

POLÍTICAS AGRÍCOLAS LIBERALIZADORAS EN AMÉRICA LATINA

MARÍA ELENA CRUZ DOREN¹

INTRODUCCIÓN

Este documento ha sido realizado tomando como base estudios que analizan las políticas agrarias aplicadas en América Latina en las últimas décadas, el conocimiento directo de lo que al respecto se ha estado haciendo en algunos países y la experiencia práctica de integrar una institución cuya misión es la formulación, ajuste y seguimiento de las políticas públicas del sector agrícola.

Una versión anterior de este documento tuvo una recepción polémica. El auditorio manifestó su desacuerdo acerca de la posibilidad de condensar la aplicación y efectos de las políticas agrarias de la región en una visión general que no diera cuenta de la especificidad de cada país. La discrepancia central se produjo en torno a la idea de que los países de la región han recorrido, dentro de sus particularidades, una cierta trayectoria común durante las dos últimas décadas.

Un elemento que entonces no estaba explícitamente establecido, se refería a los heterogéneos contextos en los que han operado las políticas y a sus diferentes modalidades de aplicación, en cuanto a ritmos, coherencia y profundidad, lo cual ha tenido consecuencias en los diferentes resultados alcanzados. Para referirse a las políticas económicas y agrarias y a sus resultados debe tomarse en consideración que se han aplicado en contextos políticos diversos. Desde las dictaduras, con lo que ello implica respecto a la represión de los movimientos sociales y a la posibilidad de imponer modalidades de implantación de las reformas, hasta gobiernos de distintos matices democráticos, donde ha habido

1 Oficina de Estudios y Políticas del Ministerio de Agricultura. Chile.

reacciones bastante más complejas frente a la aplicación de las reformas y a la pérdida de derechos que ello pudiese implicar.

El artículo no es un examen detallado sobre la práctica y los resultados de las políticas públicas agrícolas aplicadas en más de dos décadas, en un amplio y disímil conjunto de países. Ha sido pensado más bien para promover una reflexión en común, que para efectuar una evaluación en profundidad de las políticas. La idea es poner en la discusión algunos de los temas de preocupación que están en la agenda de quienes deben formular políticas públicas o de quienes requieren de estas como un marco explicativo de las dinámicas del sector.

Este documento, por lo tanto, tiene dos objetivos. El primero es delinear, desde una perspectiva general, la trayectoria que han tenido los países de la región, que en un breve período de tiempo se han ido moviendo desde un modelo con una gran presencia del Estado, a uno de libre mercado y, finalmente, a uno que, manteniendo la preponderancia del mercado, intenta corregir aquellos aspectos en los que el sistema no ha funcionado. En especial, corregir sus resultados en cuanto a pobreza, medio ambiente, fallas de mercados, debilidad de la institucionalidad y, en ciertos casos, conflictos de gobernabilidad.

El segundo objetivo consiste en mostrar los ámbitos donde se han alcanzado logros, cuáles son las fallas más evidentes que se mantienen, algunos de los temas que requerirían mayor reflexión y dónde se podrían poner algunos énfasis de las políticas agrarias.

El logro en el que más consenso existe respecto a las políticas liberalizadoras aplicadas al sector agrario ha sido la modernización productiva, comercial e industrial de algunos sectores exportadores o productores de bienes de consumo interno de alto valor, que han alcanzado una inserción externa estable y un crecimiento competitivo. Existen también éxitos parciales en otros planos: hay territorios que van en buen camino de desarrollarse; hay proyectos de fomento que han logrado reducir los niveles de pobreza y también hay casos de correcta preservación del medio ambiente. No obstante, ello no es lo que predomina. Falta aún mucho por hacer para lograr un desarrollo armónico, sostenido y equitativo.

Como contrapartida, los problemas más serios continúan siendo la pobreza, marginalidad e incapacidad de amplios sectores de la población rural para tomar su lugar en el desarrollo y enfrentar su futuro en forma autónoma del Estado. La superación de este problema no se alcanzará sólo con políticas socia-

les paliativas, sino con un conjunto y con instrumentos de menores recursos, que en esta forma de desarrollo.

El logro de un conjunto requiere imperativamente de desarrollo de largo plazo. Desde una perspectiva de largo aliento, mas inmediatos, se podrá territorial, equitativo entre tiempo en términos sociales un conjunto de objetivos q

LAS TRANSFORMACIONES

Desde mediados de los ochenta: la primera ola de grandes cambios

"... las reformas mencionadas que se hayan efectuado en el mundo". Tal aseveración es el resultado de un análisis de las reformas económicas efectuado este período. Los resultados económicos centrados en el mercado hacia el mercado".

Este cambio de eje orientado al mercado interno protegido, al mercado externo, componentes más poderosos que el resto de las reformas.

La implementación de una situación económica de los años ochenta y noventa, que se centró en el Estado y en las décadas de cuatro décadas. La crisis de la inflación, bajas tasas de crecimiento, la explosiva mezcla de políticas propuestas.

rente a la aplicación de las reformas y a la implicar.

lado sobre la práctica y los resultados de das en más de dos décadas, en un amplio o pensado más bien para promover una ar una evaluación en profundidad de las sión algunos de los temas de preocupa- es deben formular políticas públicas o de n marco explicativo de las dinámicas del

de dos objetivos. El primero es delinear, ayectoria que han tenido los países de la tiempo se han ido moviendo desde un estado, a uno de libre mercado y, finalmen- derancia del mercado, intenta corregir a no ha funcionado. En especial, corregir medio ambiente, fallas de mercados, debi- rtos casos, conflictos de gobernabilidad.

mostrar los ámbitos donde se han alcanza- dentes que se mantienen, algunos de los n y dónde se podrían poner algunos énf-

iste respecto a las políticas liberalizadores a modernización productiva, comercial e adores o productores de bienes de consu- anzado una inserción externa estable y un bién éxitos parciales en otros planos: hay e desarrollarse; hay proyectos de fomento e pobreza y también hay casos de correcta o obstante, ello no es lo que predomina.

rar un desarrollo armónico, sostenido y as más serios continúan siendo la pobre- mplios sectores de la población rural para entar su futuro en forma autónoma del a no se alcanzará sólo con políticas socia-

les paliativas, sino con un desempeño económico dinámico del sector en su conjunto y con instrumentos de integración económica adecuados a los sectores de menores recursos, que salvo contadas excepciones, no logran insertarse en esta forma de desarrollo.

El logro de un conjunto de objetivos de orden económico, social y político, requiere imperativamente que los países elaboren una visión y una estrategia de desarrollo de largo plazo. Sólo con una adecuada articulación entre una perspectiva de largo aliento y políticas públicas que no descuiden los problemas inmediatos, se podrá lograr un crecimiento competitivo, armónico en lo territorial, equitativo entre distintos agentes, participativo, sustentable en el tiempo en términos sociales, económicos y medio ambientales, y satisfacer así, un conjunto de objetivos que son difíciles de obtener en forma simultánea.

LAS TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS

Desde mediados de los setenta a mediados de los noventa. La primera ola de grandes reformas económicas en la agricultura

“... las reformas mencionadas representan los cambios de mayor alcance que se hayan efectuado en América Latina y El Caribe desde la Segunda Guerra Mundial”. Tal aseveración, señalada por Stalling, Morley y Peres (2000) en su análisis de las reformas económicas en la región, describe del modo más adecuado este período. Los autores señalan también que los países pasan de procesos económicos centrados en lo interno a “un proceso mundial y orientado hacia el mercado”.

Este cambio de eje ordenador del proceso económico desde el mercado interno protegido, al mercado mundial, puede considerarse como uno de los componentes más potentes del paquete reformista e inductor de una buena parte del resto de las reformas y sobre todo de los efectos de estas.

La implementación del modelo económico liberalizador tuvo su origen en una situación económica de crisis que afectó a los países de la región a inicios de los años ochenta y que hizo inviable el continuar con las políticas económicas centradas en el Estado y proteccionistas, que habían predominado por más de cuatro décadas. La crisis en todos los países se tradujo en alta deuda externa, inflación, bajas tasas de crecimiento, bajas tasas de inversión, subempleo, pobreza. La explosiva mezcla de estos elementos viabiliza la aplicación del paquete de políticas propuestas por los organismos financieros internacionales.

En los años ochenta los problemas en la organización de la economía eran múltiples: el Estado llevaba el peso de la actividad económica; no existían definiciones claras acerca del ámbito de acciones que le correspondía asumir al Estado, lo que se traducía en megaestados empresariales, déficits presupuestarios crónicos, descoordinaciones en el accionar del aparato público, ausencia de un ambiente económico que permitiera asumir un rol más activo al sector privado.

El sector agrario se caracterizaba por una gran heterogeneidad estructural, en términos de acceso a recursos productivos, de aplicación de tecnología, de vinculación a mercados externos y de precario desarrollo de mercados internos. La economía agrícola dependía en buena medida del sustento que proporcionaba el accionar del Estado, particularmente en los aspectos relativos a financiamiento, transferencia técnica, capacitación, comercialización, determinación de precios y reglas de mercado. El Estado manejaba el sector a través de un enjambre de reglas, respecto a la tenencia de la tierra, la producción, comercialización interna y externa, inversión, financiamiento, impuestos y, en general, normas de los más diversos órdenes que afectaban positiva o negativamente a distintos grupos sociales del sector agrícola.

En cada uno de los países existían abultados ministerios de agricultura con una gran cantidad de instituciones dependientes o autónomas, cuyas tareas podían ser específicas o cruzarse con las de otras; grandes empresas comercializadoras que operaban como demandantes hacia los productores, a quienes compraban a precios de sustentación, y como oferentes hacia los consumidores o mayoristas, a quienes vendían a precios subsidiados, sobre todo los productos de más alto impacto en la canasta básica; existían también importantes organismos de investigación y difusión tecnológica; bancos de fomento que atendían al conjunto del sector y cuyos créditos eran en general subsidiados. Si bien cada país tenía una institucionalidad peculiar, en cada uno de ellos se pueden fácilmente encontrar ejemplos de una sobre actividad estatal en el accionar del sector.

Aún cuando esta situación era común en la mayor parte de los países, algunos de ellos pueden servir de ejemplos de este paradigma: México, Argentina, Colombia y Chile tenían estructuras públicas extremadamente extendidas y normativas de control muy amplias. En Argentina, por ejemplo, el desmonte del sistema público significó la supresión de siete instituciones de comercialización de productos agropecuarios y la eliminación de normas, fondos, impuestos, reglamentos, que afectaban tanto a la agricultura como a los

sectores prestados calificarse como producido también públicas y en la Brasil, donde ex apoyo a la agricultura institucionalidad participación pública

Al intervenir largo período, el como de bienes. larias como para das por el sub preferentemente de algunos pro orientada tradic

La crisis econ de los países qu noventa un conj das por los orga recursos. Esta co que, a su turno, modelo de funci sino un fuerte se En la década de centrales son ah

- 2 En Argentina, que realizaban Forestal Nacio Productores d Producción y mate y la Dire fundamentele elevadores por
- 3 Respecto a est vocadas por la sociedad, la vi

en la organización de la economía eran de la actividad económica; no existían acciones que le correspondía asumir estados empresariales, déficits presupuestales, el accionar del aparato público, ausencia de voluntad para asumir un rol más activo al sector

por una gran heterogeneidad estructural, de aplicación de tecnología, de desarrollo de mercados intermedios, en buena medida del sustento que proporcionaban, particularmente en los aspectos relativos a capacitación, comercialización, detección de oportunidades, El Estado manejaba el sector a través de la tenencia de la tierra, la producción, inversión, financiamiento, impuestos y, en órdenes que afectaban positiva o negativamente al sector agrícola.

abultados ministerios de agricultura con dependientes o autónomas, cuyas tareas se solapaban con las de otras; grandes empresas demandantes hacia los productores, atención, y como oferentes hacia los consumidores, vendían a precios subsidiados, sobre todo en la canasta básica; existían también importación y difusión tecnológica; bancos de fomento cuyos créditos eran en general subsidiados. Característica peculiar, en cada uno de ellos se observaban ejemplos de una sobre actividad estatal en

común en la mayor parte de los países, algunos ejemplos de este paradigma: México, Argentina, Chile, las instituciones públicas extremadamente extendidas y su presencia. En Argentina, por ejemplo, el desmonte de la estructura de siete instituciones de fomento, la supresión de siete instituciones de fomento y la eliminación de normas, fondos que afectaban tanto a la agricultura como a los

sectores prestadores de servicios al sector². En Chile y México, que pueden calificarse como profundos transformadores en el sector agrícola, se han producido también enormes cambios en su institucionalidad, en las funciones públicas y en las normas que rigen al sector. Otros países como Colombia y Brasil, donde existía también una sólida y extendida estructura pública de apoyo a la agricultura, se han efectuado grandes transformaciones en su institucionalidad, a pesar de lo cual aún muestran áreas significativas de participación pública.

Al intervenir masivamente en la determinación de los precios durante un largo período, el Estado inhibió la formación de mercados, tanto de recursos, como de bienes. Dadas las restricciones al libre comercio exterior, tanto arancelarias como para arancelarias, así como las distorsiones de mercado, provocadas por el subsidio a los precios, la producción agrícola se orientaba preferentemente al mercado interno, por sobre el externo. Sólo la producción de algunos productos tropicales y *commodities*, como granos y carnes, estaba orientada tradicionalmente a los mercados externos.

