

**Desarrollo Rural y Comercio Agropecuario
en América Latina y el Caribe**

**Compiladores:
César Falconi
Paolo Giordano
José María Sumpsi**

Washington, DC

Diciembre 2005 – No. RUR-05-01

Los autores de las ponencias son Martín Piñeiro, Presidente de Grupo CEO (Consultores en Economía y Organización); José María Sumpsi, consultor de la Unidad de Desarrollo Rural del BID y Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid; Julio Nogués, Profesor de la Escuela de Gobierno, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Alberto Valdés, Profesor de la Universidad Católica de Chile y ex funcionario del Banco Mundial; y William Foster, Profesor de la Universidad Católica de Chile.

Los compiladores son César Falconi, Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID; Paolo Giordano, Economista del Departamento de Integración del BID; y José María Sumpsi, consultor de la Unidad de Desarrollo Rural del BID y Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid. Le agradecen la asistencia de María Eugenia Kyburz en la preparación del documento.

Esta publicación (Número de referencia: RUR-05-01) puede obtenerse dirigiéndose a:

*Unidad de Desarrollo Rural
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Correoelectrónico: rural@iadb.org
Telefax: 202-312-4025
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/>*

ÍNDICE

I.	Introducción	i
II.	Desarrollo rural en América Latina: tendencias y políticas Martín Piñeiro	1
III.	Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe José María Sumpsi	46
IV.	Determinantes externos del desarrollo rural de América Latina Julio J. Nogués	78
V.	Liberalización del comercio agrícola y la economía rural en América Latina y el Caribe Alberto Valdés y William Foster	124

INTRODUCCIÓN

El Taller “Desarrollo Rural y Comercio Agropecuario en América Latina y el Caribe” organizado conjuntamente por los Departamentos de INT y SDS tenía como objetivo analizar las interrelaciones entre el proceso de apertura comercial derivado de los acuerdos comerciales bilaterales, subregionales, regionales y multilaterales y el desarrollo de los territorios rurales de América Latina. Estos dos temas han sido abordados tradicionalmente de forma separada como si fueran totalmente ajenos, pero la globalización y su impacto en los territorios rurales, a través de los flujos migratorios y la liberalización del comercio agrícola, requiere que se aborden de forma conjunta y como temas interdependientes. Así, es claro que los acuerdos de integración regional, los tratados de libre comercio o las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) inciden en las tendencias económicas y sociales de los territorios rurales, tanto en aquellos que pueden ser ganadores como en los perdedores, de igual forma que el diseño y ejecución de nuevas políticas agrarias y de desarrollo rural pueden modificar el impacto de la apertura comercial sobre la economía rural.

En el taller se presentaron cuatro ponencias que fueron el marco de referencia para la discusión. En el bloque de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe se presentaron las ponencias “Desarrollo Rural en América Latina: Tendencias y Políticas” a cargo de Martín Piñeiro y “Experiencias de Desarrollo Territorial en América Latina” por José María Sumpsi. El segundo bloque de Liberalización de Comercio Agrícola también fue estructurado en torno a dos ponencias “Determinantes Externos del Desarrollo Rural en América Latina ” por Julio Nogués y “Liberalización Agrícola y la Economía Rural en América Latina y el Caribe” por Alberto Valdés y William Foster.

Durante el taller, expertos en los temas de desarrollo rural y comercio agrícola de diferentes universidades, Banco Mundial, FIDA, FAO, IICA, USAID, IFPRI, Millenium Challenge Corporation y otras agencias de desarrollo debatieron sobre los efectos de la apertura comercial en curso sobre el crecimiento económico, desarrollo agropecuario y desarrollo rural de América Latina. Se destacó que el efecto global de la apertura comercial es positivo, pero que existen zonas rurales ganadoras y perdedoras, y la importancia de arbitrar programas de compensación y programas de desarrollo territorial rural para que las zonas rurales perdedoras puedan reconvertir su economía y adaptarse a la nueva situación.

Asimismo, se resaltó que un gran desafío hoy en día es cómo revitalizar el interés de la clase política en la región acerca del tema rural. La ruralidad es un concepto multidimensional, que abarca los servicios sociales e infraestructura, los eslabones con los mercados laborales y de productos primarios, así como la participación en actividades agrícolas y no-agrícolas, en donde la dimensión espacial (distancia geográfica y densidad de población) es muy influyente, ya que interviene en el costo de los servicios y competitividad de varias actividades. En el Taller hubo acuerdo acerca de la necesidad de adoptar una visión territorial y un enfoque participativo del desarrollo rural; se le ve como la esperanza de reducir las marcadas disparidades que caracterizan la región. Los países de América Latina y el Caribe son muy heterogéneos y abordan las negociaciones comerciales de productos agropecuarios con potencialidades y vulnerabilidades muy desiguales. La liberalización de comercio agrícola es uno de los ejes principales de la Ronda de Doha para el Desarrollo auspiciada por la Organización Mundial del Comercio que

determinará el futuro de la inserción de los territorios rurales de la Región en la globalización. Las perspectivas de desarrollo y de reducción de la pobreza de los países de la región dependerán en gran medida de la capacidad de diseñar e implementar políticas de desarrollo rural que favorezcan una inserción eficiente y equitativa en los mercados internacionales.

Desarrollo Rural en América Latina: tendencias y políticas

Martín Piñeiro*

*Martín Piñeiro, Director Grupo CEO.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las políticas o la postura oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

ÍNDICE

I.	Introducción	5
II.	El sector Rural de América Latina	6
	A. Importancia económica y social	6
	Comercio y exportaciones agrícolas	6
	La importancia determinante del comercio en el desarrollo de América Latina	9
	El aporte del sector rural a la actividad económica y al desarrollo regional	11
	Población, empleo y pobreza rural	13
	B. La importancia del sector agrícola: Heterogeneidad y repercusiones de las políticas	15
III.	Principales tendencias en la agricultura de América Latina	17
	Modernización, crecimiento y productividad de la fuerza laboral	18
	Impacto de la liberalización del mercado y de las reformas en las políticas: algunas vulnerabilidades estructurales	21
	Producción agrícola y especialización de las exportaciones	22
IV.	Desarrollo rural en América Latina: lecciones aprendidas y consideraciones actuales	30
	Evolución de la teoría y de la práctica del desarrollo rural en América Latina	30
	Breve revisión de los principales programas y políticas de desarrollo rural	32
	Lecciones aprendidas	35
	Nuevas perspectivas: “La Nueva Ruralidad”	36
	Convergencia con los conceptos y las estrategias de desarrollo rural de la UE	39
V.	Conclusiones sobre las políticas y la cooperación interregional	41
	Referencias	43

I. INTRODUCCIÓN

El sector rural tiene una gran importancia social y económica en América Latina y, en la mayoría de los países de la región, representa la principal fuente de actividad económica, empleo y exportaciones. Por otra parte, el comercio agrícola ha sido la columna vertebral de las prósperas relaciones económicas que se han generado entre América Latina y Europa. Asimismo, los productos agrícolas representan la principal exportación desde América Latina hacia la Unión Europea (UE). Estas relaciones comerciales se construyeron en torno a ventajas comparativas naturales y factores económicos complementarios entre ambas regiones y las políticas de comercio liberal existentes en una cantidad de países europeos, en especial Inglaterra, hacia comienzos del siglo XX. No obstante, es importante destacar que incluso hoy, en el diferente marco económico y de comercio que domina la escena actual, la producción agrícola sigue registrando potencial de expansión para las relaciones comerciales y económicas entre ambas regiones.

