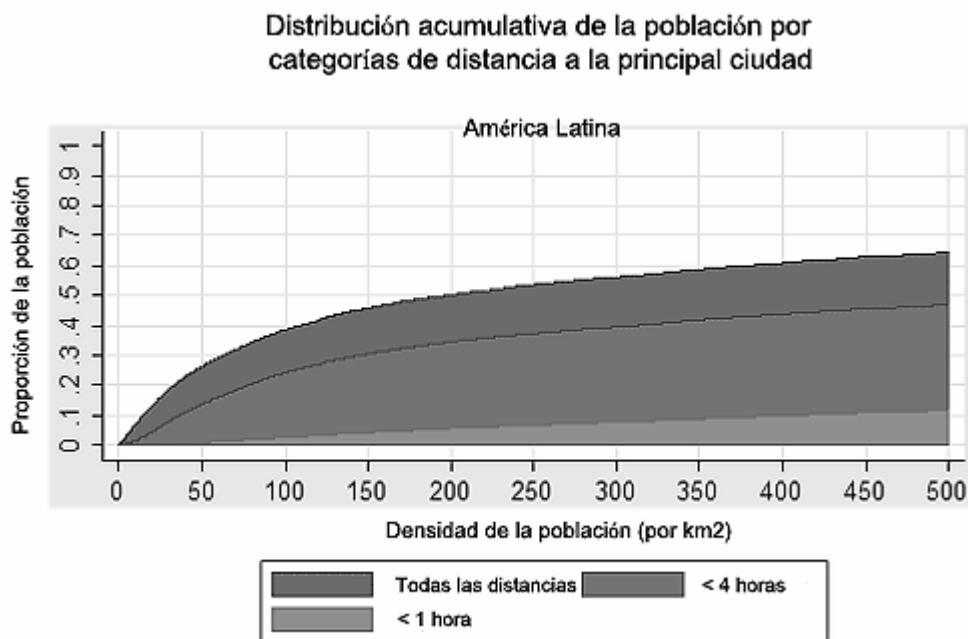
Fuente: Cálculos de los autores. Ver detalles en el capítulo 2.

más pequeños (como República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tobago), las estadísticas oficiales exageran el tamaño del sector rural en comparación con lo obtenido al aplicar los criterios de la OCDE¹⁶. Pero en la mayoría de los países, las estadísticas claramente subestiman el tamaño de este sector, lo que resulta particularmente notorio en países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela. Será importante armonizar los métodos de categorización de la información en los censos poblacionales y en otros instrumentos de encuesta a lo ancho y largo de América Latina y el Caribe y emplear definiciones de ruralidad que tengan más sentido económico.

No podemos dejar de insistir en que la “ruralidad” es un concepto multidimensional que abarca el acceso a servicios sociales y a infraestructura, los eslabonamientos con los mercados laborales y de productos básicos, así como la participación en actividades agrícolas y otras afines. Sin embargo, la densidad demográfica y la distancia geográfica a las aglomeraciones urbanas influyen en el costo de los servicios por beneficiario y en la competitividad de varias actividades económicas. Por otra parte, vale la pena tener en cuenta que el cambio de poblaciones “rurales” a “urbanas” no ocurre de manera repentina, sino que existe más bien una pendiente rural-urbana que cambia lentamente en ciertos territorios, como se muestra en la figura 1.2. En el capítulo 2 se analiza en más detalle cómo esta pendiente va asociada a las tasas de pobreza en un país como Nicaragua, donde el empleo y el ingreso fuera de la explotación agrícola aumentan junto con la densidad demográfica y la proximidad a los principales centros urbanos.

Esta evidencia, más algunas pruebas similares de México, llevaron a De Janvry y Sadoulet (2004, figuras 1.1 y 1.2) a concluir que las zonas rurales pobres pueden ordenarse en dos grandes categorías: (a) “zonas rurales marginales” con bajas densidades demográficas que se caracterizan por estar a gran distancia de los principales mercados y/o tener un pobre acervo agro-ecológico, y (b) “zonas rurales favorables” que se caracterizan por un rico patrimonio agro-ecológico y accesos relativamente buenos a los principales mercados urbanos (vale decir, a corta distancia de estos centros urbanos). Aunque no está en absoluto claro que la buena tierra cultivable pueda

FIGURA 1.2

Distribuciones acumulativas de la población según distancia a las principales ciudades de América Latina y el Caribe

Fuente: Población y densidad provienen del CIESIN. Ver detalles en el capítulo 2.

atraer empleos de alta remuneración para trabajadores no calificados en todos los países —ver la sección siguiente—, estos autores también arguyen que los encadenamientos rurales-urbanos son decisivos para reducir la pobreza. Por ello, esta suave pendiente demuestra tanto la utilidad, para las políticas públicas, de adoptar criterios analíticos para determinar el tamaño de las poblaciones rurales como la necesidad de diseñar políticas que no apunten estrictamente a zonas “rurales” a costa de las “urbanas” y vice-versa. El llamado “enfoque territorial” (o geográfico) frente al desarrollo rural se basa en estas consideraciones.

Vale la pena destacar que los enfoques sectoriales y demográficos para definir la ruralidad no sólo son compatibles, sino que debieran integrarse. Por una parte, como ya se ha mencionado, el ingreso no-agrícola constituye más de 40% e incluso 50% del ingreso total de los hogares rurales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ver el cuadro 1.2). Por otra parte, disponemos de nuevas pruebas empíricas que muestran que el total del ingreso rural en América Latina y el Caribe sí responde al desarrollo agrícola. Los resultados del estudio reciente de Gasparini, Gutiérrez y Porto (2004a) se analizan en el capítulo 4, pero baste adelantar por ahora que el análisis econométrico de estos autores revela, por ejemplo, que la utilización a nivel nacional de fertilizantes y riego está asociada de manera positiva con mejoras en los salarios rurales promedios, lo que sugiere que los adelantos en la producción agrícola efectivamente influyen positivamente en los salarios, aún cuando muchos hogares no dependan necesariamente de la agricultura como fuente de ingreso directa o principal. Además, en base a encuestas de hogares rurales concluyen que el ingreso y la productividad se ven afectados de manera conjunta por las variables sectoriales y territoriales, lo que indica que las políticas de desarrollo rural deben integrar los enfoques sectoriales y territoriales [ver, entre otros, el capítulo 2, Tannuri-Pianto et al. (2004); De Janvry y Sadoulet (2004)]

La proporción relativamente alta del ingreso de los hogares rurales derivada de la actividad no-agrícola tiene importantes consecuencias. En primer lugar, es posible que factores como la educación tengan un impacto significativamente mayor sobre el ingreso de los hogares y, por ello, también sobre la pobreza rural, lo que implicaría un mayor acceso a factores agrícolas de producción, como la tierra. En efecto, la evidencia de México (Taylor et al., 2004) respalda esta teoría. En segundo lugar, la contribución de la agricultura a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe también puede ser menor que la de otras actividades económicas en zonas rurales o en otras partes, temas que abordamos a continuación en la sección 2

La contribución del crecimiento de actividades agrícolas y relacionadas al desarrollo nacional casi duplica su proporción en el PIB.

Como ya mencionamos, el enfoque sectorial del desarrollo rural concibe la ruralidad principalmente como una función de las actividades económicas agrícolas. También sabemos que el tamaño relativo de este sector en un país promedio de América Latina y el Caribe depende de las actividades que se incluyan en la definición de agricultura y producción afin, aunque tales medidas raramente superan el 25% de una economía de América Latina y el Caribe. No obstante, la proporción del PIB recién mencionada que indica una *contabilidad* del tamaño del sector no representa necesariamente la verdadera contribución del crecimiento agrícola al desarrollo nacional.

Si la producción agrícola existiera en el vacío, completamente al margen del resto de la sociedad, el valor de la producción agrícola podría utilizarse como indicador real de su contribución al desarrollo nacional. Por ejemplo, un aumento de un 1% en el tamaño del sector agrícola primario en un país promedio de América Latina y el Caribe contribuiría con un aumento de 0,12% al crecimiento nacional si la proporción del sector en el PIB es de 12%. Además, la producción agrícola tiende a crecer a un ritmo menor que otros sectores en la mayoría de los países y América Latina y el Caribe no es una excepción (ver el cuadro 1.3). Lo anterior implica que la participación que le cabe a la agricultura en el ingreso nacional tiende a disminuir con el mayor desarrollo de los países (ver la figura 1.3). No obstante, el desarrollo económico es complejo y se caracteriza por múltiples interconexiones entre trabajadores, territorios y productos. En consecuencia, es muy probable que el progreso económico y social en las zonas agrícolas tenga repercusiones en otros procesos productivos y vice-versa, lo que aumenta o reduce el impacto de la expansión de un sector determinado sobre el ingreso nacional.

Los sectores económicos están conectados a través de los mercados de productos (por ejemplo, los habitantes de la ciudad compran y venden bienes de y a productores agrícolas), los mercados de factores (por ejemplo, el capital y la mano de obra pueden migrar entre sectores económicos) y la generación y utilización de divisas. El progreso nacional puede depender fuertemente de estas interconexiones. En el capítulo 3 se examina la relación económica entre la agricultura y actividades relacionadas y el resto de la economía de América Latina y el Caribe. Concluimos que durante los últimos cuarenta años más o menos, el crecimiento agrícola de América Latina y el Caribe ha estado asociado a efectos positivos adicionales sobre el resto de la economía, de modo que un 1% de crecimiento del PIB agrícola se asocia con un crecimiento aproximado de 0,12% en la producción no-agrícola¹⁷ (ver la figura 1.4). Este resultado implica que la relativa disminución a largo plazo del tamaño del sector agrícola de América Latina y el Caribe es un

CUADRO 1.3.

Tasas de crecimiento del PIB agrícola y no agrícola
(promedios anuales de 1970 a 1999, datos en US\$ constantes de 1995)

País	Crecimiento agrícola (por ciento)	Crecimiento no-agrícola (por ciento)
Argentina	2,3	2,0
Brasil	3,5	4,3
Chile	3,2	4,5
Colombia	1,9	4,3
Costa Rica	3,4	4,7
República Dominicana	2,5	5,5
Ecuador	0,7	5,1
El Salvador	0,9	2,4
Guatemala	2,9	3,7
Guyana	2,1	-0,1
Honduras	2,4	3,9
Jamaica	1,6	0,6
México	2,1	4,0
Nicaragua	1,2	0,4
Paraguay	4,2	4,8
Perú	2,1	2,2
Trinidad y Tobago	-1,0	3,2
Uruguay	1,1	2,2
Venezuela	2,2	1,8
Promedio ALC	2,1	3,1

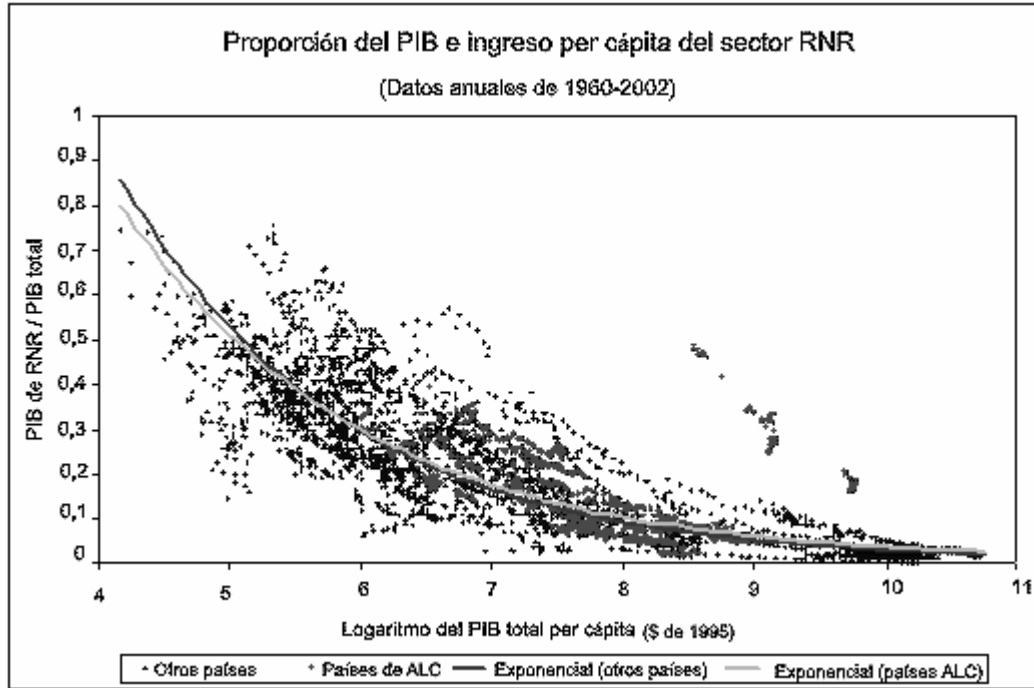
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del Banco Mundial y de FAO. Ver detalles en el capítulo 3.

signo de fortaleza y se debe, al menos en parte, a los efectos positivos del crecimiento agrícola en el resto de la economía. Así, en la medida en que crece la productividad agrícola también florece el resto de la economía. A la vez, a lo largo de los últimos 40 años no encontramos efectos positivos importantes sobre la agricultura que provengan de las actividades no-agrícolas en América Latina y el Caribe.