La crisis económica de la región llevó a una situación tal, que la mayor parte de los países que aún no lo habían hecho, debieron emprender en los años noventa un conjunto de drásticas reformas económicas (propiciadas y diseñadas por los organismos multilaterales) bajo la imperiosa necesidad de obtener recursos. Esta confluencia de presiones internas y externas es lo que viabiliza que, a su turno, prácticamente todos los países vayan adoptando un nuevo modelo de funcionamiento de la economía, en que el eje no será más el Estado, sino un fuerte sector privado, contando con el mercado externo como brújula. En la década de los años noventa se consolidó un modelo cuyas características centrales son ahora parte de nuestra cotidianeidad³. Spoor (2000) indica que la

2 En Argentina, a inicios de los años noventa, se eliminaron o privatizaron las funciones que realizaban la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de la Carne, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera, la Corporación Nacional de Productores de Carne, el Mercado Hacienda de Liniers, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba mate y la Dirección Nacional de Azúcar. A ello se sumó la desregulación de servicios fundamentales para la agricultura argentina, como el transporte de carreteras, puertos, elevadores portuarios, energía, entre otros.

3 Respecto a esto puede hacerse una reflexión acerca de cómo las transformaciones provocadas por las políticas liberalizadoras han impactado y modificado la economía, la sociedad, la vida agraria y rural. Muchas de las acciones que eran responsabilidad del

mayor parte de las reformas se efectuaron a fines de los ochenta e inicios de los noventa, en Argentina, Brasil, Colombia y en parte de México.

El modelo liberalizador está descrito y analizado en un gran número de documentos. Un primer elemento es un marco macroeconómico común que impacta a todos los sectores económicos por igual y que determina elementos centrales de la economía: tasa de interés, agregados monetarios, nivel arancelario, gasto público. El peso de los impactos macroeconómicos por sobre los efectos de las políticas sectoriales remanentes implica que, en la práctica, no hubo en este período una política sectorial activa. El retiro del Estado significa que el sector agrícola queda sujeto a una especie de "política por omisión". La agricultura pasa a ser un sector más en la economía y deja de recibir tratos preferentes. En este período de retiro público y de presencia débil de los reemplazos privados, los productores son sometidos a la ley del más fuerte. Algunos sobreviven y salen adecuados a las nuevas condiciones económicas y otros pierden activos. Nuevos agentes económicos entraron al sector.

Las transformaciones específicas que más han incidido sobre el sector agrícola pueden sintetizarse en:

Reducción de la acción del Estado en todos los ámbitos de la vida económica, lo que si bien se constata como tendencia, fue diferente en cada uno de los países en cuanto a intensidad y rapidez. El Estado abandona progresivamente su rol activo en el aparato productivo, en la inversión directa, en el financiamiento, en la producción, comercialización y otorgamiento de servicios.

Bajo esta nueva orientación, el Estado, en la primera etapa de las reformas, opera en la privatización de la economía, liquidando empresas públicas productoras de bienes y servicios; se retira de su papel rector en los mercados; terminan las fijaciones de precios de recursos y productos, y se sueltan una

Estado, hoy son impensables. El rol central que hoy juega el sector privado en todos los ámbitos de la vida económica es también una realidad nueva que afecta ámbitos tan diversos como la política, la vida en sociedad, los valores, el consumo, entre otros factores presentes en la vida de personas, sectores, regiones y países. Un aspecto que no ha sido estudiado es el cómo las personas integraron esta nueva realidad y cómo quedaron atrás quienes no lograron percibir con rapidez la magnitud de las transformaciones en su entorno económico.

serie de ama
derogándose l

Las privati
situaciones: la
desde el Estad
adjudicación
nuevos espac
vado, ya sea
tercerización
presas produ
comercializa
dad del Estad
como autofina
plícitos, aume

En el secto
en la liquidaci
productos qu
ejemplos clar
IDEMA en C
insumos se p
importancia c
rias. Se reduc
dos a la peque

En los año
existentes en l
llo. Sin emba
estrechamien
Alrededor de
modificar sus
financiamien

4 Algunos de
agraria, con
Agraria ent
la promulg
titulaciones
propiedad d

efectuaron a fines de los ochenta e inicios de los noventa en Colombia y en parte de México.

Como se describió y analizó en un gran número de estudios, existe un marco macroeconómico común que condiciona los cambios económicos por igual y que determina elementos como el tipo de interés, agregados monetarios, nivel arancelario y otros impactos macroeconómicos por sobre los cuales el Estado remanente implica que, en la práctica, no se puede ser totalmente sectorialmente activa. El retiro del Estado significa un paso a una especie de "política por omisión". La economía se desarrolla más en la economía y deja de recibir tratamientos especiales de retiro público y de presencia débil de los reembarcos sometidos a la ley del más fuerte. Algunos cambios de las nuevas condiciones económicas y otros cambios económicos entraron al sector.

Los cambios que más han incidido sobre el sector agrícola han sido en todos los ámbitos de la vida económica. La tendencia, fue diferente en cada uno de los países, pero con rapidez. El Estado abandona progresivamente su rol productivo, en la inversión directa, en el otorgamiento de créditos, comercialización y otorgamiento de subsidios.

El Estado, en la primera etapa de las reformas, abandonó su rol productivo, liquidando empresas públicas y retirando su papel rector en los mercados; se redujo su consumo de recursos y productos, y se sueltan una serie de restricciones.

El rol central que hoy juega el sector privado en todos los países, también una realidad nueva que afecta ámbitos tan importantes como la sociedad, los valores, el consumo, entre otros. Las personas, sectores, regiones y países. Un aspecto que no se puede ignorar es cómo las personas integraron esta nueva realidad y cómo percibieron con rapidez la magnitud de las transformaciones.

serie de amarras económicas que inhiben el desarrollo de mercados, derogándose leyes, reglamentos y normas⁴.

Las privatizaciones se efectuaban bajo tres modalidades principales, según las situaciones: la primera fórmula fue a través de traspasos directos de propiedad desde el Estado al sector privado, con distintos grados de transparencia en la adjudicación de tales bienes; una segunda modalidad ha sido la apertura de nuevos espacios económicos para facilitar el fortalecimiento del sector privado, ya sea por retiro del Estado desde determinadas funciones o por tercerización de funciones públicas: servicios de asistencia técnica, de empresas productoras de servicios agrícolas, de agroindustrias y empresas de comercialización; y la tercera forma ha sido la racionalización de la actividad del Estado y la implantación de criterios «privados» en el manejo estatal, como autofinanciamiento de empresas públicas, eliminación de subsidios implícitos, aumento de precios de los servicios públicos.

En el sector agrícola el proceso de privatización de la economía se tradujo en la liquidación o venta total o parcial de las empresas comercializadoras de productos que hacían el puente entre la oferta y demanda. En este ámbito hay ejemplos claros: CONASUPO en México, la Juntas Nacionales en Argentina, IDEMA en Colombia, ECA en Chile, entre otros. En la comercialización de insumos se produjo un proceso semejante, ya que el Estado tenía una gran importancia como abastecedor de productos, semillas y servicios de maquinarias. Se reducen, retiran o tercerizan los servicios de asistencia técnica destinados a la pequeña y mediana agricultura.

En los años ochenta los organismos públicos de investigación agropecuaria existentes en los países de la región habían alcanzado un importante desarrollo. Sin embargo, la crisis económica y las nuevas políticas significaron un estrechamiento de los fondos públicos que eran la base de su funcionamiento. Alrededor de 1990, y en algunos países incluso antes, estos organismos deben modificar sus formas de operación, entre otras razones por sus problemas de financiamiento, pero también por enfrentar una diferente demanda de investi-

4 Algunos de los cambios legislativos significan modificaciones mayores en la estructura agraria, como ocurrió en Chile con la derogación paulatina de la Ley de Reforma Agraria entre 1973-1980, en México con la modificación del Artículo 27 constitucional y la promulgación de una nueva Ley Agraria. De igual forma, las legislaciones respecto a titulaciones de tierras han provocado cambios significativos en la concepción de la propiedad agraria.

gación que cambia desde los rubros básicos a los productos dinámicos y desde los primarios a los elaborados. A esto se une el efecto que provoca la priorización de algunas investigaciones, lo que hace ganar un enorme terreno a aquellas realizadas por empresas privadas productoras de semillas y otros productos. (Morales, 1999). Cambian las prioridades de investigación y estas entidades deben entrar en un proceso de mayor autofinanciamiento.

La drástica disminución del crédito público subsidiado, que recibían los productores de todos los estratos, ha tenido un impacto diferenciado en las posibilidades de readecuación productiva. Los bancos de fomento y otras instituciones similares dejaron de efectuar este tipo de créditos y posteriormente fueron privatizados o colocaron el costo de sus créditos y los requisitos de garantías a la par que los bancos privados. Este ha sido un factor limitante en la posibilidad de emprender procesos de readecuación productiva; en el caso de los pequeños propietarios la dificultad de acceso al crédito incluso llevó a pérdida de activos o a la pérdida de ingresos provenientes de la actividad productiva. Aún cuando hay países como Brasil, Colombia, México, y hasta en cierto momento, Argentina, en que se han mantenido sistemas públicos de crédito o líneas de crédito especiales para la agricultura, el acceso a crédito, en general, ha sido y continúa siendo un obstáculo serio para superar la heterogeneidad que se aprecia entre los productores agrícolas, incluso en los de tamaño medio, ya que inhibe la realización de las inversiones necesarias para reconvertirse tecnológicamente y acceder a la producción de rubros más dinámicos. Los programas de crédito para la pequeña agricultura tienen en general un sesgo hacia aquellos con mayores recursos productivos.

El retiro del Estado de las funciones de apoyo a la agricultura, así como la apertura de espacios de negocios para el sector privado y la desregulación tienen como resultado que se creen o dinamicen mercados de factores, productos e insumos.

Un ejemplo interesante de este proceso ocurrió en Argentina, donde, ante la disolución de la Junta de Granos, se creó un mercado de opciones y futuros de granos.

Otro ejemplo, aún más evidente, es la penetración de empresas comerciales de productos e insumos, que ocuparon el espacio de intermediación que antes era manejado por el Estado. La exportación frutícola y hortícola es actualmente realizada por grandes empresas nacionales o transnacionales.

os básicos a los productos dinámicos y desde
to se une el efecto que provoca la priorización
e hace ganar un enorme terreno a aquellas
s productoras de semillas y otros productos.
tidades de investigación y estas entidades
por autofinanciamiento.

crédito público subsidiado, que recibían los
s, ha tenido un impacto diferenciado en las
productiva. Los bancos de fomento y otras ins-
spectuar este tipo de créditos y posteriormente
el costo de sus créditos y los requisitos de
privados. Este ha sido un factor limitante en las
de readecuación productiva; en el caso de
dificultad de acceso al crédito incluso llevó a
de ingresos provenientes de la actividad
es como Brasil, Colombia, México, y hasta en
que se han mantenido sistemas públicos de
es para la agricultura, el acceso a crédito, en
un obstáculo serio para superar la heteroge-
productores agrícolas, incluso en los de tamaño
ación de las inversiones necesarias para
acceder a la producción de rubros más diná-
para la pequeña agricultura tienen en general
res recursos productivos.

ciones de apoyo a la agricultura, así como la
s para el sector privado y la desregulación
no dinamicen mercados de factores, produc-

de proceso ocurrió en Argentina, donde, ante
s, se creó un mercado de opciones y futuros

te, es la penetración de empresas comerciales
aron el espacio de intermediación que antes
portación frutícola y hortícola es actualmente
nacionales o transnacionales.

Otro mercado que se dinamiza es el de servicios para la agricultura. En muchos países se crearon activos mercados de arrendamiento de maquinaria agrícola, ante la disolución de las empresas públicas que daban estos servicios.

También puede darse como ejemplo lo ocurrido en el mercado de tierras que se creó en Chile, como producto de la reversión de la reforma agraria, la derogación paulatina de la Ley que la regía y la entrega de parcelas en sectores de muy buenos suelos a sectores campesinos que no tenían ni capital ni apoyo técnico para producir. Hasta ese momento el mercado de la tierra tenía un muy escaso dinamismo. Estas tierras muy pronto fueron demandadas por las empresas frutícolas en expansión. La presencia de una oferta implícita de tierras y la existencia de una dinámica demanda abrió el mercado y a corto andar la tierra aumentó su valor, expresando su rentabilidad potencial.

Un fenómeno similar, pero que muestra un menor dinamismo debido a los problemas legales de derechos de propiedad, ocurrió en Perú al disolverse el área de reforma agraria. Si bien se estableció un marco jurídico que pone en el centro el derecho de propiedad, lo que se traduce en la posibilidad de titulación de las tierras y en su integración al mercado, aún no se observa una regularización plena de tales derechos.

La desregulación del mercado de trabajo ha provocado también grandes transformaciones, hacia una mayor flexibilidad, gran aumento del mercado de trabajo temporal y una mayor interrelación entre el mercado de trabajo rural y urbano, que hoy no tienen límites nítidos. La fuerza de trabajo no especializada se mueve entre ambos sectores. Estos cambios han afectado también a servicios utilizados por la industria de agroexportación, como es el trabajo en los puertos.

Al avanzar el proceso privatizador va modificándose el rol del Estado. El sector privado, por su parte, se identifica como el motor de la economía. Evidentemente los niveles de injerencia pública en los procesos económicos son aún muy heterogéneos. Pero, es claro que el Estado pasa a tener roles muy diferentes a los anteriores, como promotor de la apertura comercial, regulador de la actividad de los mercados, facilitador de ambientes propicios a la inversión y a la operación fluida de la economía, árbitro de conflictos económicos entre agentes privados, y, eventualmente, en unos países más que en otros, como agente corrector de las distorsiones e inequidades sociales que trae consigo la operación de una economía liberalizada. El apoyo del Estado a nivel de empresas se centra en la resolución de problemas específicos y en la construc-

ción de infraestructura que permita conectividad de la producción a mercados: caminos, puertos, riego, electricidad.