La exitosa aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) luego de la Segunda Guerra Mundial afectó sustancialmente al comercio agrícola. La UE incrementó la producción y se convirtió no sólo en una economía autosuficiente respecto de una cantidad de productos, sino también en un importante exportador agrícola. La llegada del siglo XXI trae consigo perspectivas y oportunidades renovadas. La UE está transformando su PAC de forma radical, de modo de hacerla más sensible a las señales del mercado y menos protectora de la producción interna. Las negociaciones multilaterales al interior de la OMC y los numerosos acuerdos de comercio regional y multilateral otorgan un nuevo entorno al comercio mundial, que si bien tiene aspectos prometedores para los años venideros, conserva resabios poco favorables para los países exportadores de bienes agrícolas. Por su parte, la mayoría de las naciones de América Latina han adoptado nuevas políticas macroeconómicas y de liberalización del comercio que están transformando sustancialmente al sector rural y la visión de la sociedad no rural respecto de la importancia y pertinencia de la producción agrícola y la vida rural.

En este contexto, la presente publicación tiene como objetivo ofrecer información analítica sobre el sector de América Latina que puede resultar útil para fines de estudio y evaluación de las relaciones que existen entre ambas regiones y para la identificación de áreas potenciales de cooperación.

Este documento se encuentra organizado en cuatro capítulos y una introducción. El segundo capítulo presenta información que demuestra la importancia especial y fundamental que tienen la producción agrícola y la vida en el campo sobre el crecimiento económico de la mayoría de los países latinoamericanos. El capítulo III analiza la reciente evolución del sector rural, describe algunas tendencias que caracterizan la situación actual y detalla algunos de los problemas que deben ser abordados. El capítulo IV presenta una breve reseña de la evolución de la teoría y de la práctica del Desarrollo Rural en América Latina y resume algunas de las lecciones principales de esta experiencia. Este capítulo concluye con una presentación concisa del pensamiento actual y de las nuevas propuestas que están naciendo en la región y que a la vez evidencian una creciente convergencia de ideas dentro de la profesión. Por último, el capítulo V entrega algunas

reflexiones sobre políticas de Desarrollo Rural y sobre potenciales áreas de cooperación entre la CE y América Latina en materia de Desarrollo Rural.

II. EL SECTOR RURAL DE AMÉRICA LATINA

A. Importancia económica y social

Introducción

El desarrollo social y económico de América Latina presenta vínculos estrechos con el sector rural y se encuentra fuertemente determinado por su impresionante dotación de recursos naturales. Tomando como base las cifras mundiales, América Latina representa el 23% de las tierras agrícolas, el 31% de las fuentes hídricas, el 23% de los bosques y el 46% de los bosques tropicales del mundo. Si bien la distribución de los recursos naturales es bastante heterogénea entre países, la región cuenta con considerables recursos y con las condiciones ecológicas que hacen posible la producción de una vasta gama de productos agrícolas. Esta dotación extremadamente favorable de recursos naturales hizo posible, en la mayor parte de los países, el desarrollo de una agricultura muy competitiva que en poco tiempo transformó la región en un exportador neto de productos agrícolas. La historia económica y política de muchos países de la región, como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil y otros se ha visto determinada por la forma en que se distribuyó la propiedad de las tierras, en que se desarrollaron las clases sociales y cómo se desempeñaron los productos básicos en el mercado mundial.

Incluso hoy en día, luego de décadas de estrategias económicas de sustitución de importaciones que favorecieron el desarrollo del sector industrial y castigaron a la agricultura, la producción agrícola y las exportaciones constituyen –en muchos países- la principal actividad económica.

Comercio y exportaciones agrícolas

Las exportaciones agrícolas representan un porcentaje elevado de las exportaciones totales en la gran mayoría de los países de América Latina. El promedio de la región se encuentra en torno al 20%, porcentaje que se ve fuertemente influenciado por las grandes exportaciones de petróleo de países como México y Venezuela, sin embargo, en una cantidad de países y en especial en el cono sur y Centroamérica, la agricultura aporta cerca de un 50% a las exportaciones totales. (Consultar Cuadro 1, columna 4).

Cuadro 1
Aportes del sector agrícola al PIB y las exportaciones

Países de América Latina	PIB agrícola como % del total A (1)	Exportaciones totales en miles de millones de dólares EE.UU. (USD) (2)	Exportaciones agrícolas en miles de millones de dólares EE.UU. (USD) (2)	Exportaciones agrícolas como % del total B	Índice de importancia económica (A+B)/2
Argentina	11,0%	29.23	14.87	51%	31%
Bolivia	14,6%	1.64	.53	32%	23%
Brasil	5,8%	71.85	23.16	32%	19%
Chile	8,8%	19.54	6.89	35%	22%
Colombia	14,0%	13.09	2.98	23%	18%
Costa Rica	8,3%	(3) 6.02	(3) 1.41	23%	16%
Ecuador	7,7%	6.03	2.84	47%	27%
El Salvador	9,4%	(4) 2.90	(4) .268	9%	9%
Guatemala	22,3%	(4) 2.97	(4) 1.48	50%	36%
Haití	27,1%	(4) .29	(4) .23	8%	17%
Honduras	13,5%	(4) 1.99	(4) .69	35%	24%
México	4,0%	165.33	7.72	5%	4%
Nicaragua	17,8%	(4) .67	(4) .41	61%	40%
Panamá	5,6%	(4) .81	(4) .54	67%	36%
Paraguay	21,0%	1.17	.77	66%	43%
Perú	9,3%	8.73	1.99	23%	16%
República Dominicana	10,6%	(4) 5.33	(4) .40	8%	9%
Uruguay	9,5%	2.19	1.42	65%	37%
Venezuela	2,6%	24.97	.24	1%	2%
América Latina		364.75	68.62	11%	

Preparado por el autor sobre la base de datos proporcionados por: (1) Banco Mundial, 2003; (2) ALADI, 2003; (3) Bco. Central de Costa Rica, 2003; (4) CEPAL, 2001.

Con todo, cabe hacer notar que una cantidad de países de la región también son importantes importadores de productos agrícolas. El Cuadro 2 detalla la balanza neta entre importaciones y exportaciones. Como es posible apreciar, 5 países -Perú, Venezuela, El Salvador, México y Panamá- son importadores netos. Muchos de los demás países de la región, en especial los del cono sur, registran grandes superávits de exportación de productos agropecuarios.

Estas cifras demuestran que en la mayoría de los países, el sector rural realiza un aporte significativo al desarrollo económico global a través de su participación en las exportaciones. Para comprender la importancia de esta contribución, es necesario traer a la memoria la importancia histórica que ha tenido la situación de la balanza de pagos en el desempeño económico de los países de América Latina.

Cuadro 2
Situación del comercio neto en productos agrícolas
promedios del periodo 2000-2002 en millones de dólares EE.UU

Importaciones y exportaciones agrícolas		
Exportaciones	Importaciones	<i>Balance neto</i>
		EX-IM
10.900	872.9	10,027.1
403.3	232.0	171.3
16,000.0	3,768.2	12,231.8
3,351.4	1,228.4	2,123.0
2,925.6	1,577.5	1,348.1
1,592.1	475.2	1,116.9
519.3	310.1	209.3
739.4	1,052.8	-313.3
998.0	387.3	610.6
329.6	1,813.5	-1,483.9
38,000.0	11,900.0	26,100.0
1,698.2	518.5	1,179.6
593.3	822.0	-282.7
1,434.7	793.0	641.7
630.8	491.1	139.7
8,191.1	11,200.0	-3,008.9
404.4	294.2	110.2
313.0	417.3	-104.3
13,300.0	14,700.0	-1,400.0