Es preciso destacar que estos resultados muestran grandes variaciones entre un país y otro. Específicamente, no nos ha sorprendido constatar que los efectos de la expansión de las actividades agrícolas en el crecimiento de otros sectores sean más significativos en países como Chile con mayores vinculaciones ascendentes y descendentes y mayores exportaciones netas de productos agrícolas.

FIGURA 1.3

La proporción de la agricultura en el PIB disminuye a medida que los países se desarrollan

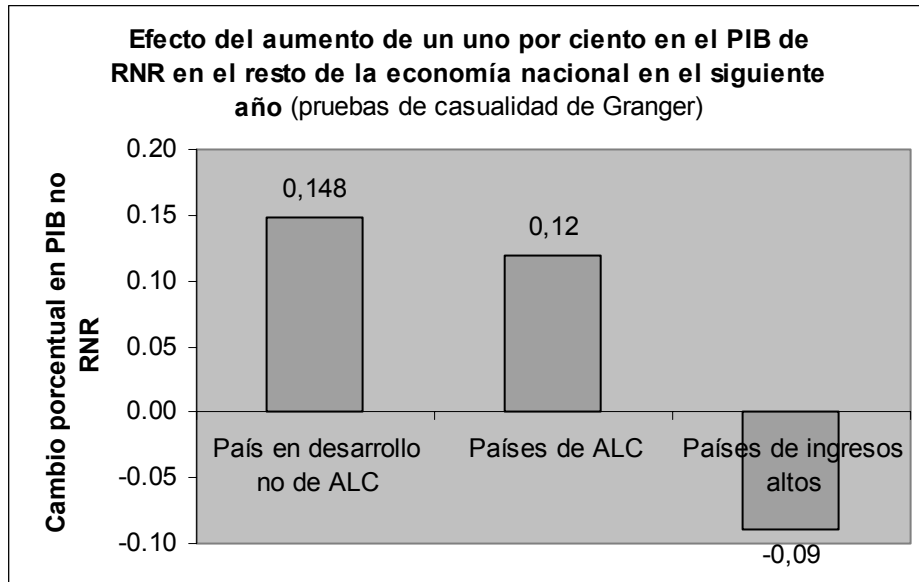


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del Banco Mundial y de FAO.

Tal como se muestra en la figura 1.4, los resultados de América Latina y el Caribe difieren de aquellos de los países desarrollados y de otros en desarrollo. Estos últimos parecen haber experimentado situaciones similares en cuanto a los efectos positivos de la agricultura sobre las

FIGURA 1.4

El crecimiento de RNR tiene efectos positivos en toda la economía de los países en desarrollo



Fuente: Estimaciones econométricas por Bravo-Ortega y Lederman (2004a), basado en datos del Banco Mundial. Ver detalles en el capítulo 3.

economías en general y sin embargo, el crecimiento no-agrícola en los países en desarrollo fuera de América Latina y el Caribe ha ido de la mano con caídas en la agricultura, lo que sugiere que el crecimiento no-agrícola extrae recursos de la producción agrícola (ver el cuadro 1.4). En cambio, el desarrollo agrícola redujo los valores de la producción no-agrícola en los países industrializados de altos ingresos al extraer recursos de ésta, lo que indica que una excesiva protección de la agricultura y la entrega de demasiados subsidios en los países de la OCDE genera costos de crecimiento para sus economías nacionales, sin hablar siquiera de las consecuencias negativas que esto encierra para los países en desarrollo con alto potencial de exportación agrícola (ver más abajo). El cuadro 1.4 (primera fila) muestra nuestros cálculos de la magnitud de estos efectos del crecimiento inter-sectorial para tres grupos de países.

El capítulo 3 también examina los efectos del desarrollo agrícola y no-agrícola en otros indicadores del desarrollo social, cuyos cálculos se grafican en el cuadro 1.5. En consecuencia, nuestro análisis de la contribución rural al desarrollo nacional va más allá del enfoque económico estándar centrado casi exclusivamente en el ingreso nacional o el PIB.

Pobreza

La desigualdad en la distribución del ingreso es un aspecto importante del desarrollo nacional, particularmente para el ingreso de los hogares más pobres (de Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2004). Nuestras estimaciones indican que la expansión del sector agrícola primario tiene un efecto menor en términos de reducción de la pobreza que el crecimiento de otros sectores en el país medio de América Latina y el Caribe. En efecto, el desarrollo agrícola, en promedio, ayuda a reducir la pobreza al aumentar el ingreso de los pobres. Sin embargo, este efecto tiende a ser mayor en el caso de las actividades no-agrícolas, tal como se muestra en el cuadro 1.4, lo que parece ser habitual para los países de América Latina y el Caribe, los de alto ingreso y otras naciones en desarrollo¹⁸. Otras pruebas estadísticas que presentamos en el capítulo 3 sugieren que difícilmente podemos rechazar la posibilidad de que el efecto reductor de pobreza que caracteriza a la agricultura sea similar en estos tres grupos de países, aunque el cuadro 1.4 da cuenta de los cálculos específicos para cada región. Estos resultados ciertamente no sorprenden, dado que la agricultura representa una parte relativamente pequeña de la economía general. En realidad, las cifras del cuadro 1.4 indican que el efecto de un 1% de aumento en el producto agrícola sobre la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe es mayor que su proporción en el PIB, mientras que en los sectores no-agrícolas ocurre lo opuesto. Los resultados generales varían ampliamente entre un país y otro y en algunos casos, como en Chile, la magnitud tanto de los efectos directos como, particularmente, de los indirectos (por medio del impacto del crecimiento en los sectores no-agrícolas), parece tan grande que el efecto total del crecimiento de la actividad agrícola sobre la reducción de la pobreza es aun mayor que en el caso de los sectores no-agrícolas, pese al gran tamaño de estos últimos.

Nuestros resultados econométricos comparativos de países en el tema de la contribución de la agricultura primaria a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe coinciden con la evidencia que han arrojado rigurosos estudios de casos. Como analizamos en el capítulo 3, los resultados del estudio del caso de Chile sugieren que la agricultura genera una fuerte reducción de la pobreza, pero en forma aun mas importante esta reducción de pobreza proviene del empleo en la industria de post-cosecha, como las labores de selección y empaque de fruta y su procesamiento. Estas actividades de elaboración secundaria son importantes fuentes de demanda

CUADRO 1.4.

Efectos directos e indirectos de un aumento del 1% en el producto agrícola

		ALC		Ingreso alto		Otros	
		<i>Agr</i>	<i>No agr</i>	<i>Agr</i>	<i>No agr</i>	<i>Agr</i>	<i>No agr</i>
1	Contrib a través del PIB	0,22	0,88	-	0,97	0,34	0,74
2	Contrib a través del ingreso de los pobres	0,28	0,77	-	0,90	0,46	0,58
3	Contrib a través de la contaminación del aire	-0,02	-0,18	0,03	-0,29	-0,06	-0,08
4	Contrib a través de la extracción de agua dulce	-0,21	0,00	-	0,00	-0,09	-0,06
5	Contrib a través de deforestación	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,05
6	Contrib a través del índice medioambiental (1/3*((3)+(4)+(5)))	-0,08	-0,06	-	-0,10	-0,06	-0,03
7	Contrib a través de la volatilidad macroeconómica	0,04	0,04	-	0,07	0,05	0,01
8	Contrib a través del bienestar nacional (ponderaciones: (1)+(2)+(6)+(7))	0,12	0,41	-	0,46	0,19	0,33
9	Contrib a través del bienestar nacional (PIB=40%, otros 20%)	0,14	0,50	-	0,56	0,16	0,41
10	Proporción del PIB (PIB sectorial / PIB total)	0,12	0,88	0,03	0,97	0,22	0,78
11	Relación de la razón de contribución relativa al bienestar/razón PIB (eq. ponderadas)	2,12		-	3,84	2,12	
12	Relación de la razón de contribución relativa al bienestar/razón (PIB=40%,...)	2,03		-	3,14	1,35	
	Memo items: Elasticidad de la variable con respecto a cada sector						
	PIB de otro sector	0,12	0,00	-	0,09	0,15	-0,17
	Ingreso de las familias más pobres	0,19	0,77	0,00	0,90	0,36	0,64
	Contaminación del aire	0,00	1,04	0,00	0,38	0,38	0,74
	Extracción de agua dulce	1,40	0,00	1,66	0,00	0,66	0,65
	Deforestación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	-0,05
	Volatilidades macroeconómicas	-0,039	-0,041	0,01	-0,07	-0,05	-0,02

Fuente: Bravo-Ortega y Lederman (2004a, Table 7). Ver detalles en el capítulo 3.

Notas: Agr= agrícola; No agr= no agrícola

de mano de obra no-calificada y por ello contribuyen a aumentar el empleo y los salarios de todos los trabajadores no-calificados de la nación (López y Anriquez 2003). En el caso de México, también presentamos evidencia que sugiere que el crecimiento del *ingreso rural* tiende a reducir significativamente la pobreza nacional (Soloaga y Torres 2003). También sabemos, gracias a las encuestas de hogares más recientes, que el ingreso rural en México está muy diversificado. En promedio, la agricultura aporta menos de 40% del ingreso familiar rural, tanto

en el caso de los campesinos como de los no-campesinos (Taylor, Yañez-Naude y Cerón, 2004) (para los campesinos, este porcentaje es mayor). Finalmente, un estudio reciente realizado por Paes de Barros (2003) para Brasil también sugiere que el boom agrícola de los años noventa no contribuyó mucho directamente y por sí mismo a reducir la pobreza vía una mayor demanda de mano de obra no-calificada. Por el contrario, el caso de Brasil muestra que los aumentos en el salario agrario real están fuertemente vinculados a los cambios en las características del empleo y de los trabajadores o la demografía familiar, tales como mayores niveles de escolaridad, experiencias de los trabajadores agrarios, participación en la fuerza laboral, menor tamaño del hogar y aumentos significativos del empleo rural *no-agrícola*.