Las repercusiones de estas políticas tienen un impacto muy negativo en el sector agrícola, aunque diferenciado, de acuerdo con el mercado al que se vincula la producción y a la dotación de activos. En la primera etapa de las reformas los agricultores, tanto empresarios como campesinos, enfrentan simultáneamente la desregulación de los mercados; la apertura de la economía; la eliminación de los subsidios, y los cambios de legislación y regulaciones institucionales. La readecuación que debieron emprender los productores ha sido extremadamente difícil, sobre todo después de un largo período de generosos subsidios directos e indirectos. En ciertos segmentos de productores y en las regiones más desfavorecidas al interior de los países, aún no se supera el impacto de este conjunto de *shocks*.

En este período nuevos propietarios privados o grandes empresas, con una lógica empresarial y desligada de las antiguas tradiciones agrarias, entran al sector. A diferencia de los antiguos propietarios rentistas estos nuevos empresarios buscan negocios rentables, generalmente ligados a los rubros más dinámicos, y buscan integración entre la producción, agroindustria, agrocomercio y exportación. Son estas empresas las más características de la nueva estructura agraria. En muchos casos se constituyen en polos de desarrollo de un territorio mediante la articulación de la producción de predios más pequeños.

Una materia en la que se produce un cambio muy significativo es en la importancia relativa de los distintos recursos productivos. En los actuales procesos agrícolas la relación entre tierra y capital se ha incrementado fuertemente en favor de este último. El capital ha adquirido la máxima relevancia en las funciones de producción empresarial y la tierra ha perdido en parte la importancia central que había tenido históricamente. Ello, en función del reordenamiento productivo, de la urgencia de alcanzar competitividad, de la introducción de nuevas tecnologías más intensivas, entre otros factores. Se privilegia el capital en todas sus formas; mientras la tierra conserva relevancia sólo como sustento de dotaciones crecientes de capital; el conocimiento y la información comercial y tecnológica pasan a constituirse en recursos clave en la producción y comercialización de los productos.

Otro aspecto central del modelo es la importancia que adquiere el comercio exterior. Muchos países han puesto un gran énfasis en la suscripción de acuerdos comerciales con sus socios más destacados. Junto a la inversión se estima al comercio exterior como un factor clave de dinamización de la economía y en

especial de la a
La tendencia e
rebajar las barr
acuerdos con l

La apertura
de los product
para consumo
importaciones
países desarro
mente con fue
ductos para el
objetivos y pe
una permaner
responder de

Spoor (200
ticas comercia
ses. Él señala s
años noventa
y México; con
no liberalizad

Los efecto
mente en el se
donde no se h
parte de sus p
mento a otro

Aún hoy p
gran articular
débiles, muy
nuevas cond
como un tod
una competi

La aplica
incluso anter
pública, prob
cia del Estado
reemplazad

la conectividad de la producción a mercaderías.

Las reformas tienen un impacto muy negativo en el mercado, de acuerdo con el mercado al que se refieren los activos. En la primera etapa de las reformas empresariales como campesinos, enfrentan dificultades en los mercados; la apertura de la economía; los cambios de legislación y regulaciones que debieron emprender los productores ha sido todo después de un largo período de generación. En ciertos segmentos de productores y en el interior de los países, aún no se supera el

Los empresarios privados o grandes empresas, con una ruptura de las antiguas tradiciones agrarias, entran al mercado. Los propietarios rentistas estos nuevos empresarios generalmente ligados a los rubros más dinámicos de la producción, agroindustria, agrocomercio y servicios, las más características de la nueva estructura económica. Existen en polos de desarrollo de un territorio la producción de predios más pequeños.

Se produce un cambio muy significativo es en la disponibilidad de recursos productivos. En los actuales programas y capital se ha incrementado fuertemente el crédito que ha adquirido la máxima relevancia en las economías y la tierra ha perdido en parte la importancia histórica. Ello, en función de la urgencia de alcanzar competitividad, de las reformas más intensivas, entre otros factores. Se requiere nuevas normas; mientras la tierra conserva relevancia y recursos crecientes de capital; el conocimiento y la tecnología pasan a constituirse en recursos clave en el desarrollo de los productos.

La importancia que adquiere el comercio internacional pone un gran énfasis en la suscripción de acuerdos comerciales destacados. Junto a la inversión se estima al comercio como clave de dinamización de la economía y en

especial de la agricultura, sobre todo en países de estrechos mercados internos. La tendencia es a una amplia apertura del comercio para lo cual se procede a rebajar las barreras arancelarias y para arancelarias y a buscar la suscripción de acuerdos con los socios comerciales más significativos.

La apertura plantea uno de los problemas más difíciles de superar por parte de los productores agrícolas. Los que se vinculan a los mercados de productos para consumo interno, se enfrentan al desafío de ser competitivos frente a las importaciones de productos agrícolas que provienen de países vecinos o de países desarrollados con mayores niveles de eficiencia económica y frecuentemente con fuertes subsidios a los precios. Las empresas especializadas en productos para el comercio exterior deben ser capaces de penetrar sus mercados objetivos y permanecer en ellos competitivamente, para lo cual requieren de una permanente inversión para alcanzar altos niveles de eficiencia y calidad y responder de una manera ágil a las nuevas demandas de los mercados.

Spoor (2000), sobre la base de Weeks (1995), muestra los cambios en las políticas comerciales, como indicadores de los niveles de apertura de algunos países. Él señala sobre la base de una tipología de países, que hacia mediados de los años noventa se podían calificar como altamente liberalizados a Bolivia, Chile y México; como medianamente liberalizados a Colombia y Costa Rica y como no liberalizados a Argentina, Brasil y Perú.

Los efectos de la apertura y liberalización se han dejado sentir negativamente en el sector agrícola, especialmente en aquellos productores y territorios donde no se han logrado articular negocios ganadores. Los países y una buena parte de sus productores no estaban preparados para convertirse de un momento a otro en exportadores competitivos.

Aún hoy persisten sectores agrícolas empresariales ineficientes que no logran articularse a los mercados sin los apoyos del Estado; sectores campesinos débiles, muy mal preparados para enfrentarse a producir y participar en las nuevas condiciones de mercados abiertos y sin subsidios. El sector agrícola como un todo, prácticamente en todos los países, está muy lejos de alcanzar una competitividad sistémica.

La aplicación de las reformas dejó de manifiesto una serie de debilidades, incluso anteriores a las políticas de liberalización: vacíos de la organización pública, problemas de institucionalidad; necesidad de nuevas normas; ausencia del Estado, que no siempre, ni en todas sus funciones, ha sido eficientemente reemplazado por el sector privado; déficit de infraestructura, de carreteras,

puertos, comunicaciones, información; restricción de servicios financieros; déficit del aparato agrocomercial y agroindustrial.

Como resultado de esta primera fase privatizadora, el Estado resultó reducido en sus capacidades, competencias y recursos, en tanto que una parte del sector privado empresarial surgió fortalecido como centro del poder económico, como inversor clave para el proceso de crecimiento económico, con un liderazgo absoluto en la identificación de proyectos de inversión, en su financiación y en el desarrollo tecnológico y productivo del país.

Como resultado de la operación del nuevo modelo se agudizó la heterogeneidad entre empresas, regiones, tipos de productores. Una proporción pequeña de empresas, no cuantificada en los distintos países, generalmente los sectores exportadores de cada país y productores e importadores de bienes de consumo conspicuo, se insertó con fluidez dentro del modelo, pero el grueso de las empresas no se readecuaron con facilidad. Las políticas macro económicas y sectoriales dejan como resultado una creciente polarización económica y social, situación que se refleja en una reforzada concentración del ingreso en la región.

En la esfera del desarrollo rural este es un período de extrema ausencia de acciones públicas. El propio concepto se desdibuja en sus contenidos. En el período anterior eran orientados desde el Estado y volvían al Estado, a través de las demandas sociales, y ahora, en muchos de los países se desintegró la institucionalidad pública, agrícola y social (incluso educacional y de salud) que hacía la práctica del desarrollo rural. En palabras del secretario general de CEPAL, J. A. Ocampo: "Ha habido en la última década un desmantelamiento, más o menos severo de los instrumentos tradicionales de apoyo al sector agropecuario,... sin que se hayan puesto en su lugar otros con igual o mejor efectividad".

En esta situación, el abandono por parte del Estado, la apertura externa, la competencia con empresas de mayores recursos y mercados internos poco transparentes, determinan que la pequeña propiedad subsista, pero con graves problemas. Estos son algunos de los factores que explican la agudización de la pobreza rural.

En síntesis, los énfasis de las políticas en las primeras fases de la apertura han sido, con distintas trayectorias y ritmos:

- Retiro del Estado de su rol activo y directo en los procesos económicos.

- Apertura ha...
- Liberalizac...
- Desarrollo nacionales...
- Mercado d...
- Mercado d...
- Mercado d...
- El Estado sociales.

información; restricción de servicios financieros; y agroindustrial.

En la primera fase privatizadora, el Estado resultó reduciendo competencias y recursos, en tanto que una parte del Estado fortalecido como centro del poder económico impulsó el proceso de crecimiento económico, con un aumento de proyectos de inversión, en su financiamiento y productivo del país.

Con el nuevo modelo se agudizó la heterogeneidad de los tipos de productores. Una proporción pequeña de productores e importadores de bienes de consumo se mantuvo dentro del modelo, pero el grueso de los productores con facilidad. Las políticas macro económicas resultaron una creciente polarización económica y una reforzada concentración del ingreso en la

En este es un período de extrema ausencia de un concepto se desdibuja en sus contenidos. En el momento desde el Estado y volvían al Estado, a través de la ley, en muchos de los países se desintegró la estructura y social (incluso educacional y de salud) del sector rural. En palabras del secretario general de la FAO en la última década un desmantelamiento, de los instrumentos tradicionales de apoyo al sector rural y se puso en su lugar otros con igual o mejor

por parte del Estado, la apertura externa, la reducción de recursos y mercados internos poco transparentes, la propiedad subsista, pero con graves problemas de los productores que explican la agudización de la

En las primeras fases de la apertura económica, el Estado directo en los procesos económicos.

- Apertura hacia los mercados externos, promoción de las exportaciones, crecimiento de los flujos de comercio (exportaciones e importaciones).
- Liberalización de los mercados internos de factores, productos e insumos.
- Desarrollo del mercado de tierras. Se propicia desde los organismos internacionales la regularización de títulos de dominio de pequeños propietarios y de propiedad indígena, con lo cual se habilita a los propietarios para participar en contratos, solicitar financiamiento y acceder a la economía formal. Este proceso también contribuye a integrar estas tierras a los mercados del recurso, vía a través de la cual los pobres rurales y comunidades indígenas suelen perder sus condiciones de propietarios. El precio de la tierra se va ajustando y tiende a reflejar su rentabilidad potencial.
- Mercado de capitales. El recurso productivo estratégico en este período es el capital en todas sus formas: Privatización de la banca; retiro total o parcial del Estado del mercado financiero; fuertes restricciones crediticias, aunque se mantienen algunas fuentes estatales de financiamiento para las economías campesinas, el capital se transa a tasas reales de interés, tecnología de alto nivel, insumos modernos, etc.
- Mercado de trabajo. Se observa que los límites entre mercado de trabajo rural y urbano se van desperfilando. Aumenta el empleo rural no agrícola y como contrapartida sectores urbanos significativos son captados por el mercado de trabajo agrícola en la época *pico* de demanda. Hay un cambio en el patrón de empleo predominante, de permanente a temporal, y relajación de las leyes laborales, lo cual implica un bajo nivel de intervención en el mercado laboral, situación que opera como un factor de competitividad "espúrea" en la actividad exportadora de las empresas.
- Mercado de productos. Retiro del Estado. Generación de una franja privada de comercialización y transformación, de insumos y productos, que ocupa el espacio económico que antes ocupaban las instituciones públicas en estas funciones. Este sector extrae importantes excedentes desde la agricultura y ha adquirido una poderosa influencia, orientando y condicionando procesos productivos.

La operación de estas políticas ha generado un conjunto de problemas que han tenido repercusiones negativas y que son de difícil manejo:

- El Estado debe cambiar su rol y asumir nuevos desafíos económicos y sociales.

- Existe una gran heterogeneidad entre empresas, regiones, tipos de productores, lo cual complejiza la formulación, focalización, aplicación y seguimiento del impacto de las políticas.
- Concentración de la modernización, las ganancias y el capital en un reducido segmento del sector privado productor y del sector de intermediación interno y externo.
- Los problemas medio ambientales aún no reciben la debida atención y en algunos países quedan en «tierra de nadie».
- El Estado diluye su aporte a la inversión en ciencia y tecnología, con lo cual se dificulta orientar esta importante área a las tareas prioritarias del país. El sector de productores privados aún no lo asume como parte de sus responsabilidades económicas.
- Fuerte diferenciación social. Extendida pobreza de difícil solución. Especialmente en el sector rural, donde se encuentran grandes núcleos de pobreza dura. La pobreza rural aumenta, tanto por el empobrecimiento e incapacidad de competir de la pequeña propiedad, como por el deterioro de las condiciones laborales de los asalariados agrícolas.
- Cambia el concepto de desarrollo rural de las décadas anteriores. Pasa de una promoción del rol político y social del campesinado a programas específicos de fomento y/o programas destinados a paliar la pobreza rural.

Desde mediados de los noventa en adelante, se consolidan las reformas, observándose un mayor énfasis en los aspectos sociales

En este período los aspectos centrales del modelo se han mantenido e incluso profundizado y consolidado. En términos generales, con la excepción de algunos países, existe una mayor continuidad en el manejo macroeconómico, lo cual otorga una plataforma más clara para la identificación e implementación de políticas sectoriales. Sin embargo, en estos últimos años es posible observar un cambio de énfasis respecto a la etapa anterior.