de Ferranti et. al, 2004

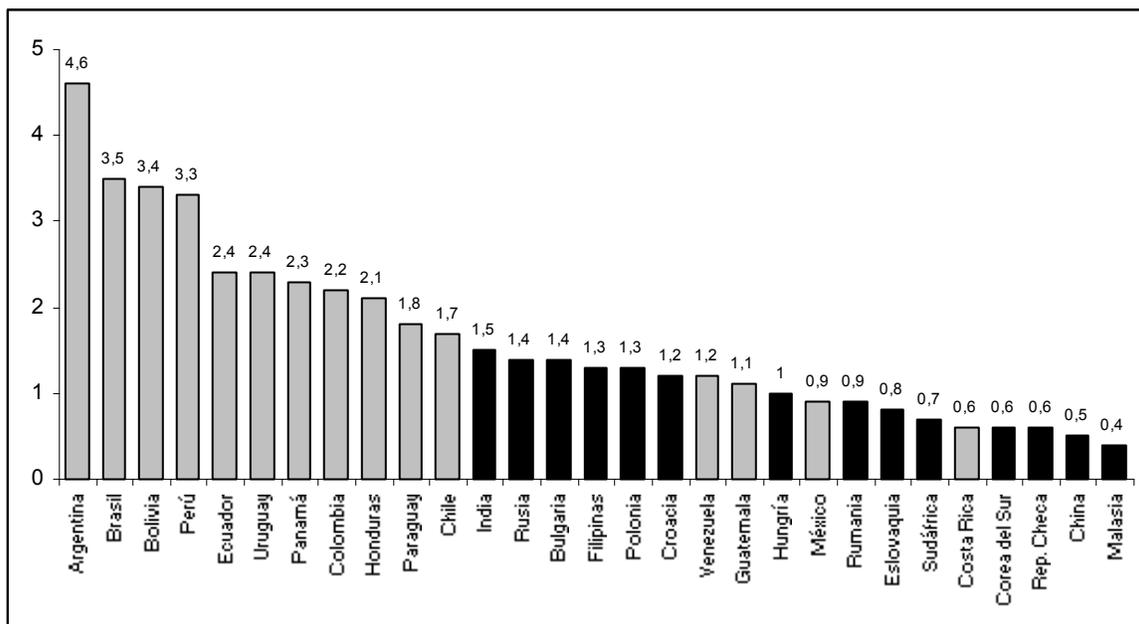
La importancia determinante del comercio en el desarrollo de América Latina

La literatura económica ha demostrado que uno de los principales problemas de la estrategia de sustitución de importaciones y su interés central en los mercados internos fue la crisis periódica de la balanza de pagos que se presentó durante los periodos de rápido crecimiento económico. La mayoría de los países de la región registró a lo largo de su historia restricciones estructurales a las exportaciones.

Si bien el proceso de liberalización de los años 90 parece haber resuelto este problema en forma parcial, la elevada deuda externa acumulada durante el mismo periodo ha generado un nuevo tipo de dependencia en el ámbito de las exportaciones. Por otra parte, el proceso de liberalización de la década de los 90 no ha redundado en un rápido crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios no agrícolas, lo que confirma la importancia de las exportaciones agrícolas para la situación de la balanza de pagos.

El gráfico 1 muestra que los 11 países del mundo que registran la mayor deuda externa como porcentaje de las exportaciones corresponden a países de América Latina. Sólo los grandes productores de petróleo, es decir, México y Venezuela y otros dos países de América Central, Guatemala y Costa Rica, se exceptúan de esta norma.

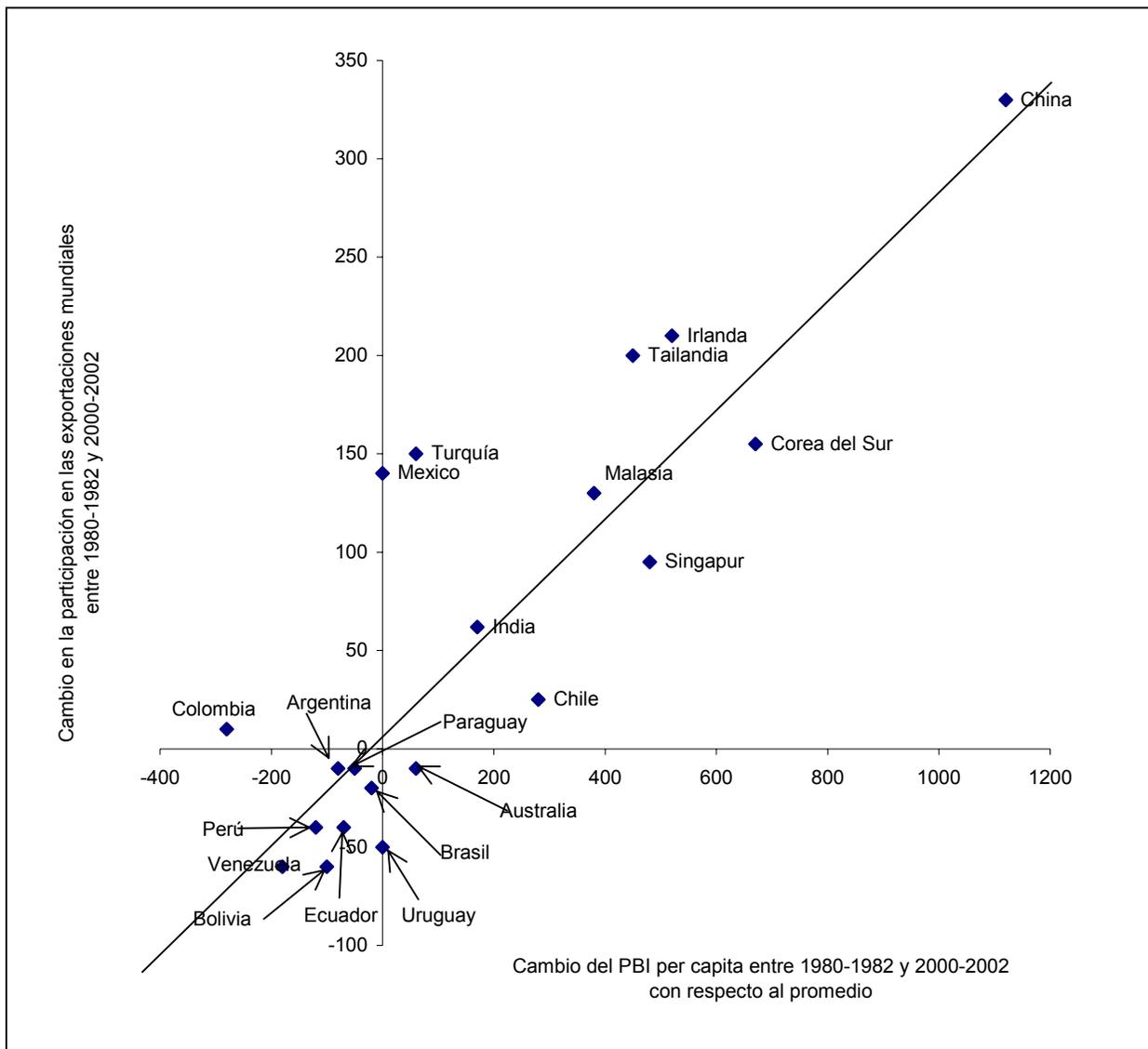
Gráfico 1
Deuda Externa
Años necesarios para pagar la deuda utilizando
la totalidad de los ingresos percibidos por exportaciones



M. Redrado y H. Lacunza. (2004).

El gráfico 2 presenta la gran correlación existente entre comercio y crecimiento económico. Esta correlación deja de manifiesto la tremenda importancia que pueden haber tenido los aportes a las exportaciones totales del sector rural respecto del bienestar de América Latina. Asimismo, este gráfico demuestra el bajo nivel de desempeño en el crecimiento y la reducida participación en el comercio de los países de América Latina incluidos en el análisis respecto de otros países del mundo.