Esta evidencia nos lleva a una importante pregunta en materia de políticas públicas. Más allá de la contribución indirecta de la agricultura a la reducción de la pobreza por medio de la integración del sector a las industrias ascendentes (allí donde tiene un impacto más significativo sobre la pobreza), ¿qué debieran hacer los gobiernos para hacer que la producción agrícola primaria y el crecimiento rural en general sean más propicios para los pobres? El hecho que el crecimiento agrícola de muchos países de América Latina y el Caribe no favorezca a los pobres parece estar relacionado con una mayor concentración de los activos y los ingresos en la agricultura que en otras actividades, el insuficiente abastecimiento de bienes públicos en las zonas rurales y con la circunstancia de que la incidencia de la tributación agrícola y el gasto público puede ser más regresiva que en otros sectores [ver De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton (2004), así como la evidencia que mencionamos más adelante sobre gasto público rural]. En consecuencia, las políticas que buscan hacer que la agricultura (y el desarrollo rural en general) sean más atingentes para los pobres incluirían aquellas que intentan introducir una mayor equidad en el acceso a los activos rurales (tierra, educación, infraestructura, crédito).

Una manera de intentar establecer un acceso más equitativo a la tierra consiste en implementar las llamadas ‘reformas agrarias de mercado’ a fin de mejorar la gran desigualdad en la distribución de la tierra imperante en América Latina y el Caribe y/o mejorar el funcionamiento de los mercados de la tierra, lo que facilitaría la rotación de los activos, los alquileres y otras formas de acceso a este bien. Los impuestos territoriales más elevados pueden tener efectos benéficos en este sentido. Sin embargo, la experiencia con las reformas a la tenencia de la tierra motivadas por razones políticas no ha sido satisfactoria (Deininger, 2003). De manera más general, somos más bien prudentes respecto de la posibilidad de mejorar drásticamente los efectos de la agricultura sobre la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, porque no encontramos diferencias estadísticas robustas en estos efectos en América Latina y el Caribe respecto de otras regiones. Por tal motivo, la notoria inequidad respecto de la distribución de la tierra en América Latina y el Caribe quizás no sea el único factor que explique la menor reacción del ingreso de los hogares más pobres al crecimiento agrícola que a otras actividades económicas (Bravo-Ortega y Lederman, 2004a). Además, sabemos que el ingreso agrícola de América Latina y el Caribe representa sólo un pequeño porcentaje del ingreso rural.

Por otra parte, la evidencia sugiere que un mayor acceso a sólo un activo de producción tiene efectos limitados (motivo por el cual la reforma a la tenencia de la tierra debe ir acompañada de un mayor acceso a la educación, la tecnología y al crédito). La tributación más efectiva de la tierra y del ingreso agrícola y la focalización del gasto público en los pobres rurales [en la actualidad, el gasto público en las zonas rurales es altamente regresivo en la mayoría de los países (ver el capítulo 5)] serían políticas complementarias para que el crecimiento agrícola sea

más beneficioso para los pobres. Sin embargo, no se debieran implementar políticas redistributivas a expensas de la entrega de aquellos bienes públicos que son necesarios en las zonas rurales para incrementar la productividad agrícola general y la de las actividades rurales ajenas a la producción agrícola. Tal como mostramos en este informe, la producción agrícola depende de manera decisiva del acceso que tengan los campesinos a los mercados urbanos y externos (influido por la cobertura de infraestructura pública), créditos y conocimientos técnicos (ver los capítulos 5, 6 y 7).

Medio ambiente

En cuanto a las consecuencias ambientales del crecimiento económico por sector, nuestros datos indican que el crecimiento agrícola tiende a agotar las reservas de agua (superficiales y subterráneas), mientras que otros sectores tienden a empeorar la contaminación atmosférica. El cuadro 1.4 muestra los cálculos de estos efectos, los cuales se analizan con mayor detalle en el capítulo 3. No obstante, también sabemos por datos internacionales que la deforestación ha sido una de las principales preocupaciones en los países de América Latina y el Caribe, particularmente en aquellos con grandes cantidades de bosques inexplorados y tierra potencialmente cultivable, como, por ejemplo, sucede en la Amazonía brasileña. En estos casos, existe abundante bibliografía que ha registrado el papel que le ha cabido a los distintos tipos de actividades agrícolas, particularmente la ganadería. Además, bien se sabe que en muchos países la expansión de las actividades agrícolas y la baja en el precio de los productos agro-químicos han estado asociadas a la contaminación de suelos debido a la utilización de fertilizantes y otros productos agro-químicos. Sin embargo, la evidencia sobre Chile sugiere que la gran expansión del uso de estos insumos durante los años noventa se debió básicamente a las reducciones de su precio, mientras que el cambio en la composición de la producción en favor de los productos exportables de hecho moderó esta tendencia, temas que también analizamos en el capítulo 3.

En general, nuestra conclusión es que las actividades agrícolas pueden tener efectos perjudiciales para el medio ambiente, aunque la información agregada sugiere que otras actividades económicas tienden a tener efectos secundarios ambientales que pueden ser significativamente peores que aquellos que produce la agricultura. En cualquier caso, los patrones de la expansión agrícola, la deforestación y el progreso económico general pueden analizarse con mayor rigurosidad desde la perspectiva regional o territorial del desarrollo, enfoque que abordamos más adelante.

Volatilidad

Otra consideración importante al evaluar la contribución de la agricultura al desarrollo nacional dice relación con sus efectos sobre la incertidumbre económica. En un informe anterior, concluimos que se trataba de una preocupación importante para la población de América Latina y el Caribe, pese a que de hecho esta incertidumbre económica había disminuido a nivel nacional y familiar durante los años noventa en comparación con la década anterior (De Ferranti, Perry, Gill y Servén, 2001). No obstante, la bibliografía científica y sobre políticas públicas no ha examinado las fuentes sectoriales de la volatilidad macroeconómica. En el capítulo 3 se examina tanto la magnitud de las contribuciones de la agricultura y otros sectores a esta volatilidad (es decir, los movimientos inesperados en el PIB nacional) como los potenciales determinantes de la contribución de la agricultura a ésta.

Como lo indica el cuadro 1.4, las pruebas sugieren que en los países de altos ingresos y aquellos en desarrollo fuera de América Latina y el Caribe, el crecimiento agrícola se asocia con incrementos en la volatilidad macroeconómica que son superiores a aquellos originados por otras actividades económicas. En contraste, esta volatilidad no parece tener un origen sectorial particular en la región de América Latina y el Caribe. Por una parte, esto se puede deber al papel que desempeñaron las grandes crisis macroeconómicas (como las crisis cambiarias y financieras) que afectaron a todos los sectores y tuvieron un efecto arrollador que opacó cualquier contribución que pudiera provenir exclusivamente de la volatilidad del sector agrícola. El capítulo 3 contiene un análisis estadístico de la contribución de la agricultura a la volatilidad de América Latina y el Caribe que explica por qué no existe un patrón sectorial simple en cuanto a la contribución de la agricultura a la volatilidad macroeconómica. Mientras la diversificación agrícola tiende a reducir dicha contribución, al mismo tiempo el creciente comercio internacional tiende a potenciar la contribución del sector a la incertidumbre económica. Además, estas relaciones se tornan más complejas ante el hallazgo de que el comercio internacional está asociado con una mayor diversificación agrícola, lo que indirectamente reduce la volatilidad macroeconómica que podría generar la agricultura. Además, las políticas públicas pueden ayudar a reducir la contribución del sector al riesgo económico, particularmente aquellas que estén relacionadas con los mercados financieros, puesto que el desarrollo financiero (especialmente el crédito y los seguros) tienden estar asociados a una mayor diversificación agrícola. El capítulo 7 aborda el papel del sector público en la mitigación de los malfuncionamientos del mercado crediticio.

Con base en esta evidencia, calculamos la contribución potencial de la agricultura a una amplia medida del desarrollo que incluye su contribución al PIB nacional per cápita, pero también a la lucha contra la pobreza, la calidad ambiental y la reducción del riesgo macroeconómico (ver el cuadro 1.4). Nuestros cálculos y metodología se exponen en el capítulo 3. Para los países de ingreso alto que tienden a justificar el proteccionismo de la agricultura con varios argumentos posiblemente falaces, nuestros datos indican que el crecimiento de la agricultura de las últimas décadas ha tendido más bien reducir que a fomentar el bienestar de la ciudadanía. En contraste, el aporte del crecimiento de la agricultura primaria al bienestar nacional en América Latina y el Caribe tiende a ser dos veces mayor que la producción agrícola primaria como proporción del PIB. En otras palabras, mientras un criterio contable simplista del sector implica que un aumento de un 1% en la producción agrícola de América Latina y el Caribe estaría relacionado con un aumento de 0,12% en el ingreso nacional, nuestra estimación sugiere que la contribución al bienestar nacional se acercaría más bien a un aumento de 0,24%. Esta evidencia puede tener consecuencias importantes para el marco normativo general de nuestros países, incluidas para las políticas tributarias y de gasto público, tal como planteamos más abajo y luego en el capítulo 5. Nuevamente, las diferencias entre países son grandes y tendrán un peso significativo en la definición de las políticas nacionales.

Aunque las políticas regionales y territoriales encierran la promesa de mejorar el desarrollo nacional, no han reducido las disparidades regionales de América Latina y el Caribe

La potencial eficacia de las políticas regionales para mejorar el desarrollo nacional depende de si las características regionales o territoriales afectan el bienestar de las comunidades de América Latina y el Caribe —por oposición a sólo aquel de los individuos— en las regiones focalizadas.

Para que esto se cumpla, las políticas regionales (como la inversión en la educación de la población rural) deben ser capaces de influir en los salarios de las poblaciones beneficiarias o en las oportunidades de empleo más allá del efecto de las políticas en el logro educacional de cada individuo. De no ser así, estas intervenciones pueden beneficiar a los individuos, pero no necesariamente a las comunidades como un todo o a las economías regionales en particular. En otras palabras, estas políticas deben crear externalidades regionales positivas.

El capítulo 4 revisa la evidencia empírica reciente que relaciona las características regionales o territoriales con los salarios y el empleo en las comunidades y lo que éstas revelan es claro: hasta cierto grado las políticas regionales son prometedoras, porque los resultados para las comunidades en su conjunto afectan tanto el empleo como los salarios que se pagan a nivel regional. Las características regionales que determinan la distribución territorial de la calidad y cantidad de empleos en varios países de América Latina y el Caribe son las siguientes: distancia de las principales ciudades, nivel de instrucción promedio alcanzado por la población adulta y la disponibilidad de tierra cultivable u otros recursos naturales.