Las reformas económicas fundamentales están realizadas o en vía de realizarse. Ahora se requiere que ello se evidencie en resultados claros, tanto en los aspectos productivos y comerciales, como en la corrección de los resultados más negativos de la aplicación de las políticas aperturistas y en la modernización general de las estructuras organizacionales públicas y

entre empresas, regiones, tipos de producción, focalización, aplicación y seguimiento.

ción, las ganancias y el capital en un reducido productor y del sector de intermediación

ales aún no reciben la debida atención y en forma de nadie».

inversión en ciencia y tecnología, con lo cual se ante área a las tareas prioritarias del país. El país aún no lo asume como parte de sus respon-

extendida pobreza de difícil solución. Especialmente se encuentran grandes núcleos de población, tanto por el empobrecimiento y la pequeña propiedad, como por el deterioro de los asalariados agrícolas.

desarrollo rural de las décadas anteriores. Pasa de un modelo social del campesinado a programas especiales destinados a paliar la pobreza rural.

En adelante, se consolidan las reformas, especialmente en los aspectos sociales

centrales del modelo se han mantenido e incluido. En términos generales, con la excepción de la continuidad en el manejo macroeconómico, la claridad para la identificación e implementación del programa, en estos últimos años es posible observar una etapa anterior.

fundamentales están realizadas o en vía de serlo, de lo se evidencie en resultados claros, especialmente en los aspectos comerciales, como en la corrección de la aplicación de las políticas aperturistas y la reestructuración de las estructuras organizacionales públicas y

privadas. El logro de estos objetivos requiere de una mayor actividad pública en cuanto a políticas sectoriales, en la aplicación de políticas sociales y en el apoyo a la pequeña agricultura. Existe un cierto consenso acerca de que los efectos negativos de las políticas no se solucionan sólo por la vía del mercado. Ello lleva a la necesidad de formular y aplicar políticas que apunten a resolver las fallas de mercado que crean nudos de ineficiencia en la asignación de los recursos, lo que impide un crecimiento sectorial más homogéneo en lo económico y social.

En distintos países se observa una nueva preocupación por la modernización del aparato público, con diferentes niveles de reflexión estratégica acerca de las tareas prioritarias, de la necesidad de generar valor público y de alcanzar pertinencia, eficiencia, sostenibilidad en el accionar del Estado. Los problemas de gestión han pasado a un lugar relevante de la agenda, sobre todo ante la restricción de los gastos públicos y la dimensión de las tareas pendientes. Como parte del proceso modernizador del Estado, se plantean procesos de descentralización, que sitúan una mayor cantidad de decisiones en los representantes públicos regionales y locales. Una restricción de la mayor parte de estos procesos es su énfasis en aspectos puramente sociales, dejando de lado la dotación de instrumentos que permitirían una mejor orientación de los programas de fomento dirigidos al desarrollo rural y territorial.

En esta perspectiva hay esferas en las cuales los gobiernos están situando sus preocupaciones y esfuerzos. Una, donde se observa una participación pública significativa, se refiere a la apertura de mercados externos y a la promoción de acuerdos comerciales, en un proceso coherente con su propia apertura externa, lo cual se refleja claramente en el descenso experimentado por los aranceles. (Cuadro 1).

La mayor parte de los países han incluido en estas rebajas un gran número de productos. Si se compara la situación entre países y aquella señalada por Spoor (2000) se observa que Bolivia y Chile aún pueden considerarse como altamente liberalizados, con aranceles promedio bajo el 10%, en tanto México, que integraba este grupo, tiene actualmente uno de los niveles promedios de aranceles más altos, junto a Colombia y Perú. El resto de los países se sitúan en niveles intermedios. Cabe señalar que el nivel mínimo de arancel se hace efectivo a través de los acuerdos comerciales y de las preferencias que cada país ha otorgado a sus socios comerciales más importantes.

Si se analizan los países de la región se puede detectar que prácticamente todos ellos han suscrito acuerdos comerciales de distintos tipos. Si se conside-

CUADRO 1. Información resumida de gravámenes de importación

País	Cant. de ítem	Mínimo	Máximo	Medio
Argentina	1.195	0,00	22,00	11,72
Bolivia	1.110	5,00	10,00	9,99
Brasil	1.195	0,00	55,00	11,35
Colombia	1.122	0,00	80,00	15,38
Cuba	923	0,00	40,00	27,88
Chile	1.363	6,00	6,00	6,00
Ecuador	1112	0,05	20,50	14,37
México	1.419	0,00	260,00	23,17
Paraguay	1.195	1,50	35,00	12,29
Perú	1.147	4,00	25,00	15,68
Uruguay	1.775	0,00	55,00	11,12
Venezuela	1.086	0,00	20,00	14,46

Fuente: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALADI.

ran sólo los países incluidos en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se constata que desde 1980 en adelante se han suscrito un número que supera los 200 acuerdos, de distintos tipos y alcance. Muchos de ellos se han extinguido y han sido sustituidos por nuevas versiones actualizadas y más inclusivas. Actualmente están vigentes alrededor de unos 40 acuerdos, aparte de los subregionales.

La dinámica que muestran los acuerdos indica que existe una actividad importante de búsqueda de mayor apertura por parte de los gobiernos, lo cual se complementa con una activa participación en acuerdos subregionales: México está integrado al NAFTA; MERCOSUR está iniciando negociaciones con la Unión Europea, y otros países de la región buscan alcanzar acuerdos extrarregionales.

El abrir nuevos mercados trae consigo un amplio conjunto de nuevas tareas, en la generación de acuerdos, estudio, seguimiento y ajuste de la situación interna a las reglas que imponen, así como en la evaluación de las ganancias y pérdidas que se generan para unos y otros grupos de productores o consumi-

de gravámenes de importación

Mínimo	Máximo	Medio
0,00	22,00	11,72
5,00	10,00	9,99
0,00	55,00	11,35
0,00	80,00	15,38
0,00	40,00	27,88
6,00	6,00	6,00
0,05	20,50	14,37
0,00	260,00	23,17
1,50	35,00	12,29
4,00	25,00	15,68
0,00	55,00	11,12
0,00	20,00	14,46

de Libre Comercio, ALADI.

sociación Latinoamericana de Integración
en adelante se han suscrito un número que
os tipos y alcance. Muchos de ellos se han
por nuevas versiones actualizadas y más
antes alrededor de unos 40 acuerdos, aparte

acuerdos indica que existe una actividad
apertura por parte de los gobiernos, lo cual
participación en acuerdos subregionales: Méxi-
OSUR está iniciando negociaciones con la
de la región buscan alcanzar acuerdos

onsigo un amplio conjunto de nuevas ta-
estudio, seguimiento y ajuste de la situa-
así como en la evaluación de las ganancias
y otros grupos de productores o consumi-

dores. Un tema delicado, desde el punto de vista económico y político, es que la apertura trae aparejada la competencia desleal y los subsidios encubiertos, que ponen en riesgo los avances económicos y la readecuación productiva efectuada por la agricultura y especialmente por sus sectores más atrasados. La apertura comercial pone a la agricultura de cada país en una situación de abierta competencia con países de la región o de fuera de esta, mejor dotados en recursos, más productivos, con mayores niveles de competitividad o, como es sabido, con países que cuentan con subsidios a los precios de los principales productos agropecuarios. Se debe contar, entonces, con políticas o instrumentos que sin contravenir las bases de los acuerdos y de la Organización Mundial del Comercio, otorguen protección frente a la competencia desleal y a la incertidumbre de ingresos que afecta a los productores, debido a la volatilidad de los precios en los mercados internacionales.

Como complemento importante de la actividad privada, el Estado debe asumir la responsabilidad de acrecentar y mantener la infraestructura básica, como carreteras, puertos, aeropuertos, comunicaciones, que permitan a las empresas contar con una base sólida para conectarse a los mercados internos y externos. Dados los ingentes recursos que ello demanda se ha generalizado una apertura del financiamiento de estas inversiones al sector privado, por la vía de las concesiones. Estas, a su vez, han viabilizado la entrada de inversión extranjera en áreas vitales para la modernización⁵.

Otro aspecto que debe concentrar la atención pública, como elemento de la competitividad y para la penetración de mercados externos, son los problemas de sanidad animal y vegetal, medio ambientales, de calidad y normas de comercialización. Esta categoría de problemas ha ido adquiriendo importancia y elevando su status gubernamental. El mantenimiento de altos niveles sanitarios, es la puerta de entrada a los acuerdos de comercio, sobre todo cuando se trata de ingresar a los mercados de los países desarrollados. Ello, ligado a las buenas prácticas agrícolas, son elementos centrales en el inicio de cualquier negociación. Por otra parte, se va imponiendo el criterio de evaluaciones de impacto ambiental de los nuevos proyectos de inversión, que estuvieron ausentes o pálidamente presentes en las décadas anteriores. En el último tiempo

5 Un punto que no debería eludirse es que si bien las licitaciones abren nuevas oportunidades de inversión privada, interna y externa, pueden también significar una puerta de entrada para procedimientos ilegales y para el otorgamiento de privilegios indebidos. Como en todas las intervenciones públicas se requiere de normas claras y transparentes en la asignación de estos contratos.

ento de las participaciones de mercado va cuidado ambiental, sanidad, inocuidad de n.

de resolver para alentar el crecimiento del la inversión en investigación y tecnología. to se mueve alrededor de un 2,5% (en Aus- ón supera el 3,5%) de su producto interno desarrollo esta proporción es de un 0,5%. El básica, de largo plazo, que presenta mayo- to a sus resultados, es un problema no re- la necesidad de que las capacidades de biendo el apoyo de recursos públicos. Pa- eficiencia sean asignados mediante meca- sean posteriormente evaluados.

nciamiento de la investigación que privi- ficables. Se han expandido los fondos com- a forma de acceso a recursos, vía concursos garantiza una mayor respuesta a la deman- recursos públicos. Se concentran en áreas ramiento de la gestión empresarial, promo- ón pública privada en aspectos sanitarios.

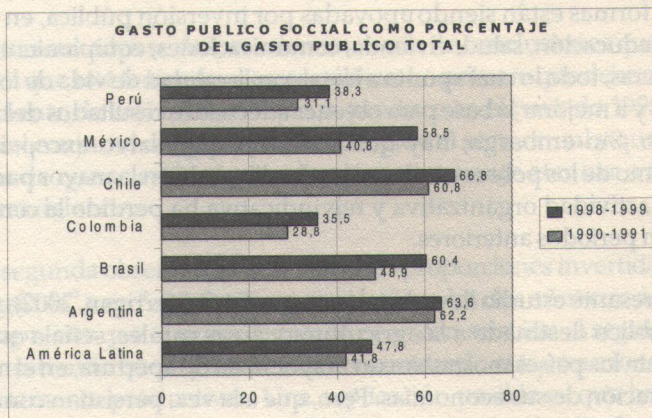
na política pública, destinada a que los ins- competencia sus propuestas y tomaran en r privado. Así, para algunos fondos la par- que promueve la colaboración entre agentes un tipo de investigación más cercana y rios. Es normal que para acceder con éxito tayan *joint venture* institucionales. A pesar l sector privado, aún se observa un aporte y tecnológico. Si se analiza la composición ón se constata que este se compone del s INIAS; una proporción bastante menor ón aportada por el sector privado, genera- nes, por una proporción muy menor apor-

s INIAS, renovados en su estructura, han sus directorios y en algunos países a sus

estaciones regionales. Se pueden señalar los ejemplos de Uruguay (INIA), Colombia (CORPOICA), Argentina (INIA), Brasil (EMBRAPA) y Chile (INIA). Otro efecto de esta readecuación ha sido la venta o traspasos de centros de investigación al sector privado, como ha ocurrido en México, Colombia y Perú.

Otra área de preocupación se refiere a la persistencia de indicadores de pobreza, que en algunos países son graves, lo que determina que se vuelva a enfatizar el gasto público dedicado a programas sociales. Un estudio de CEPAL acerca del monto y usos del gasto público, en los distintos países de la región, muestra que efectivamente el gasto social se ha incrementado tanto en la región como en casi todos los países.

GRÁFICO 1.



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, tomado de Kerrigan (2001).

También se observa que se ha incrementado el gasto social hacia el sector rural. En estos años el concepto de desarrollo rural ha evolucionado, entre otros factores, debido a la reforma de las políticas, a la restricción del gasto público en la década de los ochenta e inicios de los noventa y al análisis de las experiencias anteriores y de las lecciones que de ello se desprenden. Se implementa hacia sectores y territorios específicos, en dos modalidades: a través de políticas nacionales o a través de proyectos, focalizados en cuanto al espacio y sujetos sociales a los que se proporciona cobertura. El Estado, en

muchos de los países, externaliza las acciones de desarrollo y opera a través de terceros. Se han establecido dos tipos de políticas en el "hacer" del desarrollo rural, con combinaciones entre ambas:

Una primera, preferentemente de fomento productivo y de prestaciones de servicios orientados a los sectores campesinos que cuentan con una dotación suficiente de recursos productivos y que están total o parcialmente integrados a los mercados.

Una segunda, orientada fundamentalmente a resolver problemas agudos de pobreza rural y dirigida a los sectores de menores recursos. Las acciones hacia este último sector se sitúan muchas veces fuera del ámbito de los ministerios de agricultura o son de responsabilidad compartida con los ministerios sociales.

Ambas formas están siendo apoyadas por inversión pública, en las áreas rurales, en educación, salud, vivienda, comunicaciones, equipamiento sanitario y carreteras, todo lo cual apunta a fortalecer la calidad de vida de los territorios rurales y a mejorar la base para obtener adecuados resultados del fomento productivo. Sin embargo, hay que observar que, salvo excepciones, el protagonismo de los pobres rurales se ha desdibujado en la mayor parte de los países y la actividad organizativa y reivindicativa ha perdido la centralidad que tuvo en períodos anteriores.

Un interesante estudio llevado a efecto por FAO (Kerrigan, 2002), respecto al gasto público destinado a la agricultura y áreas rurales, señala que en los años noventa los países mostraban un mayor nivel de apertura, en el marco de una reactivación de sus economías. Pero, que a la vez, persistían condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria. Este estudio recoge una reflexión que afirma que no es posible la operación de una política de mercado eficiente, sin la presencia de un Estado, también eficiente.