Gráfico 2
Crecimiento económico y participación en el comercio mundial (porcentajes)



M. Redrado y H. Lacunza. (2004).

Sin embargo, cabe destacar que la liberalización unilateral del comercio no representa la solución que América Latina necesita. Estudios recientemente publicados por UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) demuestran que el desempeño económico de los países en vías de desarrollo alcanzó su punto máximo cuando la liberalización del comercio

se realizó en forma cauta y equilibrada y el crecimiento de las exportaciones estuvo acompañado de políticas públicas y desarrollo institucional que hicieron posible cierto grado de expansión de las actividades de sustitución de las importaciones (UNCTAD, 2004). Tal como ha indicado Bhagwati, una estrategia de liberalización del comercio y de promoción de las exportaciones no implica aplicar una política de *laissez-faire*.

El aporte del sector rural a la actividad económica y al desarrollo regional

La columna 1 del cuadro 1 detalla los aportes de la producción agrícola al PIB total. Estas cifras, habitualmente utilizadas y sólo relativas a la producción primaria, subestiman en forma categórica la importancia real del sector agrícola para el crecimiento económico global. Los cálculos realizados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para ocho países de América Latina indican que si se toma la producción agrícola incluidos todos los productos manufacturados derivados de la agricultura, la producción agrícola representa en torno al 30% del PIB. (Cuadro 3). Estos cálculos son coherentes con estimaciones realizadas por el Banco Mundial que indican que si se toma a Chile, Argentina, México y Brasil –países que representan el 70% del PIB agrícola de América Latina- como grupo, el complejo agroindustrial representa cerca del 40% del PIB total. La cifra antedicha deja de manifiesto la importancia real del sector rural para el proceso general de acumulación de capital y crecimiento económico de la región.

Asimismo, estimaciones recientes¹ sugieren que el efecto multiplicador de un incremento en la producción del sector agroindustrial sobre el resto de la economía es elevado en América Latina y más alto que otras regiones del mundo (Gráfico 3).

¹ Datos tomados de la publicación de Ferranti et al. (2004).

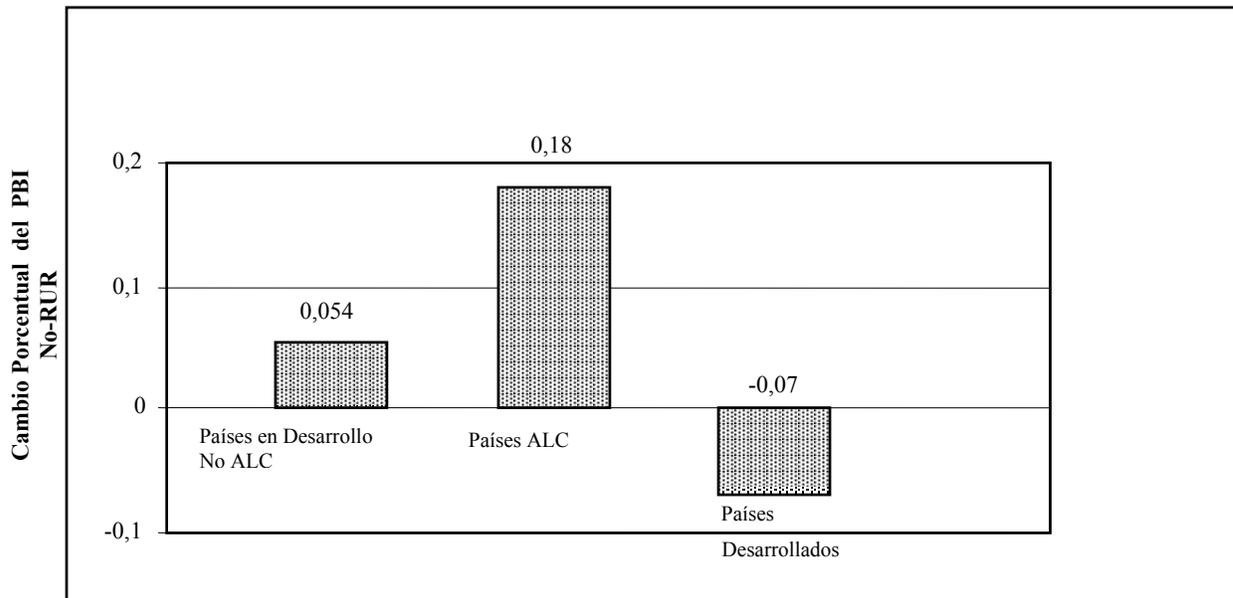
Cuadro 3
Contribución al PIB del complejo agroindustrial
en ocho países de América Latina

País	Complejo agroindustrial* (%)
Argentina	32.2
Brasil	26.2
Chile	32.0
Colombia	32.1
México	24.5
Perú	31.8
Uruguay	34.8
Venezuela	20.5
Canadá	15.3
Estados Unidos	8.1

IICA (2003) extraído de Dirven, M. (2004).
 Incluye los productos agroindustriales derivados de la producción primaria
 (Capítulos 21 a 25 de CPC y 17 a 22 de CIU).

Gráfico 3

Impacto de un incremento de un 1% en el PIB de Recursos Naturales Rurales (RNR) + agroindustrias en el resto de la economía nacional al año siguiente



De Ferranti et.al, 2004, sobre la base de pruebas de causalidad de Granger en la publicación de Bravo-Ortega y Lederman, 2004.

Además de esta relevancia global, es importante reconocer que las actividades agrícolas generan un impacto adicional y diferencial a nivel regional. Por lo general, las regiones rurales están sujetas a cierto grado de desventaja y concentran una gran proporción de pobres. (Cuadro 4) Toda estrategia de desarrollo que incluya el doble propósito de promover un crecimiento equilibrado en el contexto regional y una distribución más equitativa del ingreso debe considerar al sector rural como un elemento central.

Población, empleo y pobreza rural

El cuadro 4 detalla el porcentaje de población rural de América Latina. Como es posible apreciar, en una cantidad de países la proporción de la población rural es bastante elevada. No obstante, estas cifras subestiman la situación real ya que, en la mayoría de los países, se clasifica como urbana a la población que reside en ciudades relativamente pequeñas. Por ejemplo, en México y Argentina se clasifica como urbana a la población que vive en ciudades que tienen más 2.500 y 2.000 personas respectivamente. Hertford y Echeverri (2003) son algunos de los autores que han argumentado, que las ciudades deben tener un tamaño mucho mayor para ser consideradas asentamientos urbanos. Más recientemente Chomitz, Buys y Thomas (2004) sugirieron como metodología para definir a la población rural recurrir a la densidad de población sobre la base de la distancia a ciudades de más de 100.000 habitantes. Esta metodología (utilizada por la OECD) arroja cifras totalmente distintas y mucho más elevadas para la población que debe considerarse como rural.

Cuadro 4
Población y pobreza rural

Países de América Latina	Población rural como % del total C (1)	Pobres rurales como % de la población rural D (5)		Índice de importancia social (C+D)/2
Argentina	10%	(8)	32%	21,0%
Bolivia	37%	76%		56,5%
Brasil	17%	45%		31,0%
Chile	13%	26%		19,5%
Colombia	24%	56%		40,0%
Costa Rica	39%	21%		30,0%
Ecuador	38%	(2)	47%	42,5%
El Salvador	41%	59%		50,0%
Guatemala	54%	65%		59,5%
Haití	62%	(3)	66%	64,0%
Honduras	54%	82%		68,0%
México	25%	49%		37,0%
Nicaragua	43%	73%		58,0%
Panamá	43%	33%		38,0%
Paraguay	43%	65%		54,0%
Perú	26%	(4)	64%	45,0%
República Dominicana	41%	(6)	42%	41,5%
Uruguay	7%	(7)	19%	13,0%
Venezuela	12%	(6)	48%	30,0%

Preparado por el autor sobre la base de datos proporcionados por: (1) Banco Mundial, 2003, (2) 1994, (3) 1995, (4) 1997, (4) 1998; (5) CEPAL, 1998, (6) 1996; (7) Ministerio de Ganadería de Uruguay, 2001 y (8) SAGPyA según Censo de Hogares de 2001.