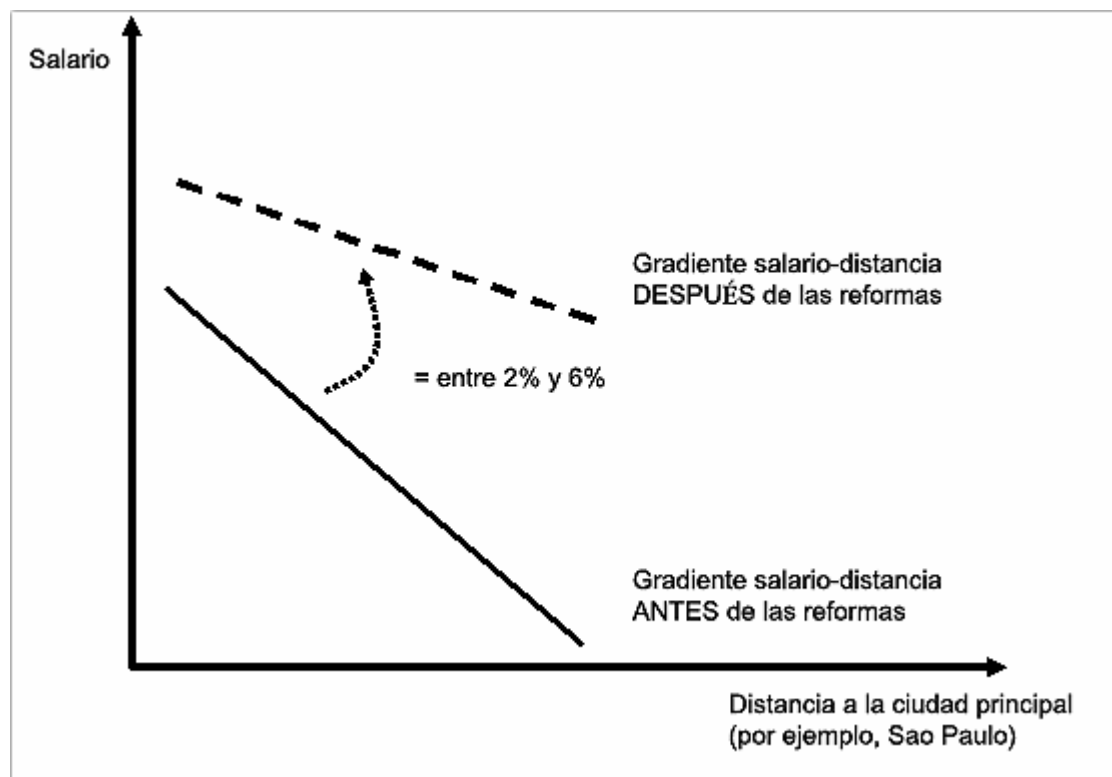
El capítulo recién mencionado analiza la nueva evidencia en relación con los determinantes de los salarios regionales en Brasil. Un hallazgo importante es que la distancia de Sao Paulo incide en los salarios, si bien su importancia disminuyó durante el período de reforma económica que se inició a comienzos de los años noventa. La figura 1.5 ilustra esta prueba empírica. La línea continua descendente representa la relación entre salarios y distancia de Sao Paulo e indica que los empleados en industrias ubicadas en regiones alejadas de esta ciudad tendían a recibir pagas inferiores a los trabajadores similares en localidades más próximas. Los análisis estadísticos que se analizan en el capítulo 4 indican que esta relación negativa se hizo menos marcada después de las reformas económicas, tal como indica la rotación de línea continua hacia la línea punteada. Nuestros cálculos sugieren que el efecto de esta distancia importa menos y disminuyó más o menos entre 2% y 6% entre 1988 y 1999.

Se encontraron pruebas similares en Argentina, Brasil y México respecto de la cantidad de oportunidades de empleo. Es decir, después de las reformas implementadas en esos países, especialmente después de la apertura del comercio internacional, las desventajas de una ubicación alejada de ciudades importantes (vale decir, Buenos Aires en Argentina, Sao Paulo en Brasil y el Distrito Federal en México) con el tiempo disminuyeron en gravedad, lo que sugiere que las reformas estuvieron asociadas con un proceso de desconcentración geográfica de las oportunidades de empleo. No obstante, la distancia de los principales mercados sigue contribuyendo a determinar los patrones regionales de empleo y salarios observados en estos países de América Latina y el Caribe y otros, lo que implica que las ciudades nacionales más grandes fueron desplazadas por los mercados de exportación como aspecto pertinente que determina la atracción económica. En consecuencia las políticas que regulan el comercio internacional pueden ser un ingrediente importante de las políticas regionales de desarrollo.

Los resultados educacionales regionales también afectan los salarios y el empleo. En Brasil, los datos que analizamos en el capítulo 4 indican que un aumento de un punto porcentual en la proporción de trabajadores calificados de un estado dado (aquellos con educación secundaria o superior) estaba asociado con un aumento de 2,5% en los salarios regionales y uno de 0,12 punto porcentual en la proporción de empleados de un estado, luego de neutralizar los efectos de las características de los trabajadores y las industrias. No obstante, no encontramos pruebas de que

FIGURA 1.5

La distancia geográfica a las principales ciudades importa menos en materia de ingresos luego de las reformas económicas emprendidas en Brasil



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos econométricos de Bravo-Ortega y Lederman (2004c). Los datos provienen de la encuesta de hogares de PNAD de Brasil de 1984-1999. Ver detalles en el capítulo 4.

los resultados educacionales regionales afectaran las oportunidades de empleo en Argentina o en México.

La existencia de tierra cultivable y otros recursos naturales también ayuda a atraer empleo hacia las zonas rurales. Como analizamos en el capítulo 4, las pruebas empíricas sugieren que el acervo de tierra cultivable genera empleo y aumenta los salarios regionales en Brasil, pero no necesariamente en Argentina ni en México, aunque las reservas mineras sí atraen oportunidades de empleo en estos dos países. En consecuencia, los recursos naturales, incluida la tierra, debieran considerarse sectores decisivos para el desarrollo de las regiones o territorios rezagados de los países de América Latina y el Caribe, pero no como una panacea para el desarrollo de las zonas rurales, puesto que la evidencia al respecto es contradictoria (probablemente porque las zonas con buena tierra, pero alejadas de los centros de consumo o exportación, no la pueden emplear de manera competitiva). Además, es posible que existan otros activos menos obvios, como la belleza natural y el medio ambiente, que no sólo benefician a las poblaciones locales sino también al resto de las poblaciones nacionales de América Latina y el Caribe (y otros lugares del mundo), lo cual podría contribuir a su conservación y utilización. Estos activos debieran también tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas que busquen impulsar el desarrollo de regiones pobres, como planteamos más adelante. No obstante, aunque el hecho de que las características regionales inciden en los salarios y el empleo encierre una promesa para las políticas regionales de desarrollo (PRD), ello no implica necesariamente que las

experiencias históricas respecto de estas políticas en los países de América Latina y el Caribe hayan sido positivas.

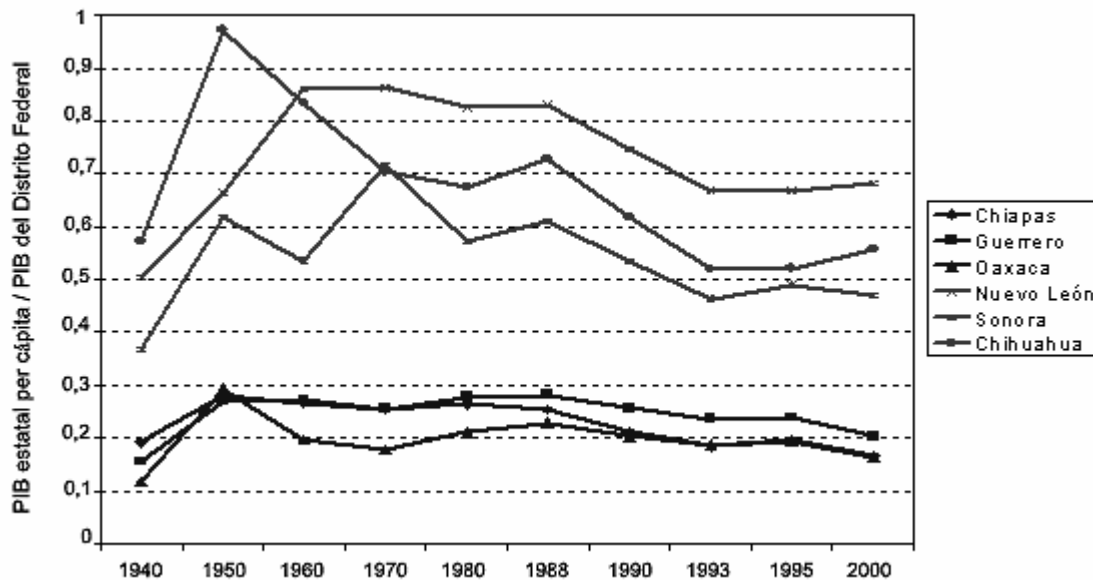
Son varios los tipos de políticas regionales de desarrollo que se han probado en los países de América Latina y el Caribe de un tiempo a la fecha y van desde incentivos fiscales (tributarios) hasta la promoción de la inversión privada en regiones específicas e intentos por parte de los gobiernos centrales por coordinar un sinnúmero de incentivos entregados por diversos niveles de gobierno. El capítulo 4 revisa la bibliografía teórica sobre la cual se basó el razonamiento que dio vida a enfoques alternativos para las políticas públicas que buscan el desarrollo de las regiones pobres. Por su parte, el capítulo 9 analiza varias experiencias en América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

El que la mayoría de los países esté aún luchando contra notorias disparidades inter-regionales en cuanto al ingreso y el empleo sugiere que los experimentos con respecto a las políticas regionales de desarrollo de la mayoría de los países, que datan ya de varias décadas, no han sido totalmente satisfactorios. Por ejemplo, la figura 1.6 muestra las antiguas brechas de desarrollo que separan a los estados del sur de México (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) de algunos del norte y del Distrito Federal. La figura 1.7 ilustra el caso de disparidades inter-regionales en Colombia a lo largo de 35 años y muestra que el subdesarrollo relativo de la región caribeña ha sido bastante persistente. De manera similar, se cuenta con pruebas convincentes que sugieren que la convergencia económica inter-regional en Brasil (Magalhaes et al., 2000) y en Chile (Soto y Torche, 2002) ha sido bastante lenta durante las últimas décadas.

Además, hasta donde nosotros sabemos, no existen evaluaciones rigurosas del impacto de las políticas regionales de desarrollo. Los párrafos que siguen describen algunas de las políticas que se han intentado aplicar.

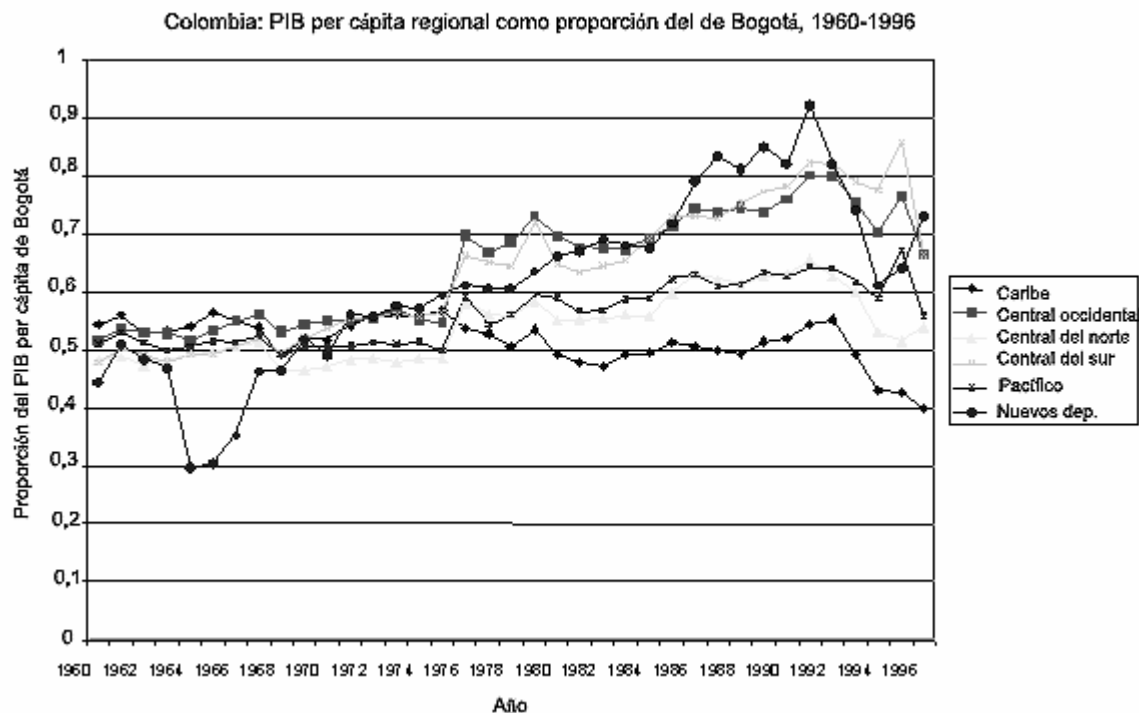
FIGURA 1.6

PIB per cápita en algunos estados mexicanos en relación con el Distrito Federal, 1940-2000



Fuente: Lederman, Maloney y Servén (2004, capítulo 2), a partir de datos de Esquivel y Messmacher (2003).