Ello, junto a las restricciones de fondos que determinan las políticas macroeconómicas de gastos públicos responsables, conduce, a su vez, a la idea central de que es necesario un manejo cada vez más eficiente de las políticas públicas. Los procesos de modernización del Estado, que hoy son impulsados desde dentro de los países y desde fuera por los organismos multilaterales, plantean la necesidad de una reflexión acerca de la cantidad y calidad del gasto público y de su impacto, en términos de los objetivos estratégicos buscados para el sector.

Algunas de las conclusiones de este estudio señalan que aún el gasto público es significativo y que, por lo tanto, debe usarse eficientemente para promover el desarrollo agrícola; que se observa dispersión de áreas temáticas abordadas por los proyectos de desarrollo, cuestión que también se desprende del estudio de los objetivos y acciones de los principales programas de desarrollo y superación de la pobreza que están en aplicación (Escolla y Ponce, 2000; Barril, 2002). El estudio también indica que hay falta de coordinaciones entre instituciones públicas; que aún una parte significativa de los recursos se usan en programas de intervención de mercados sin buenos resultados; que existe una tendencia a la descentralización del gasto y a la falta de criterios que lo ordenen, y que hay escasa participación privada en infraestructura extrapredial.

Los resultados de este trabajo permiten cuantificar y calificar qué tipo de problemas son los que está intentando resolver el Estado, desde las políticas públicas y desde su contraparte, el gasto público. (Cuadro 2).

De los resultados se desprenden una serie de conclusiones que hablan de los énfasis que está teniendo el gasto público. Lo primero que debe recalcar es el incremento de casi un tercio que se produce en el período 1995-2000, que muestra el conjunto del gasto público dirigido al sector rural y que avalaría la hipótesis de que se está intentando más activamente atenuar o resolver los problemas del sector.

Una segunda observación se refiere a las proporciones invertidas en "desarrollo agrícola" y en "apoyo a áreas rurales", en los dos años considerados. Es posible apreciar que el primero pierde peso con relación al segundo, lo cual estaría mostrando que el gasto se está concentrando más en acciones sociales y no directamente productivas. Una explicación posible es que hoy en día el Estado posee menos instrumentos de fomento y menos institucionalidad para aplicarlos, en cambio, cuenta con mayores recursos y vías institucionales para entregar infraestructura y servicios sociales básicos, cuestión que también se relaciona con el tipo de préstamos multilaterales que negocian los gobiernos.

Una tercera reflexión tiene que ver con el importante incremento en el fomento productivo focalizado, en oposición al fomento productivo horizontal, aunque este último sigue teniendo mayor importancia absoluta. La tendencia a un mayor crecimiento del gasto productivo focalizado podría atribuirse a la mayor importancia que están teniendo los proyectos específicos en la aplicación de instrumentos de fomento, por sobre los programas nacionales.

CUADRO 2. Gasto público agrícola en áreas rurales (EN MILLONES DE DÓLARES)

	Millones US\$		Porcentaje		Increment.
	1995	2000	1995	2000	porcentual
Desarrollo agrícola y apoyo a áreas rurales	9.777,4	13.085,2			34%
I. Sector agrícola	5.637,6	6.399,8	57,7	48,9	14%
1. Fomento productivo (horizontal)	4.757,1	4.901,1	84,4	76,6	3%
Desarrollo de mercados	2.744,9	2.844,5	57,7	58,0	4%
Desarrollo del riego	752,8	620,2	15,8	12,7	-18%
Innovación y gestión	459,5	452,0	9,7	9,2	-2%
Conservación de suelos	122,3	121,4	2,6	2,5	-1%
Fomento forestal	85,6	119,9	1,8	2,4	40%
Patrimonio fito y zoo sanitario	421,8	538,1	8,9	11,0	28%
Comunicaciones y servicios de información	170,2	205,0	3,6	4,2	20%
2. Fomento productivo focalizado	476,0	1.027,4	8,4	16,1	116%
3. Desarrollo rural integral	404,5	471,3	7,2	7,4	17%
II. Apoyo a áreas rurales	4.139,8	6.685,4	42,3	51,1	61%
Infraestructura áreas rurales	1.593,5	2.417,4	38,5	36,2	52%
Servicios sociales áreas rurales	2.546,3	4.268,0	61,5	63,8	68%

Fuente: Kerrigan, G. y FAO. 2001. Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: ALC, tendencias y desafíos.

Un cuarto punto se refiere a la variación en los ítems que componen el desarrollo agrícola. Como lo señala Kerrigan en su análisis, se observa que una alta proporción de este gasto, en los dos períodos, se invierte en lo que se denomina "desarrollo de mercados", título bajo el cual puede haber intervenciones de mercado, así como acciones tendientes a mejorar la operación de estos. No obstante, la proporción de gastos que aún se destina a este propósito es sorprendentemente alta.

Si se revisa la situación por países (Kjollerstrom, 2003, sobre la base de Kerrigan), se encuentra que países como Brasil (entre 1996-2000) estaban invir-

tiendo do
miento de
programa
Rica y Col
cultura en

Otros
gasto en fi
tivamente
retroceso

Estas
parecen e
los énfasis
sector.

Por últ
de los año
nes en dis

- En las
gión e
1998)
subsec
tor par
ño nu
media
ción y

- Sólo u
pero a
libre n
entre l
al Esta
vo qu
protec

- La situ
que en
do un
la gran

en áreas rurales (EN MILLONES DE DÓLARES)

Millones US\$		Porcentaje		Incremento porcentual
1995	2000	1995	2000	
9.777,4	13.085,2			34%
5.637,6	6.399,8	57,7	48,9	14%
4.757,1	4.901,1	84,4	76,6	3%
2.744,9	2.844,5	57,7	58,0	4%
752,8	620,2	15,8	12,7	-18%
459,5	452,0	9,7	9,2	-2%
122,3	121,4	2,6	2,5	-1%
85,6	119,9	1,8	2,4	40%
421,8	538,1	8,9	11,0	28%
170,2	205,0	3,6	4,2	20%
476,0	1.027,4	8,4	16,1	116%
404,5	471,3	7,2	7,4	17%
4.139,8	6.685,4	42,3	51,1	61%
1.593,5	2.417,4	38,5	36,2	52%
2.546,3	4.268,0	61,5	63,8	68%

gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de áreas rurales y desafíos.

La variación en los ítems que componen el índice de competitividad rural de la Kerrigan en su análisis, se observa que una gran parte de los gastos, en los dos períodos, se invierte en lo que se denomina "infraestructura", título bajo el cual puede haber intervenciones tendientes a mejorar la operación de las explotaciones agrícolas y de gastos que aún se destina a este propósito.

países (Kjollerstrom, 2003, sobre la base de datos de los países como Brasil (entre 1996-2000) estaban invir-

tiendo dos tercios de su gasto hacia la agricultura en programas de sostenimiento de precios. México hacía otro tanto, destinando alrededor de un 50% a programas de sostenimiento de precios y de ingresos. De igual forma, Costa Rica y Colombia estaban invirtiendo una buena parte del gasto hacia la agricultura en programas de estabilización o sostenimiento de precios.

Otros aspectos dignos de resaltar se refieren a la mayor importancia del gasto en fito y zoosanidad y en inversión forestal. Por último, sorprende negativamente que el gasto en innovación y tecnología haya tenido un pequeño retroceso relativo.

Estas cifras que, en último término, muestran la concreción de las políticas parecen extremadamente útiles al momento de efectuar una discusión sobre los énfasis actuales y los que deberían tener las políticas con miras al futuro del sector.

Por último, como evaluación general del período que se inicia a mediados de los años noventa, puede decirse que aún están presentes fuertes restricciones en distintos campos:

- En las últimas dos décadas la agricultura como sector ha crecido en la región entre un 2,1% (década de los años ochenta) y un 2,6% (entre 1990 y 1998) (CEPAL, 2000). No obstante, este crecimiento se compone de un subsector exportador que ha tenido un éxito notable y de un sector productor para el mercado interno, entre los cuales, si bien también hay un pequeño núcleo de productores dinámicos, el grueso se compone de pequeños y medianos productores que no tienen recursos para readecuar su producción y que no han encontrado negocios que les permitan crecer.
- Sólo una parte de los sectores agrícolas empresariales se han readecuado, pero aún con ineficiencias y dificultades para moverse en un contexto de libre mercado. En el sector empresarial se observa una gran contradicción entre la adscripción ideológica al libre mercado y la práctica de demandar al Estado mayores seguridades y franquicias ante cualquier evento negativo que ponga en juego su rentabilidad. Aún hay una gran nostalgia de protección, especialmente frente a la competencia externa.
- La situación de la pequeña propiedad productora es muy preocupante, ya que enfrenta la globalización con muchas dificultades y restricciones, siendo una de las más complejas el acceso a crédito blando. La competencia con la gran propiedad empresarial, con la producción externa, muchas veces

subsidiada, y con las grandes empresas monopsónicas de comercialización es extremadamente dura y desigual.

- Este estilo de desarrollo no ha mostrado capacidad de generar empleos al ritmo que se requiere para absorber la fuerza de trabajo nueva y disponible, y los empleos generados no son de buena calidad, ya que presentan una fuerte incertidumbre para el trabajador, malas condiciones salariales y escasas posibilidades de lograr adecuados niveles de bienestar.
- La descentralización y la desconcentración, a pesar de estar en todas las agendas públicas, sólo se ha hecho realidad en un restringido número de países. Esto ha frenado el desarrollo de actores sociales regionales y locales que estén en condiciones de plantearse estrategias productivas locales participativas, pensadas a partir de las potencialidades productivas e institucionales que existan en los distintos territorios.
- La iniciativa privada en el desarrollo económico y social y en los gobiernos locales se ha visto retardada.

LA NUEVA GENERACIÓN DE PROBLEMAS QUE DEBEN ENFRENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La operación del sistema económico de libre mercado y apertura, no es lineal. Mientras algunos problemas de los ya señalados se van superando, otros adquieren una nueva importancia. En esta sección se señalan algunos de los ámbitos que demandan mayor análisis y sobre los cuales se deberá, probablemente, seguir trabajando en el futuro.

Un primer tema que debe ser despejado se refiere a la importancia que se le concede al desarrollo agrícola y a los territorios rurales en el marco de las estrategias económicas nacionales. En muchos países esta definición se mantiene en un espacio de ambigüedad, que atenta contra una formulación estratégica coherente de lo que se espera del sector y, por lo tanto, contra políticas agrarias eficientes, confiables y sostenidas en el tiempo. Esta definición es básica para orientar tanto el accionar público como el privado. Contribuye a otorgar cierto nivel de certezas que son indispensables para innovar y convocar inversión.

Tres son los problemas más significativos que deben resolverse en el marco de la situación actual, aún cuando estos pueden tener a su interior una compo-

sición más o pública, par Estado en es aumente sus breza rural, l do al conjun sector privado

Adiciona políticas púb ciencia y per

EL ROL DE FACILITAC

Un prime ción de los á que se move implementa responsabil responsabil políticas de forma conju

En este se do empresar y comerciale su vez, del macroeconó gilas conocid económico p

Para esta tivas que le c nizarse. Así necesidades do. Ello inclu ta al día del r apliquen a la y que promue

resas monopsónicas de comercialización
al.
strado capacidad de generar empleos al
r la fuerza de trabajo nueva y disponible,
le buena calidad, ya que presentan una
ador, malas condiciones salariales y esca-
dos niveles de bienestar.

entración, a pesar de estar en todas las
o realidad en un restringido número de
de actores sociales regionales y locales
tearse estrategias productivas locales
de las potencialidades productivas e
distintos territorios.

lo económico y social y en los gobiernos

PROBLEMAS QUE DEBEN PÚBLICAS

ico de libre mercado y apertura, no es
los ya señalados se van superando, otros
n esta sección se señalan algunos de los
is y sobre los cuales se deberá, probable-

ejado se refiere a la importancia que se le
s territorios rurales en el marco de las
muchos países esta definición se mantie-
atenta contra una formulación estratégi-
l sector y, por lo tanto, contra políticas
idas en el tiempo. Esta definición es básic-
ico como el privado. Contribuye a otor-
ndispensables para innovar y convocar

rativos que deben resolverse en el marco
s pueden tener a su interior una compo-

sición más compleja: el primero es el fortalecimiento de la institucionalidad pública, para lo cual se requiere definir el rol que le corresponde jugar al Estado en esta etapa; el segundo es cómo lograr que el sector, en su conjunto, aumente sus niveles de competitividad y, el tercero, es la resolución de la pobreza rural, lo cual implica también la inversión en los espacios rurales, apelando al conjunto de la estructura del Estado y a la responsabilidad social del sector privado.

Adicionalmente, se señalan algunos alcances sobre la formulación de las políticas públicas agrícolas y sus requisitos para que logren coherencia, eficiencia y pertinencia.

EL ROL DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL FOMENTO Y FACILITACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PRIVADA

Un primer aspecto que debería quedar despejado en esta etapa es la definición de los ámbitos de intervención pública y, por lo tanto, los límites en los que se moverán las políticas, y la institucionalidad que se requerirá para su implementación. ¿Qué deben esperar del Estado los agentes del sector y qué responsabilidades deben ser asumidas por el sector empresarial privado? ¿Qué responsabilidad se le adjudica a los sectores pobres que están integrados a las políticas de fomento o sociales? ¿Cuáles tareas pueden y deben asumirse en forma conjunta entre el Estado y los agentes productivos?