La pobreza rural es muy significativa en la mayoría de los países de la región, tanto en términos absolutos como proporcionalmente respecto de la cifra total de pobreza. Durante los años 90, la cifra de pobres de zonas rurales aumentó desde 73 a 78 millones, incremento con el que el porcentaje de la población rural pobre total pasó de 60% a 63% de la población rural total (Berdegué et al, 2003). Por otra parte, la evolución de la pobreza rural sugiere que ni el proceso de desarrollo ni los programas diseñados para tales fines han logrado corregir la pésima distribución del ingreso en América Latina. El cuadro 5 detalla la evolución de la pobreza rural durante la última década. Se puede observar que sólo Brasil, Chile y Panamá han registrado una mejora significativa.

Cuadro 5
Evolución de la pobreza rural en hogares rurales (%)

País	1989/1991	1993/1995	1998/1999
Bolivia	--	--	76
Brasil	64	53	45
Chile	34	26	23
Colombia	55	57	56
Costa Rica	25	23	21
El Salvador	--	58	59
Guatemala	72	--	65
Honduras	84	76	82
México	49	47	49
Nicaragua	--	79	73
Panamá	43	41	33
Paraguay	--	--	65
Perú (1, 2)	64	56	61
República Dominicana (2)			34
Venezuela	38	48	--

CEPAL, 2003.

(1) La cifra inicial corresponde al año 1986; el resto fue proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2) Cifra que corresponde al año 1997.

B. La importancia del sector agrícola: heterogeneidad y repercusiones de las políticas

La información presentada en las secciones precedentes demuestra la importancia del sector agrícola en el contexto de la economía global. Esta importancia puede expresarse en forma sintética a través de lo que hemos denominado índices de importancia económica y social.²

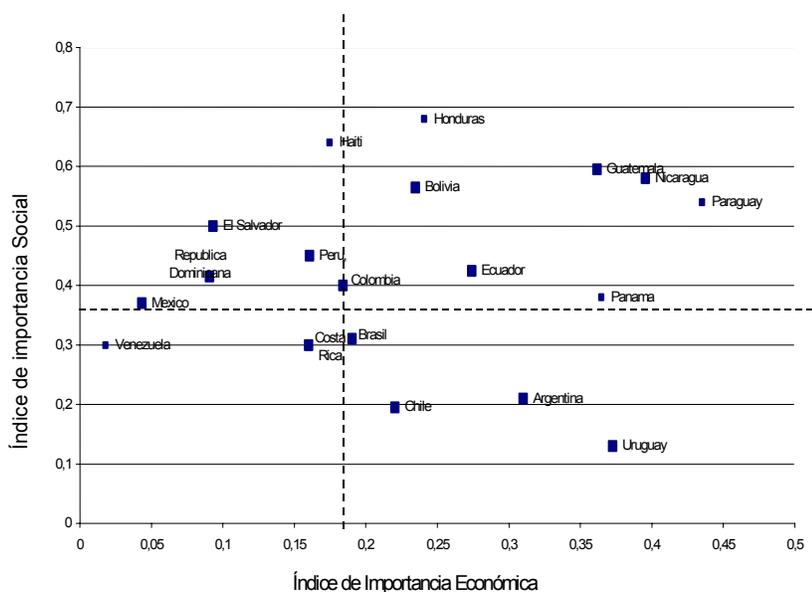
Los cuadros 1 y 4 presentan estos índices, mientras que el gráfico 4 ilustra la situación relativa de los países de América Latina de acuerdo con estos índices.

En este gráfico se observa una interesante distribución de los países. Asimismo, estas situaciones relativas pueden resultar útiles para comprender determinados límites estructurales e incentivos de naturaleza política que pueden enfrentar los gobiernos al aplicar políticas rurales.

Según el valor de los índices, los países clasificados en el cuadrante sureste registran sectores rurales económicamente importantes pero con poca importancia social. En este caso, los encargados de la formulación de las políticas se sentirán inclinados a aplicar políticas que extraigan el importante superávit económico generado en el sector rural y aplicarlo en otros sectores que tienen mayor relevancia social y/o política. La mayoría de los países clasificados en este cuadrante ha aplicado este tipo de políticas durante algún periodo de su historia. Argentina y Uruguay son un claro ejemplo de ello.

² El índice de importancia económica se calcula como el promedio de la participación porcentual de la agricultura en el PIB y en las exportaciones totales. El índice de importancia social corresponde al promedio entre la población rural, como porcentaje de la población total, y los pobres de zonas rurales como porcentaje de la población rural.

Gráfico 4
Países de América Latina según la importancia económica y social
del sector rural (0.1 = 10%)



Preparado por el autor sobre la base de datos proporcionados por: Banco Mundial, ALADI, Banco Central de Costa Rica, CEPAL, Ministerio de Ganadería de Uruguay, Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentos (SAGPyA) Argentina.

Para aquellos países que se clasifican en el cuadrante noreste el sector rural es importante tanto económica como socialmente. La conducta lógica de quienes formulan las políticas es contar con políticas favorables para el sector rural que beneficien a este sector y a todo el país. Sin embargo, estas políticas tendrán un carácter neutro desde un punto de vista fiscal porque no serán capaces de sancionar a la agricultura, ni dispondrán de los recursos para subvencionarla. Honduras es un buen ejemplo de esta categoría.

Los países clasificados en el cuadrante noroeste presentan sectores rurales que no son muy importantes desde una perspectiva macroeconómica, pero cuya población rural corresponde a un porcentaje elevado de la población total y, en la mayoría de los casos, un alto porcentaje de esta población es pobre. En estos casos, el ímpetu político redundará en políticas rurales que protegerán la producción agrícola y a la población rural. Las subvenciones también serán parte de estas políticas, pero la envergadura del problema limitará el impacto de las subvenciones que el resto de la economía puede y desea aportar. México es un buen ejemplo de dichas políticas.

Por último, los países del cuadrante suroeste representan aquellos casos en que el sector agrícola no es importante ni social ni económicamente. La poca relevancia cuantitativa del sector rural facilita la aplicación de políticas agrícolas sustentadas en subvenciones que mantienen el nivel de ingreso de la población rural en niveles políticamente aceptables. Venezuela grafica bien esta situación.

Resulta interesante destacar que Brasil y Colombia, países que quedan en la línea divisoria entre categorías, son un buen ejemplo de países que cuentan con una compleja estructura agrícola que incluye una amplia gama de políticas que varían entre cultivos y regiones. Este breve y esquemático análisis tiene por objeto demostrar dos cosas. Primero, el sector rural de los distintos países de América Latina presenta similitudes y problemas comunes que son, al mismo tiempo, muy distintos, en especial respecto de la relación e importancia relativa para toda la economía. En consecuencia, se debe tener gran precaución al generalizar. En segundo lugar, la naturaleza de esta relación con el resto de la economía es un elemento principal de la determinación de relaciones político-económicas que influyen en la naturaleza de las políticas económicas y sociales aplicadas.

III. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA AGRICULTURA DE AMÉRICA LATINA

Introducción

Durante los años 90, la mayor parte de los países de la región experimentó transformaciones sociales y económicas muy profundas. Estas transformaciones fueron generadas por cambios del contexto internacional y por nuevas políticas macroeconómicas ampliamente adoptadas en todo el continente. Respecto del sector agrícola, estas políticas estuvieron dominadas por cuatro tendencias principales:

- La liberalización del mercado, que conllevó cambios radicales en los precios relativos que afectaron los costos de producción de distintos productos agrícolas en diversas formas. En general, las producciones más competitivas resultaron beneficiadas y las menos competitivas vieron aumentar la competencia externa.
- El desarrollo de actividades del sector privado en todos los ámbitos de la economía, incluida una sustancial expansión de la agricultura comercial. Esta situación redundó en una creciente importancia de nuevos tipos y formas de producción agrícola, en la consolidación del sector agroindustrial y en un significativo proceso de modernización y cambio tecnológico.
- Un flujo importante de inversión extranjera directa hacia una cantidad de actividades económicas, incluida la agroindustria, en especial en los países más grandes y mejor dotados de recursos naturales.
- En una cantidad de países, pero no en todos, una política explícita de reducción del tamaño y el costo del sector público en general y del sector público agrícola en particular. Esta política incluyó la privatización de servicios e, indirectamente en muchos casos, el debilitamiento de las instituciones del sector público y un deterioro de su capacidad de ofrecer bienes públicos como investigación, extensión, control sanitario y de calidad.

El impacto de estas tendencias en la producción, productividad y estructura agraria fue bastante importante. Distintas producciones, como la soya en Argentina y Brasil, el vino en Chile y Argentina, la horticultura en México y Guatemala, frutas y flores en Costa Rica y Colombia, registraron procesos intensivos de innovación tecnológica y modernización de la estructura

productiva. Desafortunadamente, estos importantes procesos no fueron homogéneos en su nivel de impacto y no se extendieron a todos los productos y regiones.

Modernización, crecimiento y productividad de la fuerza laboral

El crecimiento anual de la producción agrícola de América Latina durante los años 90 (2,6%) fue significativo, pero no distinto del registrado durante los 20 años anteriores. Específicamente, fue un tanto mayor que el crecimiento de los 80 (2,1%) y ligeramente menor que el de los 70. (3,5%). La variabilidad entre países es relativamente alta, no obstante sólo Haití, como resultado de sus particulares circunstancias, presentó un crecimiento negativo. Consultar el Cuadro 6.

Cuadro 6
América Latina: crecimiento anual de la producción agrícola

	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Argentina	2,1	1,6	2,6
Bolivia	4,1	1,9	3,0
Brasil	4,7	2,5	3,0
Chile	2,2	5,7	4,5
Colombia	4,4	3,0	1,5
Costa Rica	2,6	3,1	4,1
Ecuador	3,0	4,2	1,4
El Salvador	2,4	-1,4	1,4
Guatemala	4,7	1,3	2,8
Haití	1,5	-0,2	-2,9
Honduras	2,7	2,7	2,3
México	3,4	1,1	1,9
Nicaragua	-0,1	-0,7	5,1
Panamá	1,3	2,5	1,9
Paraguay	6,7	4,0	1,7
Perú	-0,6	2,2	6,0
República Dominicana	3,4	0,4	0,4
Uruguay	0,6	0,2	2,2
Venezuela	2,9	2,0	1,1
América Latina	3,5	2,1	2,6

CEPAL (2003).

Por otro lado, no todos los subsectores registraron un desempeño productivo igualmente dinámico. Si bien todos los subsectores principales mostraron algún grado de crecimiento, dos de ellos lideraron el grupo: las oleaginosas y los productos ganaderos, mientras que las frutas y la horticultura experimentaron tasas de crecimiento anual importantes, aunque menores que los otros dos subgrupos (Cuadro 7).

Cuadro 7
América Latina: Tasas de crecimiento anual de la
producción de los principales subsectores agrícolas

	1970 - 1975	1975 - 1980	1980 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 1999
Cereales	100	114	137	143	152	176
Ganado	100	127	149	163	196	242
Oleaginosas	100	189	262	336	398	501
Raíces y Tubérculos	100	96	93	98	99	105
Vegetales	100	120	140	164	182	211
Frutas	100	116	135	156	181	202
Café	100	102	129	136	133	129
Caña de azúcar	100	120	149	174	178	197

CEPAL (2003).

Cabe destacar que los sectores que crecieron en forma más acelerada son aquellos estrechamente relacionados a una alta elasticidad de ingresos que, a su vez, genera una creciente demanda mundial. De esta forma, es posible concluir que la producción de la región respondió a la demanda y mercados mundiales.

La modernización también conllevó un incremento sustancial de la productividad. El Cuadro 8 ilustra el incremento de la productividad anual promedio de la agricultura durante el periodo 1960-2000 para los países en forma individual. El promedio de la región (1,20%) se compara favorablemente con el de países de altos ingresos (1,36%) y con el resto del mundo (0,76%). El aumento de la productividad en Brasil y Argentina sólo es superado por dos países: Australia (2,12%) y los EE.UU. (2,11%).

Cuadro 8
Crecimiento de la productividad total de los factores (PTF)
en actividades de RNR en América Latina y el Caribe
(tasa promedio de PTF de RNR derivada de la función de la
producción empírica translog (logarítmica trascendental)

País	Crecimiento promedio de PTF (%)
Argentina	1.84
Bolivia	1.18
Brasil	1.93
Chile	1.20
Colombia	1.43
Cuba	1.17
Ecuador	1.28
El Salvador	0.53
Guatemala	0.79
Haití	0.97
Honduras	0.78
México	1.85
Nicaragua	0.79
Paraguay	0.74
Perú	1.36
Venezuela, BR	1.35

Datos tomados de la publicación de Ferranti et al. (2004).

El Cuadro 9 detalla los cambios registrados por la productividad de la mano de obra, por país, entre 1990 y 2000. La mitad de los países experimentó un crecimiento superior al 2% por año. En el resto de los países el crecimiento fue menor y en dos casos, Paraguay y Haití, la cifra fue negativa. Estos incrementos en la productividad de la mano de obra son resultado no sólo de innovaciones tecnológicas, sino también de la migración de la mano de obra fuera de la agricultura. Así, podríamos decir que el proceso de modernización ocurrido durante los años 90 tuvo un efecto favorable en la productividad de la mano de obra del sector rural, al menos en algunos países de la región.

Cuadro 9
Productividad de la mano de obra en la agricultura

País	Crecimiento anual %	Valor de producción por PEA En dólares EE.UU. de 1995
Argentina	2.9	9461
Uruguay	2.3	7807
Chile	4.2	5084
Costa Rica	3.2	5254
Venezuela	2.0	4856
Brasil	4.4	4594
Colombia	1.4	3641
R. Dominicana	5.3	3361
Paraguay	-0.1	3062
Panamá	2.2	2741
Nicaragua	5.4	2302
México	1.2	2265
Perú	4.0	1914
Guatemala	0.8	1881
El Salvador	0.2	1701
Ecuador	0.7	1659
Honduras	1.5	1550
Bolivia	0.9	755
Haití	-2.4	339
Bolivia		
Haití		

CEPAL (2004) Desarrollo Productivo en Economías Abiertas.

Impacto de la liberalización del mercado y de las reformas en las políticas: algunas vulnerabilidades estructurales

La liberalización del mercado y las reformas en las políticas llevaron a un importante proceso de modernización, inversión e innovación tecnológica que, como se ha mostrado anteriormente, redundó en un significativo incremento de la producción, en especial en el caso de algunos productos. Las fuerzas del mercado fueron las suficientes para movilizar la energía y la capacidad de producción de la agricultura comercial.

Sin embargo, en ausencia de sólidas políticas agrícolas y de una provisión débil de bienes públicos, el proceso de modernización no tuvo la capacidad de extenderse hacia todas las regiones y todos los productos. En consecuencia, el camino hacia el desarrollo agrícola fue desigual y generó una cantidad de vulnerabilidades y desigualdades sociales y regionales que a futuro se constituyen en potenciales problemas. La siguiente sección describe algunos de ellos.