FIGURA 1.7

PIB regional per cápita en Colombia como proporción del PIB de Bogotá, 1960-1996

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos oficiales presentados en Bonet (2004).

Incentivos fiscales

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha utilizado diversos incentivos fiscales para promover el desarrollo regional. En Argentina, gran parte de las provincias cuentan con alguno, desde exoneraciones fiscales temporales hasta subsidios de producción, incluido el establecimiento de zonas francas industriales (ver el capítulo 9). Existen muy pocas pruebas que sirvan de apoyo a la utilización de este tipo de incentivos para promover el desarrollo. Pruebas recientes entregadas por Sanguinetti y Volpe (2004) y que analizamos en detalle en el capítulo 4 sugieren efectivamente que algunas provincias de Argentina fueron capaces de atraer industrias por medio de este tipo de incentivos fiscales entre 1974 y 1994. Pero las industrias que son atraídas con este recurso tienden a ser móviles, sin vinculaciones permanentes y no hemos visto pruebas que confirmen que los programas de promoción ayuden a fomentar el bienestar nacional. Más bien, es probable que estos regímenes especiales hayan florecido en casi todas las provincias argentinas, lo que sugiere que un efecto secundario indeseable de estos programas podría ser una carrera por la exención total de responsabilidad fiscal.

Igualmente, las zonas francas industriales y otros incentivos fiscales como los subsidios a los salarios y ventas han sido componentes importantes de la política general de Chile para sus denominadas “Zonas Extremas” (ZE). Estos incentivos fiscales fueron complementados con una mayor asignación de inversiones públicas en las regiones beneficiarias, incluida la entrega de viviendas públicas. Estas regiones (particularmente la región I, XI y XII, según la clasificación chilena) siguen siendo consideradas de importancia estratégica para Chile y están ubicadas en el extremo norte y sur del país, en zonas que se han caracterizado por disputas fronterizas con sus

vecinos. Un estudio reciente realizado por Rojas et al. (2004) muestra que los costos fiscales de los beneficios de las zonas francas industriales de Chile, incluidos los ingresos tributarios no percibidos más los subsidios y el gasto público, eran de más de US\$420 millones sólo en 2001. Esta cifra implica un costo per cápita total en las zonas francas industriales superior a los US\$630 en 2001 o que estos gastos exceden el 10% del ingreso promedio de la población nacional; no se trata pues costos fiscales triviales y los efectos de esta política no han sido aún debidamente evaluados. Es bastante probable que el costo fiscal de los incentivos tributarios y los subsidios en otros países que buscan contribuir al desarrollo regional también sean bastante altos y también sigan sin ser evaluados.

Sectores y conglomerados (clusters) primordiales

A partir de fines de la década de 1950, Brasil se centró en incentivos fiscales e inversiones públicas en industrias manufactureras en desarrollo ubicadas en los estados del noreste, con la esperanza de que la transformación de la estructura productiva del noreste llevaría a esta región a superar su brecha de desarrollo. En un brusco vuelco durante los años noventa, la promoción de la producción agrícola mediante la expansión de la frontera agrícola pasó a ser un ingrediente clave de la estrategia regional de desarrollo del país.

Magalhaes, Hewings y Azzoni (2000) ofrecen pruebas empíricas acerca del mayor ritmo de convergencia inter-regional durante el período 1980 a 1995 que durante la década de 1970, aunque este ritmo de convergencia (o la tasa a la cual los estados pobres alcanzan a los estados ricos, como Sao Paulo) era muy lento durante los años 1970 a 1995, aproximadamente un 1% anual. En efecto, tanto estos autores como Laurini, Andrade y Valls (2004) constataron que Brasil podría estar experimentando un fenómeno conocido como “clubes de convergencia”, según el cual los estados y los municipios del noreste están creciendo a tasas similarmente lentas, mientras, al mismo tiempo, los estados del sudeste y centro del país convergen en niveles de desarrollo significativamente mayores. En otras palabras, luego de una larga historia de intervenciones públicas justificadas con el objetivo de aumentar el desarrollo relativo de los estados del noreste de Brasil, el ritmo de reducción de las disparidades inter-regionales sigue siendo, en el mejor de los casos, anémico.

Durante los últimos años, el establecimiento de conglomerados de producción (clusters) inspirados por el trabajo de Michael Porter y otros académicos de la Universidad de Harvard ha estado de moda en los países andinos y de América Central. Todavía es demasiado temprano para llegar a conclusiones sólidas respecto de si fue sabio o no implementar estas políticas para mejorar los encadenamientos de producción entre industrias de integración vertical. Una razón por la que este enfoque podría no tener el éxito esperado es que estas cadenas de producción pueden fragmentarse no sólo entre regiones dentro de un país, sino también entre países. Esta fragmentación de la producción puede ser eficiente desde un punto de vista económico. Sin embargo, si las cadenas de producción nacionales están subdesarrolladas, por ejemplo debido a una deficiente infraestructura nacional, es posible que el sector público tenga un importante papel que desempeñar. Pero este no es el objeto principal de los programas destinados a sectores y conglomerados clave con los cuales se ha experimentado en varios países de América Latina y el Caribe. En efecto, el abastecimiento de la infraestructura pública y otros bienes públicos sigue siendo bastante deficiente en el sector rural de América Latina y el Caribe, tal como lo analizamos más adelante y en los capítulos 5 y 7. No obstante, existen argumentos más sólidos

para respaldar la idea de los “conglomerados de innovación” (como el esfuerzo conjunto por parte de empresas complementarias o competitivas para dedicarse a la I&D y generar habilidades allí donde existen considerables economías de escala o externalidades grupales)¹⁹, aunque, en comparación con otras regiones, estos casos no son muy comunes en América Latina y el Caribe²⁰.

Las funciones de las organizaciones comunitarias, los gobiernos centrales y los subnacionales en la formulación de políticas de desarrollo regional

Como ya hemos mencionado, a las organizaciones comunitarias locales y regionales, así como a los gobiernos subnacionales, les cabe una función potencial enorme con respecto a la identificación de oportunidades y restricciones específicas tanto regionales como locales (dado que conocen mejor las condiciones regionales/locales) y a la canalización y coordinación de las demandas de entrega de bienes públicos específicos (puesto que suele haber necesidad de proveer o mejorar el acceso a más de un bien público para generar un impacto significativo en el crecimiento y la reducción de la pobreza). La experiencia de CDD en el noreste de Brasil y otras regiones de América Latina y el Caribe en definitiva parece respaldar empíricamente esta conclusión conceptual.

Los gobiernos federales y centrales también tienen un papel en el diseño, la regulación y la coordinación de las políticas territoriales de desarrollo. En efecto, en el contexto de la descentralización política y fiscal de América Latina y el Caribe, el papel de los gobiernos centrales o federales en cuanto a la implementación de políticas regionales de desarrollo podría, en realidad, ser tan o más importante que en épocas anteriores. Tal como analizamos en el capítulo 9, incluso en la Unión Europea el gobierno central desempeña un importante papel en la coordinación de los diversos programas continentales que buscan apoyar el desarrollo de regiones rezagadas de la Unión.

A modo de ejemplo, desde los años cuarenta, la rama ejecutiva del gobierno mexicano ha sido la responsable de coordinar sus múltiples iniciativas regionales de desarrollo. En los últimos años, el gobierno federal mexicano ha intensificado su interés en promover el desarrollo de las regiones rezagadas e iniciativas recientes incluyen el proyecto denominado Puebla-Panamá, el cual se esperaba condujera a sustanciales inversiones en infraestructura en los estados pobres del sur de México. Aún más recientemente, la Oficina de la Presidencia de México propuso un novedoso mecanismo para financiar inversiones de desarrollo regional, en cuyo marco los fondos provienen de los gobiernos federales y locales, además de otros donantes (incluidas las organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas), pero se espera que el gobierno federal coordine las inversiones resultantes así como los procesos mediante los cuales las decisiones de inversión se consultan entre todos los actores pertinentes. Así, este modelo se acerca lentamente a un modelo de desarrollo dirigido por la comunidad con el apoyo del gobierno federal, el cual asume un fuerte papel coordinador. En el capítulo 9 se describe brevemente la experiencia histórica de México con la coordinación de los programas regionales de desarrollo y creemos que se trata de una función sumamente prometedor, aunque no un sustituto de rigurosas evaluaciones del impacto de los proyectos de inversión que resulte de sus esfuerzos.

Los sesgos en las políticas públicas de América Latina y el Caribe merman el desarrollo rural

El presente informe contiene un amplio análisis de dos tipos de sesgos que atentan contra las economías rurales de América Latina y el Caribe. El primero dice relación con las políticas rurales, al parecer demasiado centradas en la entrega de subsidios a los productores agrícolas para impulsar el desarrollo de las zonas rurales en lugar de la entrega de “bienes públicos”. Nuestro concepto de “bienes públicos” aquí incluye la entrega de bienes públicos “puros”, como caminos y otras infraestructuras de transporte, investigación y extensión o aire puro, y también otras intervenciones del sector público, como la educación y la salud públicas o la regulación de los mercados crediticios, todas medidas con un efecto positivo en las sociedades por encima del impacto en las familias o empresas. Esto quiere decir que incluimos bajo este concepto todas las formas de intervención gubernamental que resuelven las fallas del mercado y estimulan actividades con externalidades positivas o reducen aquellas con externalidades negativas (como la contaminación). También incluimos los programas focalizados en la lucha contra de la pobreza, puesto que la reducción de este mal social también se considera un bien público más allá de los efectos que ésta tenga sobre beneficiarios específicos. El segundo tipo de sesgo dice relación con las políticas nacionales, incluidas las relacionadas con el comercio internacional y el gasto público nacional, en términos de cómo distribuyen sus asignaciones entre las actividades económicas rurales y las urbanas.

Sesgos en las políticas de gasto público rural

Como ya hemos mencionado, un componente importante de los bienes públicos rurales es la infraestructura, el conocimiento de técnicas de producción y semillas, el capital humano y la inversión en la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. El capítulo 5 contiene tanto un análisis de la productividad agrícola macroeconómica como microeconómica, el cual indica que el acceso a los mercados, la cantidad y la estructura de la educación y la entrega de infraestructura son todos factores que afectan la productividad agrícola a nivel nacional y familiar (explotación agrícola) (ver el cuadro 1.5). En el capítulo 6 se sostiene asimismo que la evidencia internacional apunta a la enorme rentabilidad social que genera la inversión pública en I&D en el ámbito de la agricultura, con una tasa de rentabilidad social habitual de aproximadamente 40% en América Latina y el Caribe para este tipo de inversión (ver el cuadro 1.6).