En este sentido, debe establecerse con una gran claridad que el sector privado empresarial debe asumir la responsabilidad sobre sus procesos productivos y comerciales y sobre el riesgo económico que ello implica. El sector público, a su vez, debe comprometer el diseño y manutención de una política macroeconómica y macro sectorial estable, transparente en su accionar, de reglas conocidas y aceptadas, que otorguen un marco de certidumbre al accionar económico privado.

Para estar en condiciones de jugar el rol regulador y coordinador de iniciativas que le corresponde, el sector público y su institucionalidad deben modernizarse. Así podrán responder de una manera ágil, eficaz y eficiente a las necesidades de regulación de la actividad económica en un contexto de mercado. Ello incluye la reestructuración de las instituciones, como también la puesta al día del marco legal, para proveer normas, y regulaciones conocidas que se apliquen a las relaciones entre agentes económicos, que estimulen la seguridad y que promuevan ambientes propicios a la inversión. (Vogelgesang, 2000).

La operación competitiva de los mercados es un problema al cual deben reaccionar las políticas públicas. La asignación de recursos por medio de los precios, requiere que estos reflejen realmente la escasez de los recursos o bienes transados en ellos y las necesidades sociales expresadas. No obstante, esta es una fuerte limitación del modelo, ya que los mercados escasamente operan en consonancia con lo que enseña la teoría económica. Generalmente los mercados agrícolas son concentrados, extremadamente poco transparentes, discriminan en contra de los agentes más vulnerables que participan en ellos, y, en países pequeños, de mercados restringidos, existen evidentes asimetrías a favor del sector agrocomercial y agroindustrial. Esto ocurre tanto con la producción destinada al consumo doméstico, como con la orientada a los mercados de exportación. La dificultad para alcanzar acuerdos comerciales entre oferentes y demandantes, determina que se ponga al Estado en la condición de juez, para lo cual este no posee las herramientas jurídicas de que debiera disponer.

Hoy en día se pone una creciente atención al desarrollo de la institucionalidad, juridicidad económica, organizaciones y normas. En este marco se identifica un nivel de actuación de la economía, que opera entre el nivel de las políticas macroeconómicas y el nivel microeconómico, a través del cual se conectan los niveles superior e inferior y se dejan sentir las señales de las políticas a nivel de las empresas. En las definiciones predomina el concepto de conectividad, ya sea a las políticas como a los mercados, a través de una institucionalidad y juridicidad específicas, entendidas como organizaciones y regulaciones que rigen las relaciones económicas de mercado entre agentes privados y entre estos y el Estado. Este concepto merece el máximo de atención puesto que es uno de los puntos débiles del accionar económico. Sturm destaca que las políticas en el nivel meso deben guiarse por el principio de contribuir al desarrollo de ventajas competitivas.

Zeza y Llambí (2002) indican que es a través de este nivel meso que las políticas macroeconómicas dejan sentir sus señales hacia el nivel microeconómico, para incentivar o desincentivar determinadas decisiones productivas y de comercialización. Ello no sólo ocurre a través de los precios, sino también a través de señales de mercado (no precios), que pueden ser regulaciones subyacentes a la operación de determinados mercados. A su vez, a través de este nivel se produciría una retroalimentación desde lo microeconómico a lo macroeconómico.

Es en este nivel donde, en buena medida, se determinan los costos de transacción que deben asumir los diferentes agentes al participar en los mercados. La disponibilidad de información sobre el comportamiento de los mercados y

precios, así como s
que los agentes
comercialización

El cambio de
en que predomi
institucionalidad,
en el accionar de
salvaguardarlos, l
de las alianzas eco
En muchos países
pecto.

En este aspecto
modernización, y
relaciones económ
ta una eficiente le
los productores.

LOGRO DE NIV

El aumento de
cidad de participa
biente de apertura
centralmente a qu
trata de que una p
compatibles con lo
ción de los produc
no protegidos.

El Instituto de l
no es producto s
empresarial a nive
mica entre el Estad
de la sociedad par
llevada a la práct
agricultura, caract

Como ya se ha
nadoras" que han
den identificarse

mercados es un problema al cual deben asignación de recursos por medio de los almente la escasez de los recursos o bienes sociales expresadas. No obstante, esta es que los mercados escasamente operan en ría económica. Generalmente los merca- madamente poco transparentes, discrimi- vulnerables que participan en ellos, y, en gidos, existen evidentes asimetrías a favor rial. Esto ocurre tanto con la producción como con la orientada a los mercados de tar acuerdos comerciales entre oferentes y ga al Estado en la condición de juez, para is jurídicas de que debiera disponer.

ención al desarrollo de la institucionalidad, nes y normas. En este marco se identifica a, que opera entre el nivel de las políticas onómico, a través del cual se conectan los sentir las señales de las políticas a nivel de edomina el concepto de conectividad, ya dos, a través de una institucionalidad y como organizaciones y regulaciones que mercado entre agentes privados y entre ce el máximo de atención puesto que es ar económico. Sturm destaca que las polí- por el principio de contribuir al desarrollo

ue es a través de este nivel meso que las an sentir sus señales hacia el nivel desincentivar determinadas decisiones Ello no sólo ocurre a través de los precios, e mercado (no precios), que pueden ser ación de determinados mercados. A su uciría una retroalimentación desde lo co.

médica, se determinan los costos de tran- tes agentes al participar en los mercados. bre el comportamiento de los mercados y

precios, así como sobre los posibles apoyos y servicios públicos, es central para que los agentes privados puedan adoptar decisiones de producción y comercialización en iguales condiciones y en un ambiente de transparencia.

El cambio de una economía dominada por la actividad pública a otra en que predominan relaciones de mercado, demanda de una nueva institucionalidad, donde los aspectos jurídicos sean cada vez más importantes en el accionar de la economía. Los derechos de propiedad y la forma de salvaguardarlos, la protección legal de contratos y transacciones, la legalidad de las alianzas económicas de distinto tipo, deben contar con un marco legal. En muchos países aún no se ha desarrollado una legislación moderna al respecto.

En este aspecto, una responsabilidad pública de primera importancia es la modernización, y adaptación a la agricultura del marco jurídico que regula las relaciones económicas entre agentes privados. Ello requiere, además, que exista una eficiente legislación antimonopolios que otorgue protección jurídica a los productores.

LOGRO DE NIVELES HOMOGÉNEOS DE COMPETITIVIDAD

El aumento de la competitividad de la agricultura, entendida como la capacidad de participación exitosa en los mercados internos y externos, en un ambiente de apertura comercial creciente, es uno de los temas que hoy preocupan centralmente a quienes deben definir políticas desde el ámbito público. Se trata de que una proporción mayor del sector alcance niveles de competitividad compatibles con los requerimientos actuales, ya que actualmente sólo una fracción de los productores agrícolas está en condiciones de competir en mercados no protegidos.

El Instituto de Desarrollo de Alemania (Sturm) señala que la competitividad no es producto sólo de un marco macroeconómico estable y de capacidad empresarial a nivel microeconómico, sino que resulta de "la interacción dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad de la sociedad para organizarse en forma autónoma". Tal aseveración debe ser llevada a la práctica, lo que implica una gran tarea para un sector como la agricultura, caracterizado por su gran heterogeneidad.

Como ya se ha señalado, hay un conjunto de actividades productivas "ganadoras" que han alcanzado importantes niveles de competitividad y que pueden identificarse en los países: la floricultura de Colombia y Ecuador;

horticultura y fruta en Perú; fruta, vinos y producción forestal en Chile; avicultura, frutas y horticultura en el norte de México; horticultura en Guatemala; la soja en Argentina, Bolivia, Paraguay; en Brasil se destaca también la soja, además de los jugos de frutas y la industria avícola; en Costa Rica, los follajes y plantas ornamentales. Aparte de estos, es posible encontrar muchos otros ejemplos de actividades agropecuarias dignas de destacar.

Sin embargo, existen también amplios sectores, que pudiésemos llamar "perdedores", que producen para el mercado interno y que no logran encontrar el camino para emprender procesos de desarrollo sostenido, por lo cual operan permanentemente en una frontera entre la participación rentable en los mercados y la exclusión, cuando deben enfrentar *shocks* económicos o climáticos. Estos son los productores más vulnerables a riesgos de todo orden. En el caso de los productores pequeños los eventos negativos los arrojan inmediatamente bajo la línea de pobreza, en un proceso de descapitalización y difícil reversión.

El logro de una mayor competitividad sectorial requiere de una actitud pública más activa, tanto para establecer programas de fomento productivo y de gestión, como para inducir readecuación productiva hacia rubros más dinámicos y para promover las exportaciones de nuevos rubros. Conjuntamente, se deben delinear mecanismos de fomento y protección admisibles por parte de los organismos multilaterales de comercio.

Es central que exista una estrecha colaboración pública privada. No obstante, ello no es una tarea fácil, ya que requiere de agentes públicos y privados capaces de deponer intereses políticos y gremiales específicos para trabajar sobre un set de tópicos que podrían denominarse "intereses país". Ello demanda fortalecer una gran capacidad de coordinación para determinar estrategias, para dar conducción, para abrir diálogos, para lograr acuerdos y, por último, para implementar, efectuar seguimiento de los acuerdos, hacer evaluaciones y realizar los ajustes requeridos.

En este campo un ejemplo claro de lo que significa una estrategia con roles públicos y privados bien definidos, es la estrategia de apertura externa. Si en esta materia se establece una acción concertada entre los sectores público y privado, los costos serán conocidos y los beneficios potenciados. Si ello no es así, la apertura comercial puede ser una fuente de grandes conflictos entre el gobierno y el sector privado.

Para que estos acuerdos impacten positivamente en las economías agrícolas nacionales debe formularse una estrategia específica liderada desde los secto-

res público y
cado. El logro
ductores que
dificultades p
de esta estrate

Para alcan
yo deben con
productiva y
amenaza, a es
a sus product

Los sector
políticas orien
los mercados
En distintos c
cados, en la ca
mercados, en
gencias come
reacciones de
falta de derec
dificultades d

La no reso
comercio exte
nómicos, entr
gobierno y ter
dos de compe
Estos conflicto
poner los pro

Demás est
fáciles, ya que
como un retro
comprensión
rubros y prod
"perdedores"
presas concre
nuevos progr
tivos de merca

nos y producción forestal en Chile; avi-
arte de México; horticultura en Guatema-
guay; en Brasil se destaca también la soja,
ustria avícola; en Costa Rica, los follajes y
es posible encontrar muchos otros ejem-
mas de destacar.

Los sectores, que pudiésemos llamar "per-
dido interno y que no logran encontrar el
desarrollo sostenido, por lo cual operan
entre la participación rentable en los merca-
dentar *shocks* económicos o climáticos.
ables a riesgos de todo orden. En el caso
tos negativos los arrojan inmediatamente
so de descapitalización y difícil reversión.

ividad sectorial requiere de una actitud
ecer programas de fomento productivo y
cuación productiva hacia rubros más di-
ciones de nuevos rubros. Conjuntamente,
mento y protección admisibles por parte
comercio.

colaboración pública privada. No obstan-
requiere de agentes públicos y privados
icos y gremiales específicos para trabajar
denominarse "intereses país". Ello deman-
coordinación para determinar estrategias,
ilogos, para lograr acuerdos y, por último,
ento de los acuerdos, hacer evaluaciones y

de lo que significa una estrategia con roles
es la estrategia de apertura externa. Si en
n concertada entre los sectores público y
y los beneficios potenciados. Si ello no es
una fuente de grandes conflictos entre el

n positivamente en las economías agrícolas
strategia específica liderada desde los secto-

res público y privado, de aprovechamiento de las nuevas condiciones de mer-
cado. El logro de una competitividad más extendida, que incorpore a los pro-
ductores que hasta ahora sólo están vinculados a los mercados internos y tienen
dificultades para integrarse a las cadenas exportadoras, debe ser parte sustantiva
de esta estrategia.

Para alcanzar este objetivo los recursos públicos y los instrumentos de apo-
yo deben concentrarse en los sectores que deben dar un vuelco en su estructura
productiva y comercial, para pasar desde considerar la apertura como una
amenaza, a estar en condiciones de aprovechar las oportunidades que se abren
a sus productos.

Los sectores privados dinámicos, en cambio, requieren preferentemente de
políticas orientadoras y reguladoras pero, en general, perciben las señales de
los mercados internos y externos, en forma mucho más ágil que los gobiernos.
En distintos campos van más adelante: en la identificación de negocios y mer-
cados, en la captura de nuevas tecnologías, en las estrategias de penetración de
mercados, en el desarrollo de nuevos productos, condiciones de calidad, exi-
gencias comerciales. Katz (2000) atribuye estas grandes diferencias entre las
reacciones de los diferentes estratos de productores, a información imperfecta,
falta de derechos, brechas en las capacidades de aprender, lo que determina
dificultades de adaptación de los sectores pobres a las nuevas políticas.

La no resolución de los múltiples problemas que plantea la apertura al
comercio exterior genera conflictos entre los ministerios productivos y los eco-
nómicos, entre el gobierno y los gremios empresariales y campesinos y entre el
gobierno y territorios que viven de rubros que no alcanzan los niveles requeri-
dos de competitividad y que se sienten amenazados por la producción externa.
Estos conflictos, que generalmente se concentran territorialmente, han vuelto a
poner los problemas de la agricultura en la arena política de varios países.

Demás está decir que los problemas que hoy deben ser resueltos no son
fáciles, ya que cualquier programa público, con visos proteccionistas, es visto
como un retroceso en el camino de la apertura. Sin embargo, se abre paso a la
comprensión de que el sector público no puede operar sólo en función de los
rubros y productores *top* y que ampliar las oportunidades a los productores
"perdedores" requiere de una actuación activa del Estado en favor de las em-
presas concretas. Es por ello que en este período adquieren gran importancia
nuevos programas de fomento y mecanismos de regulación de los efectos nega-
tivos de mercados plenamente abiertos.