Producción agrícola y especialización de las exportaciones

Las exportaciones agrícolas representan, en la mayoría de los países de América Latina, una proporción elevada de las exportaciones totales. El Cuadro 10 ilustra la contribución de los mayores subsectores a las exportaciones agrícolas totales. Diez subsectores representan sobre el 80% de las exportaciones agrícolas totales.

Cuadro 10
Exportaciones agrícolas de América Latina por subsector

	Valor FOB (miles de dólares	%	% acumulado
	EE.UU.)		
Cereales y oleaginosas	7.768.356	13%	13%
Harina, gránulos (pellets), residuos	6.709.385	11%	24%
Madera, carbón, manufacturas	5.800.277	10%	34%
Frutas	5.410.556	9%	43%
Carnes y otros	4.934.274	8%	51%
	4.746.556	8%	59%
Azúcar y dulces	3.766.941	6%	66%
Aceites comestibles	3.400.296	6%	71%
Alimentos elaborados	3.279.566	6%	77%
Café, té, hierba mate	3.095.363	5%	82%
Vegetales, tubérculos	2.737.690	5%	87%
Cuero	2.327.309	4%	91%
Tabaco	1.636.859	3%	93%
Lana, algodón y fibras textiles	1.266.731	2%	96%
Plantas y flores	1.169.697	2%	98%
Cacao	562.488	1%	99%
Productos lácteos, huevos, miel	495.704	1%	99%
Malta, almidón, gluten	202.409	0%	100%
Extractos vegetales	187.433	0%	100%
TOTAL	59.497.889		

ALADI

Esta especialización se eleva ostensiblemente en el ámbito nacional. Los Cuadros 11 a 15 presentan las cifras correspondientes a una muestra de cinco países. (Argentina, Chile, Ecuador, Colombia y Costa Rica). Puede apreciarse que en todo los casos, cuatro subsectores representan cerca del 80% de las exportaciones agrícolas totales. Sólo Brasil y Venezuela (no incluidos) registran un grado menor de concentración en sus exportaciones.

Cuadro 11
Argentina: Exportaciones agrícolas por subsector

	Valor FOB (miles de dólares EE.UU.)	%
Cereales y oleaginosas	3.415.264	28%
Harina, gránulos (pellets), residuos	2.789.952	23%
Aceites comestibles	2.086.653	17%
Pescados	710.628	6%
Cuero	685.361	6%
Carnes y otros	607.365	5%
Subtotal	10.295.223	83%
Total	12.372.018	100%

ALADI, 2002

Cuadro 12
Chile: Exportaciones agrícolas por subsector

	Valor FOB (miles de dólares EE.UU.)	%
Madera, carbón, manufacturas	1.948.594	31%
Pescados	1.554.524	24%
Frutas	1.377.167	22%
Alimentos elaborados	408.941	6%
Harina, gránulos (pellets), residuos	340.306	5%
Subtotal	5.629.532	88%
Total	6.381.519	100%

ALADI, 2002

Cuadro 13
Colombia: Exportaciones agrícolas por subsector

	Valor FOB (miles de dólares EE.UU.)	%
Café, té, hierba mate	786.214	26%
Plantas y flores	674.371	23%
Frutas	454.948	15%
Azúcar y dulces	340.585	11%
Alimentos elaborados	171.308	6%
Pescados	166.337	6%
Subtotal	2.593.763	87%
Total	2.973.654	100%

ALADI, 2002

Cuadro 14
Ecuador: Exportaciones agrícolas por subsector

	Valor FOB (miles de dólares EE.UU.)	%
Frutas	1.008.411	40%
Pescados	692.685	27%
Plantas y flores	292.654	12%
Cacao	128.588	5%
Alimentos elaborados	121.330	5%
Subtotal	2.243.668	88%
Total	2.533.882	100%

ALADI, 2002

Cuadro 15
Costa Rica: Exportaciones agrícolas por subsector

	1999 % industria agroalimentaria	
Frutas	802.530	51%
Café	409.400	26%
Pescados	123.900	8%
Subtotal	1.335.830	85%
Total	1.569.213	100%
Exportaciones totales	4.950.200	

PROCOMER, 1999

Esta importante concentración de las exportaciones en una cantidad reducida de productos acarrea una cantidad de problemas: a) representa una sustancial vulnerabilidad frente a las variaciones de los precios internacionales; b) impone una limitante a la posible expansión de las exportaciones; c) restringe el impacto favorable de las exportaciones en la generación de actividad económica y en el empleo a aquellas regiones de los países en las que se concentran las dichas producciones.

Bajo valor agregado de las exportaciones agrícolas

Las exportaciones agrícolas de América Latina han estado dominadas por los productos básicos como la soya, el trigo y el maíz, además de productos con precios relativamente bajos por tonelada, como el azúcar, el café y las bananas. Si bien en años recientes ha existido algún grado de diversificación hacia productos con un mayor valor por hectárea y por tonelada, como las frutas, la horticultura y las flores, además de productos con un considerable valor agregado, como el vino y las bebidas, aún resta mucho camino por recorrer.

Aunque no se dispone de cifras para América Latina respecto del valor de las exportaciones agrícolas, el problema puede ilustrarse al comparar el valor por tonelada exportada por Argentina y otros países que son importantes exportadores agrícolas. (Cuadro 16).

Cuadro 16
Valor en dólares EE.UU.
por tonelada exportada

Países	\$
Argentina	265
Canadá	329
Australia	540
Nueva Zelanda	1285
Holanda	1227
Dinamarca	1548

Cap y González (2002).

Aun cuando Argentina presenta una de las peores situaciones a este respecto, este país es probablemente representativo de una situación más amplia en la región. Esto es consecuencia de la especialización de la producción de productos básicos, el bajo nivel de producción de cultivos especializados y el bajo nivel de la industrialización agrícola. Este último se ha visto fuertemente determinado por la estructura de protección arancelaria de los países industrializados que resguardan sus bienes industrializados con mayor energía que las materias primas.

El bajo valor agregado de la producción agrícola impone una gran limitante a la capacidad de la producción agrícola de generar empleo y actividades económicas que vayan más allá de la producción primaria.

Concentración de la producción, activos e ingresos

Las políticas de liberalización del mercado impusieron un efecto positivo al fomentar la modernización de la agricultura. No obstante, debido a que este proceso estuvo acompañado de un progresivo debilitamiento de las instituciones del sector público responsables de la aplicación de las políticas agrícolas y del suministro de bienes públicos, los beneficios de este proceso fueron capturados fundamentalmente por la agricultura comercial, en especial por las firmas más importantes. Estas empresas, que en muchos casos tienen operaciones en múltiples regiones y abarcan múltiples productos, pudieron desarrollar importantes economías de escala sustentadas en cuatro elementos: a) la distribución de riesgos climáticos; b) la distribución de las variaciones de precios; c) el acceso a la tecnología disponible, en especial las disponibles internacionalmente; y d) un mejor poder de negociación en los mercados de productos e insumos que no siempre son transparentes y competitivos.

Estas condiciones de producción y comercialización han determinado que, al menos en algunos países, el tamaño promedio de las empresas agrícolas haya crecido en forma muy sustancial. Este crecimiento no significa necesariamente un incremento de las tierras de propiedad de las empresas. En la mayoría de los casos el crecimiento es posibilitado por el arriendo de tierras, sobre la base de una cantidad de contratos distintos y otros tipos de asociaciones con proveedores de insumos y otros productores. En Argentina, algunas estimaciones sugieren que más del 30% de la tierra cultivada corresponde a distintos tipos de arrendamiento.

Estos cambios en la estructura agraria han venido acompañados del surgimiento de nuevos tipos de empresarios con un alto nivel de movilidad, ante todo innovadores que son capaces de atraer capitales urbanos para la producción agrícola. Este proceso también implica la desaparición de muchos pequeños productores que arriendan sus terrenos y pasan a residir en pequeños pueblos.