Del mismo modo, el capital humano es el activo principal de la mayoría de los pobres. Sin embargo, como consecuencia del malfuncionamiento de los mercados crediticios o de otra índole, los pobres en general no pueden financiar completamente las inversiones en capital humano (o en nuevas tecnologías), sin importar de cuán alta pueda ser la tasa de rentabilidad sobre estas inversiones (Banco Mundial, 2000). Ellos dependen muchísimo del sector público como fuente de financiamiento para estas inversiones²¹. De modo más general, las comunidades rurales enfrentan barreras naturales y económicas que limitan su acceso al crédito. En el capítulo 7 se analizan las potenciales funciones que podría desempeñar el sector público para mejorar el acceso al crédito y la infraestructura de los hogares rurales. Igualmente, en el capítulo 8 se analizan programas específicos contra la pobreza que pueden ayudar a las familias rurales pobres a mantener sus hijos en la escuela, de modo de que las futuras generaciones de comunidades

CUADRO 1.5

El efecto de los bienes públicos en la productividad del sector agrícola

(Efecto de un aumento del 1% de cada variable en el crecimiento promedio anual de la productividad total de los factores de RNR; los valores p de las elasticidades se indican bajo cada cálculo)

	Efecto en ALC en los años noventa	Efecto en el resto del mundo durante 1960-2000
Analfabetismo	-0,024 0,000	-0,019 0,000
Riego	0,120 0,180	0,034 0,560
Caminos	0,424 0,000	-0,209 0,000
Densidad de teléfonos	0,063 0,140	0,062 0,020
Crédito al sector privado	0,001 0,150	-0,001 0,020
Generación eléctrica	0,027 0,380	0,076 0,000

Fuente: Bravo-Ortega y Lederman (2004b, Cuadro 6).

rurales puedan salir de la pobreza. Además los pobres rurales con frecuencia pagan un costo desproporcionado por la degradación de los recursos ambientales, de modo que las inversiones que protegen estos recursos naturales y reducen las externalidades ambientales también constituyen una forma de aliviar las penurias asociadas con la pobreza rural.

La insuficiente oferta de bienes públicos contribuye a un crecimiento más lento de la agricultura e industrias rurales afines. En general, gran parte de las industrias rurales post-cosecha relacionadas con la agricultura son altamente intensivas en mano de obra no-calificada, el principal recurso de los pobres, y en muchos países en desarrollo la participación del sector rural en el mercado de esta mano de obra es suficientemente grande como para influir de manera significativa en los salarios reales de los obreros no calificados a nivel nacional. Un sector rural en crecimiento es, pues, una fuente de empleo para este tipo de trabajadores, desempeña un importante papel en el aumento de los salarios y es, en consecuencia, una fuente de alivio de la

CUADRO 1.6

Cálculos de las tasas de retorno de I&D en el sector agrícola

Tasas de retorno calculadas				
	No. de estimaciones	Moda	Media	Desviación estándar
Países desarrollados	78	20	66	120
Países en desarrollo	123	40	59	38
África	25	30	46	27
Asia y Pacífico	38	45	77	52
ALC	56	40	52	27

Fuente: Roseboom (2003).

pobreza aun si la mayor parte de las acciones a este respecto ocurre en las actividades rurales post-cosecha y fuera de la explotación agrícola y no en las actividades agrícolas primarias, como ya planteamos más arriba.

La evidencia que se analiza en el capítulo 5 sugiere que las comunidades rurales de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe sufren de sub-inversión en bienes públicos tales como la educación pública, la infraestructura, la investigación y la extensión y la protección ambiental (ver, por ejemplo, los cuadros 1.7 y 1.8), mientras que a la vez se destinan grandes montos gubernamentales muy ineficientes y poco equitativos a subsidios privados en favor de productores específicos. Estos montos debieran reorientarse hacia la entrega de bienes públicos. En promedio, a lo largo y ancho de los nueve países sobre los que se dispone de información, entre 1985 y 2000 más de 54% del gasto rural total se destinó a bienes privados y a transferencias que no tienen externalidades significativas y que benefician principalmente a grandes y medianos productores (ver el cuadro 1.9). Si bien tanto el nivel como la composición del gasto gubernamental ha cambiado sustancialmente a lo largo del período (la proporción de los subsidios privados declinó notablemente en la mayoría de los países²² y en la totalidad de las naciones descendió de 60% durante el quinquenio 1985-1990 a 44% para el de 1995-2000), los porcentajes actuales siguen siendo demasiado altos.

La evidencia estadística aportada por López (2004) a este informe indica que esta deficiente asignación del gasto rural tiene graves consecuencias. Por ejemplo, sugieren que un aumento de un punto porcentual en la proporción del gasto público rural destinado a la entrega de bienes públicos en los países de América Latina y el Caribe se asocia con un crecimiento de la producción agrícola por persona de aproximadamente 0,23%. En contraste con esto, aumentar el gasto rural total en un 1% sin cambiar su composición, aumenta el ingreso agrícola en sólo 0,06%. Así, la reestructuración del gasto rural público debiera ser más importante que el

CUADRO 1.7

Diferenciales en la matrícula escolar en América Latina y el Caribe

País	URBANA			RURAL		
	NIVEL I	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL I	NIVEL II	NIVEL III
Argentina	96	79	59	88	62	42
Bolivia	87	58	35	77	40	24
Brasil	95	82	58	84	62	38
Chile	95	79	60	89	63	41
Colombia	89	60	36	89	57	33
Cuba	100	98	92	100	98	92
Honduras	87	55	29	78	35	17
México	89	64	43	82	48	30
Paraguay	90	67	44	81	51	32
Perú	86	57	34	71	30	13
República Dominicana	73	44	25	73	39	20
Venezuela	88	60	38	84	58	39

Fuente: OREAL/UNESCO (1998).

CUADRO 1.8

Diferenciales en el acceso a agua potable en América Latina y el Caribe

	1990		2000	
	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA
Honduras	78	89	81	95
Jamaica	87	98	85	98
México	52	90	69	95
Nicaragua	44	93	59	91
Panamá	..	..	79	99
Paraguay	46	80	59	93
Perú	42	88	62	87
Uruguay	..	..	93	98
Venezuela, RB	..	..	70	85
América Latina y el Caribe	57,82	92,41	65,36	93,95

Fuente: Organización Mundial de la Salud y N.U. Fundación para los niños, citado en Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial 2003.

aumento del gasto rural total, aunque nuestros cálculos sugieren que, una vez que esto se haga, el desarrollo nacional en el futuro se beneficiará de aumentos generales en el gasto rural, ya que éste se destinará principalmente a la entrega de bienes públicos rurales. En efecto, encontramos evidencia que confirma un sesgo general pro-urbano en la distribución del gasto público total, como mostramos a continuación.

Aún existen sesgos anti-rurales en las políticas públicas nacionales (e internacionales)

Uno de los temas más sensibles que abordamos en este informe dice relación con la estructura de las políticas públicas en cuanto a sus potenciales efectos sobre las actividades económicas rurales y urbanas. Un importante conjunto de políticas versa sobre las barreras comerciales internacionales, las cuales pueden tener consecuencias para la asignación de los recursos productivos entre las actividades agrícolas y no-agrícolas. Un segundo conjunto de temas es el referente a la asignación global del gasto público entre zonas rurales y urbanas.

El comercio agrícola y la estructura de los aranceles de importación

En el capítulo 6 presentamos un análisis detallado de los efectos potenciales del proteccionismo agrícola de los países de la OCDE en diversos países de América Latina y el Caribe en su calidad de importadores y exportadores, particularmente las restricciones y los subsidios a la exportación

CUADRO 1.9

Composición del gasto público rural

Países	Subsidios (millones de \$)	Subsidios como % del gasto total	Bienes públicos (millones de \$)	Bienes públicos como % del gasto total	Gastos totales (millones de \$)
Costa Rica	41,6	47,4	46,1	52,6	87,7
Rep. Dominicana	174,6	65,4	92,2	34,6	266,8
Honduras	3,3	10,8	27,6	89,2	31,0
Panamá	82,9	80,8	19,6	19,2	102,5
Paraguay	106,5	86,5	16,6	13,5	123,1
Perú	197,3	55,0	161,4	45,0	358,7
Venezuela	283,8	54,2	239,9	45,8	523,8
Ecuador	89,8	67,3	43,61	32,7	133,4
Uruguay	7,7	19,1	32,42	80,9	40,1

Fuente: López (2004) basado en datos provenientes de FAO, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

que se ofrecen a los productores agrícolas. La región de América Latina y el Caribe es muy heterogénea: si bien las exportaciones agrícolas son una importante fuente de divisas para la mayoría de los países, una gran proporción de éstos en realidad son importadores netos de alimentos. La evidencia existente sugiere que el impacto de las reformas comerciales agrícolas de la OCDE tendría efectos diferentes en los países de América Latina y el Caribe según los patrones comerciales de cada uno de éstos. En general, las barreras en la frontera a la importación de la OCDE parecen ser más importantes que los subsidios internos (nacionales) de la OCDE a los productos agrícolas que podrían exportar los países de América Latina y el Caribe. La eliminación de las medidas proteccionistas de los países ricos también puede tener diferentes efectos en las economías nacionales, según si el país es un exportador neto o un importador neto de productos básicos protegidos. Como lo demuestra el capítulo 6, 15 de los 22 países de América Latina y el Caribe estudiados son importadores netos de alimentos; los precios de estas importaciones aumentarán cuando disminuya la protección de la OCDE al sector agropecuario (ver el cuadro 1.10).

En consecuencia, no es fácil generalizar respecto de los potenciales efectos que podrían tener las reformas comerciales globales o los acuerdos comerciales regionales sobre las economías nacionales de la región de América Latina y el Caribe. Países como Argentina y Brasil sin duda ganarían si se eliminaran las barreras comerciales internacionales y los subsidios nacionales de los países de la OCDE a la agricultura. Pero muchos países que son importadores netos de productos protegidos o subsidiados podrían experimentar un deterioro en sus términos de intercambio si los precios de ciertos productos básicos agrícolas importados suben como consecuencia de las reformas comerciales. Por ello argumentamos que, dado la enorme contribución potencial de las exportaciones agrícolas al crecimiento nacional, las negociaciones comerciales debieran centrarse más en lograr un acceso más amplio a los mercados y reducir aquellos subsidios nacionales que reducen o impiden el acceso a los mercados por parte de sectores potencialmente competitivos y que a la vez se gane tiempo y se instauren programas que apoyen la reestructuración de los pequeños productores nacionales de los sectores importadores

CUADRO 1.10

Los países de América Latina y el Caribe son exportadores agrícolas netos, pero muchos son importadores netos de alimentos

	Exportaciones e importaciones de alimentos EX/IM	Total exportaciones e importaciones agrícolas EX/IM
América del Sur		
Argentina	24,2	12,5
Bolivia	1,1	1,7
Brasil	2,8	4,2
Chile	0,6	2,7
Colombia	0,5	1,9
Ecuador	0,4	3,4
Paraguay	2,2	1,7
Perú	0,1	0,7
Uruguay	6,5	2,6
Venezuela	0,1	0,2
Total América del Sur	2,4	3,2
América Central y México		
Costa Rica	0,9	3,3
El Salvador	0,4	0,7
Guatemala	0,9	1,8
Honduras	0,2	1,3
México	0,2	0,7
Nicaragua	1	1,4
Panamá	0,3	0,8
Total América Central y México	0,3	0,9
América Latina y el Caribe	1,1	1,8

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de FAO.

que no podrían ser competitivos ni siquiera ante una reducción de los subsidios nacionales de la OCDE (ver más adelante).