El ambiente de incertidumbre que caracteriza a la agricultura actual de la región, como producto de la apertura y de las dificultades y costos de la readecuación productiva, sin un apoyo claro de parte del Estado, impide un eficiente accionar del sector e inhibe la inversión de mediano y largo plazo. Como medidas paliativas, frente a la operación de mercados mundiales distorsionados, se recurre a la formulación y aplicación de herramientas como los seguros agrícolas, las bandas de precios, los aranceles cuotas, las sobretasas arancelarias y otros mecanismos compensatorios, que atenúen la variabilidad de precios y que limiten la competencia desleal. No obstante, estos mecanismos no podrán seguir utilizándose indefinidamente en la medida en que algunos son cuestionados por la OMC.

El tema del financiamiento de la agricultura, que es central para llevar adelante un proceso de modernización y readecuación, es grave y no está resuelto. El sector financiero privado, ante el retiro del Estado de esa función, no ha respondido con una oferta de nuevos instrumentos de crédito adecuada a las condiciones del sector. Con ello se restringen los fondos que podrían requerirse para efectuar las inversiones que demanda la reconversión hacia rubros y sistemas productivos más rentables. Una parte del financiamiento de la agricultura ha sido asumido por el sector privado no bancario, comercializadores, vendedores de insumos, prestamistas rurales, situación que aumenta los costos de transacción de acceso al financiamiento. Por ello, esta es una restricción que debe ser superada, en un trabajo conjunto público y privado, buscando mecanismos de garantías compartidas u otros.

El sector privado, por su parte, debe incentivarse para que asuma mayores niveles de responsabilidad social, en temas que le incumben directamente como es la inversión en investigación y la colaboración en resolver temas de pobreza que atañen a sus propios trabajadores, en el cuidado medio ambiental, y en el desarrollo económico y social de los territorios en los cuales desarrolla sus actividades. La relación del sector privado con los asuntos públicos aún no se ha desarrollado, con lo cual los espacios abandonados por la actividad pública no han sido ocupados, generándose vacíos de actuación que inhiben los procesos de desarrollo local y regional.

Un aspecto que ha sido recalado por algunos autores (Katz, 2000) es que debe existir un equilibrio entre el accionar público y la capacidad de influencia del sector privado empresarial, ya que la existencia de fuertes grupos de poder puede llevar al Estado a una situación de "rehén" de los grupos de mayor incidencia económica. Hoy en día se observa una concentración creciente de recursos de tierra, capital, conexiones con mercados externos, que

otorga mucha presentación social, lo cual evidencia descuidar una productividad y

LA SUPERAC

Si bien la posición por este emprendimiento en el plano social deben ser objeto de los alarmantes y distribuyen en áreas de estudio en 1990 a un 38

Como lo señalan los pobres de la región pobres extremos

CEPAL (2000) minar la factibilidad país suponen en el año 1990. mostraron que sólo siete países pobreza, pero comportamiento por comportan

Este estudio el sector rural más activa, que acceso a recursos redes sociales,

Aún cuando, recibido intervenciones sociales continúan

te inquietantes. Estos elementos influyen para que durante la década de los noventa se retomen una serie de acciones públicas de mayor inversión social y entre estas de desarrollo rural.

El retiro del Estado y la modernización rápida de la actividad agrícola, agroindustrial y agrocomercial han afectado a la población que cuenta con menores activos y a los territorios donde se desenvuelve la agricultura. La pequeña producción, que en algunos de los países de la región mantiene una proporción apreciable de los recursos productivos y que representa una gran parte de la población rural, no logra alcanzar los requerimientos que exigen los mercados internos y externos, lo cual se traduce en una marginalización creciente de una proporción importante de los pequeños agricultores, y en creación insuficiente de empleos⁶.

Las restricciones que enfrentan los pobres se asientan en su insuficiente dotación de recursos; en su dificultad de acceso a tecnología y a nuevas opciones productivas, y en restricciones de financiamiento para emprender inversiones, factor que es indispensable para una readecuación productiva. La necesidad de efectuar transformaciones productivas y de aplicar nuevas tecnologías requiere de una oferta de crédito que hoy está restringida incluso para los productores empresariales.

Los excedentes de fuerza de trabajo que son crecientemente liberados del sector por aumentos en los niveles de productividad y que no tienen cabida en otras áreas de la economía, son otro factor que incide en los niveles de pobreza⁷. De acuerdo con Dirven (1997), la productividad de la mano de obra agrícola se ha incrementado en la región y se acortó la brecha entre esta productividad y la de la mano de obra no agrícola. Así, este indicador aumentó en un 20% entre 1990 y 1998 (David, Morales, Rodríguez, 2000). Puede esperarse que los aumentos de productividad mantengan su ritmo o incluso lo incrementen, dada la necesidad del sector de elevar su competitividad. Esta mano de obra excedente, que normalmente no está preparada para asumir empleos bien remunerados, es una fuente de pobreza e inestabilidad social, que debe ser asumida por los gobiernos.

6 Estas constataciones están llevando a organismos de fomento productivo –como el FIDA– a integrar soluciones como la capacitación de jóvenes en especialidades urbanas, lo cual demuestra que se ha llegado a la conclusión de que una parte de la población debe abandonar el sector.

7 En este indicador, como en otros, se da una gran heterogeneidad entre países y tipos de explotaciones y cultivos.

luyen para que durante la década de los años noventa se haya producido un aumento de las inversiones públicas de mayor inversión social y

modernización rápida de la actividad agrícola, lo que ha afectado a la población que cuenta con una menor capacidad de adaptación a los cambios que se desenvuelven en la agricultura. La mayoría de los países de la región mantiene una estructura de la propiedad que representa una gran concentración de la tierra, lo que impide alcanzar los requerimientos que exigen los programas de desarrollo rural. Esto se traduce en una marginalización creciente de los pequeños agricultores, y en crea-

ción de una población de pobres que se asienta en su insuficiente capacidad de acceso a tecnología y a nuevas opciones de financiamiento para emprender iniciativas productivas para una readecuación productiva. La falta de recursos productivos y de aplicar nuevas tecnologías impide que hoy está restringida incluso para

los jóvenes que son crecientemente liberados del sector agrícola por su baja productividad y que no tienen cabida en el sector urbano. Este factor que incide en los niveles de pobreza⁷. La baja productividad de la mano de obra agrícola se ha agravado, lo que ha ampliado la brecha entre esta productividad y la productividad del sector urbano. Este indicador aumentó en un 20% entre 1990 y 2000 (Cruz, 2000). Puede esperarse que los aumentos de la productividad o incluso lo incrementen, dada la alta competitividad. Esta mano de obra excedente, que no encuentra empleo para asumir empleos bien remunerados, genera un problema de equidad social, que debe ser asumida por los

organismos de fomento productivo –como el Banco Interamericano de Desarrollo– y la capacitación de jóvenes en especialidades urbanas, lo que lleva a la conclusión de que una parte de la población rural no encuentra oportunidades de desarrollo. Existe una gran heterogeneidad entre países y tipos de

La concentración o reconcentración de la tierra es otro factor más de desestabilización social, en la medida en que expulsa familias campesinas o hace más difícil y caro su acceso a la tierra. Este problema está siendo de importancia en algunos países de la región y debiera ser objeto de un análisis más exhaustivo. Los extensos programas de titulación no tienen resultados claros en términos de equidad y atenuación de la pobreza. Carter y Olinto (2000) señalan que los programas de titulación pueden no alcanzar los resultados esperados en la pequeña propiedad, debido a que tienen restricciones para acceder a financiamiento. Si esto ocurre se puede pensar que, a la larga, los programas de titulación podrían significar una mayor concentración de este recurso.

La eliminación o atenuación de la pobreza rural debería ser uno de los ejes centrales de la preocupación pública, ya que aparte de las consideraciones éticas o de gobernabilidad, los recursos en manos de los productores campesinos no se modernizan, ni producen con un ritmo adecuado, lo cual constituye un freno para alcanzar mejores ritmos promedio de crecimiento.

Se constata, a través de diversos estudios y de la práctica de las acciones de desarrollo, que la población rural pobre participa no sólo en la actividad agrícola, sino que también lo hace en otras formas de generación de ingresos. En la región el empleo rural no agrícola está aumentando en forma más dinámica que el agrícola y las familias rurales que se vinculan a fuentes de ingreso no agrícola son menos pobres que las que sólo subsisten sobre la base de esa actividad (Klein, 1992), (Reardon, Cruz, Berdegué, 1998). Estos nuevos fenómenos determinan que, en los últimos años, se estén integrando en los programas de desarrollo rural elementos como la multifuncionalidad de la agricultura, que propician la generación de ingresos no agrícolas en el sector rural. Estos ingresos pueden provenir de pequeñas empresas familiares vinculadas o no a la agricultura, como son las agroindustrias caseras, el turismo rural y ecológico, las maquiladoras, las artesanías. Así mismo se han potenciado los gobiernos locales como entidades cercanas a los actores sociales, y allí se pueden radicar las acciones de desarrollo.

LOS PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO RURAL ORIENTADOS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD

Un punto central en lo que se refiere a la situación social, tiene que ver con el gasto público, como herramienta distributiva. En el presente existe en todos los países un volumen significativo de gasto fiscal que se destina a gasto social.

El cómo se formule, financie, oriente, distribuya y focalice este gasto tendrá una gran incidencia en la situación de pobreza rural y de equidad nacional.

Kerrigan (2002) comprueba que efectivamente el gasto público social se incrementó como parte del gasto público total en el período comprendido entre 1990-1991 y 1998-1999, desde un 41,8% a un 47,8% en promedio para América Latina, proporción que varía significativamente entre países.

En la década de los años ochenta, cuando las políticas de liberalización y apertura estaban en pleno auge en algunos de los países y en otros instalándose, se abrió un interesante debate sobre la necesidad de impulsar políticas diferenciadas dirigidas a las economías campesinas. Sin embargo, las políticas macroeconómicas homogéneas se impusieron y las políticas macrosectoriales se diseñaron, normalmente, en coherencia con las orientaciones económicas generales. La agricultura y las economías campesinas no han sido objeto de un paquete exclusivo de políticas.

Sin embargo, es a través del presupuesto público que se pueden direccionar las inversiones del Estado y los programas, para favorecer a grupos específicos de productores o a los territorios y rubros que han sido negativamente afectados por las políticas. Debe recordarse que las políticas sectoriales y sociales se hacen prácticas a través de presupuestos e instituciones.

Mostajo (2000) señala que todas las intervenciones de políticas públicas y sus correspondientes presupuestarios, tienen impactos distributivos. La política fiscal implica "un proyecto de redistribución de ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales, generacionales"⁸.

Una conclusión que se desprende de este estudio es que se ha producido un cambio en la concepción de las políticas sociales pre y post reformas. Antes estas se aplicaban como mecanismos universales y compensatorios, mientras que en la actualidad (post reforma) se han transformado en políticas asistenciales orientadas a la reducción de pobreza y búsqueda de equidad, así como a la creación de una nueva modalidad de desarrollo social. Esto ha significado nuevas formas de hacer en cuanto a: concepción, institucionalidad, gestión,

8 La exposición sobre gasto social se ha basado en el estudio de CEPAL, realizado por Rossana Mostajo, denominado: *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y El Caribe*.

...e, distribuya y focalice este gasto tendrá
de pobreza rural y de equidad nacional.

...efectivamente el gasto público social se
público total en el período comprendido
41,8% a un 47,8% en promedio para Amé-
nificativamente entre países.

...a, cuando las políticas de liberalización y
algunos de los países y en otros instalándo-
re la necesidad de impulsar políticas dife-
s campesinas. Sin embargo, las políticas
pusieron y las políticas macrosectoriales
rencia con las orientaciones económicas
onomías campesinas no han sido objeto
tas.

...puesto público que se pueden direccionar
ramas, para favorecer a grupos específicos
ubros que han sido negativamente afecta-
se que las políticas sectoriales y sociales se
estos e instituciones.

...s las intervenciones de políticas públicas
tarios, tienen impactos distributivos. La
o de redistribución de ingresos persona-
les, generacionales”⁸.

...de de este estudio es que se ha producido
políticas sociales pre y post reformas. Antes
s universales y compensatorios, mientras
han transformado en políticas asistenciales
za y búsqueda de equidad, así como a la
de desarrollo social. Esto ha significado
a: concepción, institucionalidad, gestión,

...a basado en el estudio de CEPAL, realizado por
to social y distribución del ingreso: caracterización e
ados de América Latina y El Caribe.

descentralización y participación privada, formas que han sido introducidas con el propósito de incrementar la eficiencia y cobertura del gasto social.

De acuerdo con la proporción del PIB destinada a políticas sociales, los países considerados en el estudio de Mostajo se clasifican en tres grupos:

Gasto social alto (mayor al 13% del PIB): Argentina, Chile y Costa Rica.

Gasto social medio (entre 9% y 13% del PIB): Brasil, Colombia y Jamaica.

Gasto social bajo (menor al 9% del PIB): Bolivia, México y Perú.

Escobal y Ponce (2000) efectúan un análisis de programas de superación de la pobreza en Colombia (Programa de Desarrollo Integral Campesino y Red de Solidaridad Social), México (PRONASOL y PROGRESA), Brasil (Sistema Previsional Rural), Nicaragua (Instituto de Desarrollo Rural), Perú (FONCODES y PRONAMACH) y Chile (Acción del Instituto de Desarrollo Rural, INDAP y Fondo de Inversión y Solidaridad Social, FOSIS, además de dos ONGs) sobre un territorio determinado. Barril (2002), por su parte, describe y analiza prácticamente la totalidad de los programas existentes en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Uruguay.

Escobal y Ponce (2000) concluyen que se requiere de un ataque conjunto a las necesidades urgentes de los pobres, así como del fortalecimiento de las capacidades para generar ingresos. Por otra parte, es necesario coordinar la acción pública y hacer una focalización adecuada tanto de las necesidades a satisfacer, como de las personas sobre las cuales actuar. Resaltan también la necesidad de monitorear, hacer seguimiento y evaluación de los impactos de los programas.