Las autoridades encargadas de formular políticas en América Latina y el Caribe pueden abordar de manera directa una importante fuente de sesgos sectoriales en las políticas comerciales: la estructura de las barreras comerciales en América Latina y el Caribe. En el capítulo 7 se analiza una medida de protección, a saber, los aranceles que los países informan a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Contrariamente a la idea muy generalizada de una agricultura latinoamericana desprotegida, competitiva y orientada hacia la exportación, los aranceles de NMF para las importaciones de productos agrícolas y alimentarios son relativamente altos en muchos países de América Latina y el Caribe. El nivel arancelario promedio para el ganado es 17%, para los productos agrícolas, 12% y para los textiles, 18% (ver el cuadro 1.11). México tiene los aranceles de NMF más altos en cuanto a productos agrícolas y alimentarios, aunque se han reducido en el marco de los acuerdos bilaterales con sus socios comerciales más importantes; le sigue Perú. Chile tiene los aranceles más bajos y a partir de 2004, su arancel de NMF uniforme es de 6%, aunque mantiene un sistema de sustentación de precios para tres productos agrícolas. En general, los sectores de productos agrícolas y forestales están menos protegidos que el ganado. Los productos alimentarios procesados también reciben una protección mayor, lo que

CUADRO 1.11

Los aranceles promedio de NMF son igual de altos en la agricultura que en la manufactura

Categorías	I	II	IV	X	XI	XXI.I	XXV	
<i>Países</i>	<i>Animales</i>	<i>Productos agrícolas</i>	<i>Alimentos, bebidas y tabaco</i>	<i>Madera, celulosa, papel</i>	<i>Textiles</i>	<i>Maquinaria, equipos eléctricos</i>	<i>Artículos manufacturados varios</i>	<i>Total renglones en todas las categorías</i>
Argentina	17,0	10,2	18,5	15,8	21,0	17,2	21,8	1.449
Bolivia	9,4	10,0	10,0	10,0	10,0	8,7	9,9	1.554
Brasil	16,7	10,6	18,5	15,1	20,6	18,6	21,6	1.417
Chile	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	1.658
Colombia	19,5	12,7	19,0	14,0	18,6	11,0	17,8	1.586
Guatemala	15,5	10,6	12,9	4,8	18,8	4,0	11,4	1.628
Honduras	15,5	11,4	15,4	5,6	17,1	4,9	12,8	1.574
México	27,1	19,7	23,1	13,2	24,8	16,7	24,1	1.750
Perú	24,5	17,2	21,7	12,0	18,0	12,0	12,0	1.462
Paraguay	15,8	10,4	17,8	15,2	20,9	13,1	19,0	1.536
Uruguay	14,7	9,8	17,8	14,1	20,1	15,3	19,9	1.494
Venezuela	19,5	12,8	19,1	13,9	18,8	11,8	18,3	1.586
Arancel promedio	17,0	12,0	16,9	11,9	18,1	11,9	16,5	
Cantidad promedio de renglones arancelarios	34	66	64	100	519	658	117	658

Fuente: OMC.

demuestra el fenómeno generalizado de la progresividad arancelaria (tariff escalation) en los países desarrollados y en desarrollo. De los múltiples sectores, el del textil suele ser el más protegido y la protección del sector industrial es similar a la que recibe la ganadería y la industria de alimentos procesados, pero mayor que la protección de los productos agrícolas.

Salvo para Bolivia y Chile, donde los aranceles uniformes (y bajos) suelen ser la regla, la información arancelaria indica que existen proporciones sorprendentemente altas de crestas arancelarias —vale decir, la cantidad de productos que enfrentan aranceles de importación anormalmente altos— en todas las categorías de productos. En muchos casos, más de 70% de todos los renglones de categorías se ven afectadas, mientras que la proporción más alta de crestas arancelarias se encuentra en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. Al igual que en el caso de los aranceles promedios por categoría de producto, los productos alimentarios y ganaderos tienen, en general, una mayor cantidad de crestas como proporción de los renglones arancelarios que la que tienen los productos agrícolas. No obstante, la proporción de crestas arancelarias para estos últimos es notoriamente alta en Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela. Llama la atención que los seis países del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), incluidos sus miembros asociados, no presentan crestas arancelarias para los productos agrícolas, aunque para la industria forestal, el ganado y los alimentos procesados existe una incidencia de crestas bastante alta (excepto Bolivia y Chile). Aunque la protección del MERCOSUR es generalmente baja para los productos agrícolas, estos productos básicos están protegidos por aranceles superiores al 15% en al menos 45% de los renglones arancelarios en esta categoría en

los demás países de América Latina y el Caribe (ver el cuadro 1.12). Junto con la importantes reducciones que se han producido en la mayoría de los países en materia de protección arancelaria y no-arancelaria para los productos manufacturados, los datos en general sugieren que, en la mayoría de los países de la región, se ha revertido o reducido de manera sustancial el sesgo tradicional de las políticas comerciales de América Latina y el Caribe bajo los anteriores regímenes de sustitución de importaciones en favor de las manufacturas (y en contra de la agricultura)²³.

En consecuencia, hay cabida para reducciones arancelarias que pudieran contrarrestar los efectos negativos sobre los consumidores generados por alzas de precios mundiales debido a una liberalización mundial del comercio. Puesto que existe cierto espacio para reducir los aranceles sobre las importaciones —y en el contexto de las negociaciones en curso del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y la OMC que acentuarán la presión por bajar aún más las barreras comerciales—, es posible anticipar un fuerte interés en posibles planes de compensación para amortiguar la transición hacia regímenes de mayor liberalización comercial para los productores que se verán afectados de manera adversa por las reducciones arancelarias (particularmente aquellas provenientes del ALCA) y por el alza de los precios mundiales (de tener éxito la Ronda de Doha). En el capítulo 8 se abordan los posibles tipos de planes de compensación que podrían actuar de amortiguación, los que idealmente deberían combinar transferencias temporales de ingreso (al estilo de Procampo en México) con asistencia técnica a los pequeños campesinos de estos sectores para facilitar la reestructuración, la adopción de tecnologías, prácticas y variedades más productivas o el cambio a nuevas actividades y un mejor acceso al crédito y a los mercados de consumo.

CUADRO 1.12

Las crestas arancelarias de NMF (sobre 15%) son tan comunes en la agricultura como en la manufactura

CATEGORÍAS	I	II	IV	X	XI	XXI	XXV	XXI.II
	Ganado	Productos agrícolas	Alimentos, bebidas y tabaco	Madera, celulosa, papel	Textiles	Maquinaria, equipos eléctricos	Artículos manufacturados varios	Maquinaria y aparatos mecánicos
Argentina	53	0	100	85	97	69	100	16
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	55	0	100	80	94	86	100	81
Chile	0	0	0	0	0	0	0	0
Colombia	100	61	95	74	95	37	92	3
Guatemala	71	47	72	15	77	14	54	0
Honduras	75	46	74	15	78	15	55	4
México	66	65	75	16	94	69	97	34
Perú	85	44	78	0	76	0	0	7
Paraguay	61	1	91	81	93	46	85	7
Uruguay	43	0	97	72	91	65	92	14
Venezuela	100	64	94	71	97	45	94	4

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de aranceles NMF de la OMC.

La estructura del gasto público nacional

Con la reestructuración del gasto rural que propusimos más arriba, su eficiencia podría mejorar en la región de América Latina y el Caribe y por ello justificar una reasignación del gasto público total desde las zonas urbanas a las rurales. Esta conclusión se deriva de la observación de que el bienestar nacional se beneficia más con una asignación del gasto público fundada en la contribución relativa de cada sector al desarrollo nacional, siempre que la eficiencia de ambos tipos de gasto sea más o menos equivalente.

A partir de 2000, la evidencia que analizamos en el capítulo 5 indica que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe para los cuales se consiguió información respecto del gasto total y rural habían asignado a las zonas rurales aproximadamente la mitad de los montos que se habrían justificado de haber considerado la contribución de la agricultura al desarrollo nacional (ver el cuadro 1.13). En efecto, de los diez países estudiados en el capítulo 5, sólo la República Dominicana tuvo una relación gasto rural-gasto total cercana a dos veces la proporción de la agricultura en el PIB de este país.

No obstante, la República Dominicana es uno de los países que tiene la peor distribución del gasto rural en América Latina y el Caribe, puesto que durante los años 1995 a 2000 más de 45% del gasto rural se destinó a la entrega de subsidios rurales. Ecuador y Paraguay destinaron más de 70% de su gasto rural a estos subsidios durante ese mismo período, por lo que fueron quienes peor se desempeñaron de los 10 países estudiados en el capítulo 5. Como resultado, no podemos exagerar la importancia de la necesidad de emprender una secuencia de reformas del gasto público, en la cual el primer paso consiste en mejorar la estructura del gasto rural y el siguiente debiera incluir una reasignación más amplia del gasto público desde las zonas urbanas a las rurales. Aunque en la disponibilidad de la mayor parte de los bienes públicos (educación, infraestructura, I&D) existe un sesgo en contra de las zonas rurales, una simple reasignación del

CUADRO 1.13

Gasto público rural comparado con la relación agricultura / PIB

Países	Relación (gasto rural / gasto total) / (PIB agrícola / PIB total)
Chile	1,26
Costa Rica	0,52
República Dominicana	2,32
Ecuador	0,02
Honduras	1,61
Panamá	1,23
Paraguay	0,51
Perú	0,67
Uruguay	0,02
Venezuela	1,37

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos provenientes de FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile y datos del Banco Mundial.

gasto público total en favor de las zonas rurales en el marco de las actuales tendencias presupuestarias no sería muy eficiente, puesto que una elevada proporción del gasto público rural consta de subsidios a grupos privados (lo cual no es ni eficiente ni equitativo). Este problema de la estructuración ineficiente del gasto público, que socavaría los beneficios de cualquier cambio en el gasto público en favor de zonas rurales, se explica tanto por factores de economía política como institucionales, tal como lo hemos planteado en la sección I más arriba.

Las políticas destinadas a las regiones pobres requieren una definición amplia del concepto de “activos”

Muchas regiones rurales rezagadas de América Latina y el Caribe son pobres a pesar de sus activos naturales que, en teoría, debieran permitirles superar la pobreza. El ejemplo más claro de estos activos es la disponibilidad de tierra cultivable y otros recursos naturales como el bosque o la riqueza mineral. Éstos son importantes para el desarrollo regional porque atraen inversión privada y por consiguiente conducen a un proceso de desarrollo social y económico, aunque ello no siempre ocurra porque los factores de producción complementarios, incluidos la mano de obra y el capital, pueden buscar una mayor rentabilidad en otras actividades económicas ubicadas en las urbes o en otras regiones. Una asignación más equitativa de las inversiones en bienes públicos entre las zonas urbanas y las rurales y entre las ciudades más importantes y las regiones rezagadas podría cambiar el estado de cosas para algunas zonas, aunque probablemente no para todas.

Sin embargo, algunas de las regiones rezagadas pueden tener otros activos menos notorios que brindan un beneficio significativo a la totalidad de la población nacional y no sólo a los residentes locales. Por ejemplo, algunas regiones rurales poseen cuerpos de agua que dan lugar a procesos naturales por medio de los cuales se purifica este vital elemento y también cuentan con bosques naturales que pueden ayudar a limpiar el aire que respiramos. Debemos admitir que el valor de estos activos y su contribución al bienestar de la sociedad en su conjunto es difícil de calcular y en el capítulo 8 de este informe se aborda la bibliografía existente sobre estos servicios ambientales. Más allá del desafío que implica medir este tipo de contribución al desarrollo, para nosotros resulta bastante evidente que la comunidad nacional, y quizás incluso la internacional, debería pagar cantidades nada triviales por estos servicios. Si se emprende un esfuerzo serio por pagar por estos valiosos servicios, los recursos resultantes podrían emplearse para realizar las inversiones públicas necesarias para resguardar estos activos y ofrecer otros bienes públicos que pudieran ayudar al surgimiento de actividades agrícolas o no-agrícolas en las regiones rezagadas. Así, el capítulo 8 también aborda temas relacionados con los servicios ambientales y el turismo rural, sector que sólo florecerá si se protegen los activos ambientales. El informe analiza el papel del sector público en cuanto a la estimulación de este tipo de industrias, aunque reconocemos que ni esto ni una mejor asignación de los bienes públicos sería una alternativa viable para muchas personas de las regiones más pobres de los países de América Latina y el Caribe. En este caso, quedan pocas alternativas para mejorar el capital humano de modo de facilitar la movilidad laboral entre sectores o regiones (migración nacional o internacional), puesto que los salarios tienden a ser más altos en las actividades fuera de la explotación agrícola, pero muchas de estas actividades requieren mayores niveles de educación. Se ha comprobado que tanto el empleo fuera de la explotación agrícola como la migración (y las remesas que se asocian con ésta) son importantes estrategias de los hogares pobres para incrementar su nivel de ingreso y diversificar los riesgos.

Conclusión: la necesidad de reformas institucionales

Implementar las reformas en materia de políticas rurales que se han sugerido puede ser una tarea difícil. En particular, sabemos que la estructura de las políticas rurales, incluida la estructura del gasto rural, puede ser el resultado de muchos años de presión por parte de las diversas fuerzas políticas, por lo que reconocemos que podría ser necesario llevar a cabo ciertas reformas institucionales e impulsar el activismo político para permitir la reestructuración de las políticas públicas rurales. Por ejemplo, los ministerios de educación, salud y obras públicas son los que normalmente efectúan la asignación de la inversión pública en materia de entrega de bienes públicos en los sectores de educación, salud e infraestructura, respectivamente. Tales ministerios suelen ser más sensibles a las necesidades y presiones de los votantes y los intereses urbanos concentrados y organizados, incluidos aquellos de los proveedores de servicios. Los ministerios de agricultura son casi la única voz con sesgo pro-rural dentro de los gobiernos, pero casi no tienen influencia en las decisiones acerca de cómo y dónde gastar los escasos fondos públicos destinados a estos servicios. En consecuencia, no ha de sorprender que los ministerios de agricultura de muchos países de América Latina y el Caribe se estén convirtiendo en organismos marginales cuyo principal papel es el de representar los intereses de los productores agrícolas influyentes, particularmente aquellos de los sectores no-competitivos. El proceso general se traduce en una estructura del gasto público altamente sesgada en las zonas rurales, con un subabastecimiento de bienes públicos significativo y enormes transferencias y subsidios que en su mayor parte favorecen a los grandes productores, particularmente a aquellos de los sectores no-competitivos. Esto reduce la eficacia y la equidad del gasto público rural. Debemos hacer un enorme esfuerzo por pensar cómo reformar las instituciones públicas y el proceso político, de modo que las comunidades rurales tengan un espacio en la mesa en que se decide la entrega de los bienes públicos a zonas rurales y urbanas y así evitar que los grandes productores agrícolas de sectores específicos capturen una gran proporción del gasto público (y las políticas).

Como ya hemos mencionado, la descentralización fiscal y política se ha producido en el contexto de grandes disparidades interregionales, tanto en términos de los resultados sociales (educación, salud, pobreza) como en términos de los resultados puramente económicos. Sin embargo, en teoría, una mayor fiscalización social de las funciones gubernamentales también puede mejorar la calidad de los servicios públicos, siempre que los grupos de interés locales no se apropien de los gobiernos locales. Por la misma razón, es necesario que apoyemos las estrategias de desarrollo impulsadas por la comunidad que incluyan a los campesinos locales y otras comunidades en los procesos de toma de decisiones. Como ya hemos mencionado, existen pruebas contundentes que sustentan la potencial contribución de las políticas de desarrollo regional o rural “de base territorial” bien diseñadas e implementadas y tanto por los gobiernos locales y regionales como por las mismas comunidades rurales. Estas tienen un papel crucial que desempeñar en la identificación de las oportunidades y los obstáculos y en la coordinación de la demanda y la oferta de bienes públicos. No obstante, los gobiernos centrales también deben fortalecer sus funciones de coordinadores de los programas regionales de desarrollo, puesto que siguen siendo los principales actores en la entrega de bienes públicos (como la I&D y la infraestructura inter-regional) y debido también a que el desarrollo y las políticas territoriales presentan externalidades inter-regionales. Pocas otras instituciones están tan bien posicionadas para asegurar que las inversiones públicas regionales estén orientadas hacia la entrega de bienes públicos que no sólo benefician a las comunidades locales, sino a toda la nación.

En el caso de muchas zonas remotas y pobres, donde las actividades agrícolas (como la explotación forestal, la pesca y la minería) pueden no ser competitivas aún en el marco de una mejor asignación territorial de bienes públicos y políticas sectoriales, debemos encontrar formas para que las sociedades paguen por los servicios ambientales que brindan estas zonas (como la conservación, la investigación biológica y el turismo rural) y de los cuales se beneficiarán tanto los ciudadanos actuales como los del futuro. Y también debemos facilitar la entrega del capital humano para todos (si fuera necesario mediante transferencias de ingresos condicionados focalizados en los pobres rurales) que otorgará a los pobres una mayor movilidad laboral entre sectores y territorios, así como un apoyo al ingreso de las familias pobres restantes.

En resumen, este informe sostiene que el desarrollo agrícola y el desarrollo territorial (que incluye otras actividades rurales) no sólo son compatibles, sino que también requieren ser fortalecidos por medio de intervenciones inteligentes por parte del sector público que se centren en la entrega de bienes públicos en el campo rural. Este enfoque permitirá que las familias y comunidades rurales tomen sus propias decisiones sobre qué actividades emprender y cómo hacerlo, siempre y cuando el sector público y la comunidad internacional les brinden oportunidades para salir de la pobreza.

El informe también demuestra que el desarrollo rural es un asunto de interés nacional en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y como mínimo esperamos que con él lograremos generar diálogos nacionales e internacionales sobre cómo trabajar en conjunto con los gobiernos y la sociedad civil para mejorar la contribución rural al desarrollo de la región de América Latina y el Caribe. Por lo demás, tenemos la responsabilidad social de ir más allá del enfoque tradicional del crecimiento y prestar mayor atención a las consecuencias que tienen las acciones públicas para la pobreza y el medio ambiente.

Organización del informe

El informe consta de dos partes: la primera aborda temas analíticos relativos al tamaño y la contribución del sector rural, además de los efectos potenciales de las políticas territoriales de desarrollo; la segunda parte se centra en temas de políticas públicas.

La parte I consta de tres capítulos. El capítulo 2 analiza el tamaño “real” del sector rural de América Latina y el Caribe, tanto desde una perspectiva sectorial (basada en las actividades) como territorial (basada en la población). El capítulo 3 calcula la contribución del crecimiento agrícola de América Latina y el Caribe al crecimiento económico nacional, a la reducción de la pobreza, a la volatilidad macroeconómica, a la degradación ambiental y al bienestar. El capítulo 4 aborda los potenciales efectos de las políticas de desarrollo territoriales (“regionales”).

La parte II consta de cinco capítulos. El capítulo 5 identifica los determinantes de la productividad y el crecimiento agrícola y calcula los efectos de la composición del gasto público rural de América Latina y el Caribe. El capítulo 6 enfrenta tres determinantes decisivos de la productividad y el crecimiento agrícola: el comercio, la investigación y extensión y las políticas relacionadas con la tenencia de la tierra. Por su parte, el capítulo 7 aborda otros dos importantes determinantes tanto de la productividad y el crecimiento de las actividades agrícolas como de otras actividades rurales: la infraestructura rural y las finanzas rurales. El capítulo 8 analiza las

políticas complementarias relacionadas con los servicios ambientales, el turismo rural y los programas de apoyo al ingreso para los pobres y los pequeños campesinos en sectores “sensibles” durante la liberalización comercial. Finalmente, el capítulo 9 analiza diferentes enfoques frente a las políticas territoriales de desarrollo, resume las experiencias de América Latina y el Caribe con estas políticas y extrae algunas lecciones generales para el futuro.

Notas

1. En este informe, las “actividades agrícolas” incluyen productos agrícolas, ganado, productos de la explotación forestal y la pesca. Este sector de bienes básicos agrícolas se refiere al sector de “*Rural-Natural-Resources*” (RNR) en los capítulos 2, 3 y 4. Las actividades agrícolas “ampliadas” incluye la producción de RNR mas el valor agregado de industrias de productos de elaboración secundaria, como por ejemplo alimentos y productos procesados que utilizan productos domésticos producidos en RNR. Esta definición de sector agrícola ampliado debe distinguirse del sector agrícola aumentado utilizado por IICA (2004) y por otras fuentes, el cual es simplemente la suma del Producto Interno Bruto (PIB) agrícola y el PIB de todas las industrias de productos de elaboración secundaria, no solo la proporción que depende de productos domésticos producidos en RNR. Algunos análisis estadísticos presentados en el capítulo 3 usan la suma del PIB de RNR y de las industrias de productos de elaboración secundaria.
2. Ciudades de 100.000 habitantes o más.
3. El bienestar nacional se define como el promedio ponderado de crecimiento, reducción de la pobreza, efectos ambientales y de volatilidad.
4. En otros países en desarrollo fuera de la región se obtienen resultados similares, pero no en países desarrollados. En este último caso, el crecimiento de las actividades agrícolas parece quitarle recursos al crecimiento y bienestar del resto de la economía, probablemente como consecuencia de una mayor escasez de mano de obra y la excesiva protección que típicamente se brinda a estas actividades en los países de la OCDE.
5. Calculadas según la relación gasto público total / relación agricultura-PIB.
6. Ver, particularmente, De Ferranti, Perry, Lederman y Maloney (2001).
7. Se refiere al sector de RNR (“*Rural-Natural-Resources*”) en los capítulos 2-4.
8. Ver, por ejemplo, las pruebas presentadas por Lederman, Maloney y Serven (2004).
9. Idem.
10. En capital humano, en el caso de Oportunidades.
11. Calculamos que la elasticidad marginal del ingreso de la tierra es cercana a cero.
12. De Janvry (2004).
13. Ver Burki, Perry, y Dillinger (1999).
14. Los nueve países de América Latina y el Caribe incluidos en IICA (2004) son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

15. Resulta importante destacar también que IICA (2004) informa que la proporción de la agricultura primaria más las industrias de alimentos procesados fluctuaba, en 1997, entre 20,5% en Venezuela y 34,8% en Uruguay. Este estudio da presenta de cifras mayores para la proporción de la agricultura en el PIB que las nuestras, pero ambas series de cálculos incluyen la agricultura de productos básicos, además de la explotación forestal y la pesca.
16. Sin embargo, se podría argumentar que estos criterios (especialmente la distancia de grandes centros urbanos) debiera ajustarse de acuerdo al tamaño relativo del país.
17. Es posible que la magnitud de este efecto haya cambiado a lo largo del tiempo debido a la liberalización y globalización del comercio (que tienden a generar una mayor fragmentación de la producción entre países). Ambos efectos actúan en direcciones opuestas y no es fácil realizar cálculos econométricos sólidos de las tendencias netas.
18. El análisis econométrico en que se fundan estos cálculos consideró cada país como un experimento separado y equivalente en materia de políticas públicas; las regresiones no se ponderaron según la población de cada país, por lo cual estos resultados no están necesariamente refiados con el hecho de que una gran porción de los pobres del mundo vive en zonas rurales cuando se cuenta a los pobres rurales de China e India.
19. Ver, por ejemplo, De Ferranti, Perry, Gill, Guasch, Maloney y Schady (2003).
20. Es probable que Chile sea una excepción, pues el gobierno brinda un exitoso respaldo a la I&D en el campo de la industria salmonera, entre otras.
21. El apoyo público a la formación de capital humano para los pobres puede adoptar la forma tanto de una entrega gubernamental directa de los servicios de educación y atención en salud, como la de cupones y otras transferencias que permiten el acceso a servicios privados.
22. Sólo Paraguay experimentó una alza en la proporción de estos subsidios durante los dos períodos.
23. Existen pruebas que demuestran que en algunos países este sesgo en contra de la agricultura puede nunca haber existido [ver Kalmanovitz (2004) para Colombia].