Barril señala que en la mayor parte de los países el desarrollo rural se amplía el concepto a todas las dimensiones del ámbito rural, sin limitarse a lo agropecuario. El desarrollo rural se vincula a las políticas para la superación de la pobreza. Se adoptan criterios territoriales y se definen los sectores sociales específicos. Se señala la necesidad de que los programas incluyan a todos los estratos y no sólo a los campesinos “viables”, dado que ello sería una fuente de conflictos futuros.

Al revisar estos estudios se observa que, aún cuando en teoría los programas de desarrollo rural son hoy más precisos en sus objetivos y más focalizados en sus clientes y territorios, la práctica muestra que los programas, más que focalizar

un conjunto reducido de objetivos alcanzables, en grupos homogéneos de beneficiarios o en programas definidos para estratos específicos y territorios delimitados, se han diseñado con el propósito de suplir la amplia gama de deficiencias que presenta el accionar del Estado en las áreas rurales. En los programas analizados predominan objetivos como mejorar el nivel de bienestar de los beneficiarios, y el de sus localidades rurales. Algunos de los elementos comunes a estos programas incursionan en un amplio espectro de temas, como infraestructura comunitaria, vialidad, proyectos productivos, transferencia técnica, participación comunitaria, financiamiento, comercialización, mejora de servicios rurales de educación y salud, etc.

Un nuevo enfoque para los programas de alivio de pobreza y desarrollo rural es lo que se denomina el Desarrollo Territorial Rural (DTR), entendiendo el territorio como un espacio de identidad, con un proyecto de desarrollo concertado socialmente (Berdegué y Schejtman, 2003). Esta concepción se refiere a la posibilidad de impulsar procesos de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, con el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía de un territorio a mercados dinámicos, junto con el estímulo y el facilitamiento para la concertación de los actores locales, entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes. Un aspecto que es clave en este enfoque es el énfasis que se concede a los vínculos de lo rural con lo urbano, como elemento dinamizador.

Las tipologías de territorios se basan en descripción de dinámicas productivas agrícolas con entorno no agrícola y con desarrollo institucional. De estas tipologías surgen situaciones más y menos propicias para impulsar esta forma de enfrentar la pobreza rural.

Por último, la disyuntiva que parece plantearse en la actualidad entre la teoría y la práctica del desarrollo rural es un tema que no está resuelto, situación que se refleja en las acciones públicas y en resultados poco exitosos. Se requiere efectuar una reflexión conceptual que pueda ser utilizada por los gobiernos para adecuar los programas productivos a las nuevas tendencias de la economía. Así se podrán identificar los territorios donde sea más urgente o más promisorio intervenir, para segmentar, de manera adecuada, la población rural. Estos segmentos podrían ser: aquellos que cuentan con recursos y capacidades para producir y participar de los mercados, y los que, por no tener un conjunto mínimo de activos agrícolas, deben ser potenciados en otro tipo de capacidades para participar ventajosamente en el mercado laboral, urbano o rural, por medio de actividades agrícolas. Respecto a este último segmento, donde se encuentran los sectores más débiles del sector rural, como ancianos,

mujeres y n
protección

Una est
(incluso qu
sables de la
fomento, y
responder

CONDIC
AGRÍCOL
LIBERALI

El análi
permite pla
plir para ha
del acciona
aplicadas. S
una exigen
bre las polít
aspectos té
aplicación.

- Al form
ración e
condicio
- Las polít
tos diná
cesarias
obtiener
ticas sos
una nue
- Las polít
deberían
Estado,
mercado
nos; ad
o produ

alcanzables, en grupos homogéneos de estratos para estratos específicos y territorios con el propósito de suplir la amplia gama de servicios del Estado en las áreas rurales. En los últimos años, los objetivos como mejorar el nivel de bienestar en las zonas rurales. Algunos de los elementos que se abordan en un amplio espectro de temas, como la productividad, proyectos productivos, transferencia de tecnología, financiamiento, comercialización, salud y salud, etc.

Programas de alivio de pobreza y desarrollo rural (DTR), entendiendo la importancia de la entidad, con un proyecto de desarrollo rural (Schejtman, 2003). Esta concepción se refiere a los procesos de transformación productiva e institucional, con el propósito de articular la economía de un territorio a mercados dinámicos y competitivos para la concertación de los recursos y agentes externos relevantes. Un aspecto importante que se concede a los vínculos de los actores dinamizador.

Se han en descripción de dinámicas productivas y con desarrollo institucional. De estas condiciones son propicias para impulsar esta forma

Se debe plantearse en la actualidad entre la competitividad es un tema que no está resuelto, situaciones complejas y en resultados poco exitosos. Se requiere un concepto que pueda ser utilizada por los actores productivos a las nuevas tendencias de los territorios donde sea más urgente o necesario intervenir, de manera adecuada, la población de aquellos que cuentan con recursos y capacidades para acceder a los mercados, y los que, por no tener un acceso adecuado, deben ser potenciados en otro tipo de segmentos, especialmente en el mercado laboral, urbano o rural. Respecto a este último segmento, los actores más débiles del sector rural, como ancianos,

mujeres y niños, es fundamental que exista una acción conjunta de las redes de protección social y de los programas de fomento productivo.

Una estrategia antipobreza requiere que el Estado defina responsabilidades (incluso que se defina con claridad qué ministerio o ministerios serán responsables de la política hacia la pobreza rural) en los ámbitos social, territorial y de fomento, y se organice institucionalmente a nivel central, regional y local, para responder eficientemente a los requerimientos de los más pobres.

CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS, EN UN CONTEXTO DE ECONOMÍAS LIBERALIZADORAS

El análisis de la formulación práctica de las políticas públicas agrícolas permite plantear un conjunto de requisitos mínimos que estas deberían cumplir para hacer funcionales frente a los requerimientos actuales de la economía, del accionar público y de las condiciones sociales y políticas en que serán aplicadas. Si bien los problemas a enfrentar son múltiples y de difícil solución, una exigencia para quienes formulan políticas agrícolas (sin pronunciarse sobre las políticas sociales que incluyen otros requisitos) es que se consideren los aspectos técnico políticos que pueden colaborar a que estas sean exitosas en su aplicación.

- Al formular políticas públicas para la agricultura se debe tener en consideración el contexto económico y político, internacional y nacional, que las condiciona y en el cual van a operar.
- Las políticas agrícolas deben formularse tomando en consideración contextos dinámicos de largo plazo. Muchas de las transformaciones que son necesarias para alcanzar los niveles de competitividad requeridos no se obtienen sino con visiones de largo plazo, que deberían traducirse en políticas sostenidas a través del tiempo, lo cual debería ser complementario con una nueva visión de la formulación y administración presupuestaria.
- Las políticas públicas agrícolas, hacia los distintos estratos de productores, deberían enmarcarse en una concepción clara del rol que debe tener el Estado, en un reducido número de funciones: generador de facilidades en mercados externos; regulador del funcionamiento de los mercados internos; administrador de instrumentos de fomento focalizados en problemas de productores específicos; correctores de desigualdad de oportunidades.

- Las políticas deben ser enteramente dignas de crédito, de modo que las relaciones económicas se efectúen confiadamente en el marco jurídico existente. Tal ambiente de seguridad propicia la inversión en el sector e induce a un crecimiento sostenido.
- Sus objetivos deben ser focalizados. Preferentemente cada política debería tener un objetivo claro a lograr.
- Se debe considerar con la mayor precisión posible quién será el cliente de la política, para evaluar la factibilidad de su utilidad y de su aplicación práctica.
- Deben elaborarse con una evaluación *ex ante* respecto a quiénes serán ganadores y perdedores ante la aplicación de la política, para simultáneamente corregir las inequidades que puedan generarse. Ganadores y perdedores son los productores y otros agentes de las cadenas, pero también pueden ser territorios o consumidores urbanos. Esta evaluación debe considerar cómo se modificarán la asignación de recursos, las rentabilidades y los ingresos de los grupos afectados, y debe repetirse cuando haya transcurrido un cierto tiempo de aplicación de la política.
- Al formular políticas agrícolas no puede considerarse sólo la actividad primaria, deben considerarse las cadenas productivas completas y los mercados, dado el alto grado de integración productiva y económica que hoy existe en estos distintos niveles.
- Deben integrar mecanismos de seguimiento, evaluación y ajustes, para alcanzar los objetivos buscados en forma eficaz, eficiente y económica.

BIBLIOGRAFÍA

- AVILA, J. A. 1998. *El desarrollo institucional y la política agrícola*. IICA. Junio.
- BANCO MUNDIAL. 2002. *Marco integral de desarrollo: mesas redondas sobre la experiencia de países latinoamericanos con ingresos medios, lecciones e implicaciones*. Secretaría del marco integral de desarrollo. Septiembre.
- BARRIL, A. 2002. *Desarrollo rural: concepto, institucionalidad y políticas en 2001. Análisis comparativo en nueve países de América Latina*. IICA. Junio, Santiago de Chile.
- BERDEGUÉ, J.; SCHEJTMAN A. 2003. *Desarrollo territorial rural* (Borrador de trabajo). En: www.Fidamerica.org/getdoc.php?docid=1077&2=0.
- BID. s.f. *El desempeño de los servicios públicos y el rol del gobierno local. Una investigación respecto a la descentralización de servicios públicos relacionados con el manejo de suelos*

ente dignas de crédito, de modo que las
n confiadamente en el marco jurídico exis-
propicia la inversión en el sector e induce

os. Preferentemente cada política debería

precisión posible quién será el cliente de la
ad de su utilidad y de su aplicación prác-

ción *ex ante* respecto a quiénes serán gana-
ción de la política, para simultáneamente
dan generarse. Ganadores y perdedores
es de las cadenas, pero también pueden ser
os. Esta evaluación debe considerar cómo
recursos, las rentabilidades y los ingresos
petirse cuando haya transcurrido un cier-
tífica.

puede considerarse sólo la actividad pri-
denas productivas completas y los merca-
ración productiva y económica que hoy

seguimiento, evaluación y ajustes, para
n forma eficaz, eficiente y económica.

al y la política agrícola. IICA. Junio.

de desarrollo: mesas redondas sobre la experien-
resos medios, lecciones e implicaciones. Secreta-
lo. Septiembre.

o, institucionalidad y políticas en 2001. Análisis
rica Latina. IICA. Junio, Santiago de Chile.

arrollo territorial rural (Borrador de trabajo).
php?docid=1077&2=0.

icos y el rol del gobierno local. Una investigación
cios públicos relacionados con el manejo de suelos

y nutrientes de plantas, la planeación en el uso de tierras y el manejo de pastizales,
análisis de la economía pública en Brasil, México y Perú, Chile, Colombia. s.e.

BRENES, E. s.f. *Políticas públicas para el desarrollo de la competitividad del sector agropecuario*.
FAO. Santiago (Chile).

CARTER, M. y OLINTO, P. 2000. *Agricultural and applied economics*. Staff Paper Series,
Staff Paper n° 433, University of Wisconsin. June, Madison (USA).

CEPAL. 2002. *Estadísticas económicas, de comercio, demográficas y sociales*. 1999- 2000-
2001-2002. Santiago (Chile).

DAVID M., B. de A.; DIRVEN, M., y VOGELGESANG, F. 1999. *The impact of the economic
model on Latin America's agriculture*. United Nations, ECLAC, Agricultural
Development Unit. June, Santiago (Chile).

DAVID M., B. de A.; MORALES, C. y RODRÍGUEZ, M. 2000. *Modernidad y heterogeneidad:
estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y El Caribe*. CEPAL, Uni-
dad de Desarrollo Agrícola. Santiago (Chile).

DIRVEN, M. 1997. "El empleo rural en América Latina y El Caribe: pasado reciente y
perspectivas". En: *Desarrollo productivo n° 43*. CEPAL. Santiago (Chile).

DIRVEN, M. 2003. *El gasto público agrícola y rural y su impacto: propuesta de temas para
la reflexión para la reunión de los delegados ministeriales en preparaciones de la segun-
da reunión ministerial sobre agricultura y vida rural*. CEPAL, Naciones Unidas.
Junio.

DIRVEN, M. 1999. "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y
realidad". En: *Revista de la CEPAL n° 68*. Agosto, Santiago (Chile).

ESCOBAL, J. y PONCE C. 2000. *Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural en
América Latina*. CEPAL. Enero, Santiago (Chile).

FAO. 2000. *Los nuevos instrumentos de política agrícola y la institucionalidad rural en
América Latina*. Agosto, México.

FAO. 2001. *Prioridades regionales: dilemas y perspectivas para el desarrollo regional en
Brasil, con énfasis en lo agrícola y rural en la primera década del siglo XXI*. Diciembre.
Santiago (Chile).

FAO. 2000. *Reformas institucionales y desarrollo rural: un balance a partir de las experien-
cias de seis países*. Agosto, México.

GHEZÁN, G.; MATEOS, M., y ELVERDÍN, J. 2001. *Impacto de las políticas de ajuste en el
sector agropecuario y agroindustrial*. CEPAL. Octubre, Santiago (Chile).

KATZ, J. 2000. *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América
Latina*. CEPAL. Santiago (Chile).

KERRIGAN, G. 2001. *Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales:
ALC, tendencias y desafíos*. FAO. Agosto, Santiago (Chile).

KJOLLERSTROM, M. 2003. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel de
los gastos públicos en América Latina*. CEPAL, Unidad Agrícola. Mayo.

KJOLLERSTROM, M. 2003. *Las políticas públicas de las década del 90 y su impacto sobre el
sector agropecuario y las áreas rurales en América Latina: una primera sistematiza-
ción*. CEPAL, Unidad Agrícola. Marzo.