Impacto limitado de la modernización en la distribución de ingresos y en la pobreza rural

La pobreza rural no disminuyó significativamente durante los últimos 20 años y es probable que se haya incrementado durante los pasados tres a cuatro años como resultado de las crisis que han afectado a Argentina y Venezuela (FIDA, 2003).

Como ya se detalló en el Cuadro 5, el porcentaje de la población rural que vive en condiciones de pobreza disminuyó durante los años 90 sólo en Brasil, Chile y Panamá. Las cifras globales de la región se encuentran fuertemente influenciadas por el buen desempeño y enorme envergadura de Brasil. En América Central, con excepción de Costa Rica, cerca del 70% de la población rural vive en la pobreza.

De manera similar, el Cuadro 17 deja de manifiesto que la modernización no mejoró la distribución del ingreso rural. Así, la distribución del ingreso y de la tierra en América Latina sigue siendo una de las peores de todo el mundo.

Cuadro 17
Desigualdad de ingresos y tenencia de tierras
en una selección de países de América Latina

Países	Desigualdad de ingresos: Coeficiente de Gini 1986	Desigualdad de ingresos: Coeficiente de Gini 1996	Desigualdad de bienes: Índice de Gini para la distribución de tierras 1980-90
Argentina	0.50	0.53	0.85
Brasil	0.59	0.61	0.85
Colombia	0.57	0.56	0.77
Honduras	0.59	0.55	0.78
México	0.47	0.52	0.62
Venezuela	0.50	0.50	0.90

Banco Mundial. 2003

Estas cifras, al igual que diversos estudios, sugieren que:

- Las reformas políticas y económicas aplicadas en América Latina desde los años 80 no fueron eficaces desde el punto de vista de la reducción de la pobreza rural. La pobreza rural se ha elevado ligeramente en la región y en la mayor parte de los países de la región (FIDA 2003).
- Las reformas macro de los años 90 fueron necesarias pero insuficientes para eliminar impedimentos estructurales que limitan a los pobres de zonas rurales. Se necesita una

segunda generación de reformas para mejorar la operación competitiva de los mercados (Banco Mundial, 2003).

- Ni la modernización de la agricultura con sus características cualitativas, ni los programas sociales que han aplicado los gobiernos han sido capaces de mejorar la situación de la pobreza rural en forma sustancial. El elemento principal que explica un cierto grado de mejoramiento de la pobreza rural durante los años 70 y 80 es la migración desde zonas rurales a urbanas (de Janvry y Sadoulet, 2000).
- Las frecuentes crisis económicas y financieras que han afectado a la región han acabado con las mejoras que se han materializado durante los periodos de crecimiento económico (FIDA, 2003).

Gasto público y provisión de bienes públicos

Las políticas económicas e institucionales aplicadas durante los años 80 y comienzos de los 90 en América Latina incluyeron un objetivo explícito de reducir el gasto público con el fin de mejorar el déficit fiscal crónico que muchos países habían acarreado por mucho tiempo.

En línea con este objetivo, una cantidad de instituciones públicas fue disuelta y algunas de sus funciones fueron traspasadas al sector privado. Las instituciones públicas que continuaron, se enfrentaron con dificultades financieras y debieron depender de fuentes privadas para cubrir parte de su financiamiento y/o vender algunos de sus servicios.

No resulta fácil obtener cifras de gasto público en el sector rural y los datos disponibles no son muy confiables o bien difíciles de interpretar. Un estudio reciente publicado por la FAO ofrece algunas de las mejores estimaciones de que se dispone actualmente para una muestra de países. El Cuadro 18 detalla el porcentaje del gasto público total asignado al sector rural.

Cuadro 18
Participación del gasto en agricultura en el gasto total del país
(Porcentaje del gasto total)

País	Años										
	1980	1985	1990	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Brasil	7,90	3,50	1,90		2,70	2,20	2,20	1,30	2,50	1,00	
México	11,60	5,30	3,10		5,80	7,20	7,90	8,30	8,70	8,60	
Bolivia					3,10	2,67	4,24	9,51	6,87		
Colombia		3,14	10,70		2,12	1,57	0,99	0,89	0,25	0,38	0,63
Perú							1,21	1,04	2,00		
Argentina		1,48	0,80		0,34	0,33	0,34	0,35	0,31		
Chile	1,80	1,70				2,22	2,32	2,52	2,54	2,32	
Costa Rica	3,40	3,70	4,10		3,20	1,17	1,73	1,56	1,61		
El Salvador	5,80	3,30	5,40		1,70	1,10	1,30	0,97	0,83	0,91	
Guatemala	7,90	3,20	4,20		1,38	1,11	1,61	1,84	1,35		
Nicaragua				4,00	8,00	5,00	8,42	7,41	9,14	5,69	
República Dominicana	14,30	7,61	14,50		4,70	4,29	4,83	5,40	5,31	4,62	

Kerrigan, George R. 2001.

Las cifras precedentes indican que el nivel de gasto público en agricultura disminuyó entre finales de los 80 y comienzos de los 90 en todos los países, excepto Chile. A partir de 1995 el gasto se elevó en unos cuantos países. Sin embargo, cabe destacar que el gasto global, en general, disminuyó en dicho periodo.

El gasto público en agricultura tomado como porcentaje del PIB agrícola varía en forma significativa entre países (Cuadro 19).

Cuadro 19
América Latina y el Caribe: Gasto público
en agricultura respecto del PIB agrícola (en porcentajes)

País	Años					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil		3,95	5,60	3,69	2,79	3,32
México	12,14	12,93	13,63	12,76	13,28	15,15
Bolivia	1,62	1,46	2,09	4,52	3,33	4,32
Colombia	2,97	2,86	2,00	1,28	0,49	0,63
Perú	3,93	3,74	3,61	3,00	3,83	
Argentina	1,41	1,45	1,55	1,55	1,43	
Chile		6,68	7,96	8,30	8,38	7,61
Costa Rica		3,11	4,59	4,11	4,45	
El Salvador		1,35	1,67	1,44	1,15	1,49
Guatemala	0,68	0,58	1,01	1,40	1,01	
Nicaragua			9,97	8,33	12,40	7,30
República Dominicana	3,95	3,81	5,01	8,39	8,51	7,52
Promedio	3,81	4,53	4,89	4,90	5,09	5,92
Mediana	3,39	3,46	4,59	4,11	3,83	5,92
Mediana	3,39	3,46	4,59	4,11	3,83	5,92

Kerrigan, George R. 2001.

México presenta una cifra muy elevada, por encima del 15%, producto de los amplios programas de desarrollo rural aplicados por muchos años, como es el caso de PROCAMPO y Alianza para el Campo. En el otro extremo se encuentran Brasil y Colombia, con cifras abismales de 3,32% y 0,63% respectivamente. Estas cifras tan bajas probablemente surgen de la estructura más descentralizada del gasto público de estos dos países.

Aún cuando el gasto público siguió siendo bajo, los cambios de la organización institucional generaron en algunos casos un impacto benéfico sobre la eficiencia de las instituciones y en la movilización de la participación del sector privado en la gestión y en la evaluación de sus actividades. Por desgracia, en muchas ocasiones las reformas institucionales han implicado el debilitamiento de las principales instituciones responsables de la provisión de bienes públicos necesarios para el desarrollo económico y social, como son la tecnología, la capacitación técnica, el control sanitario, el manejo de aguas de riego, etc. En muchas ocasiones, el sector privado que se suponía asumiría estas responsabilidades en reemplazo del sector público, no lo hizo en forma eficiente. Por otra parte, incluso cuando lo hizo, concentró sus servicios en las regiones más desarrolladas y se abocó a las necesidades de la agricultura comercial, privando en consecuencia a los pequeños agricultores y las regiones marginales de servicios necesarios. En cierta forma, estos procesos institucionales dieron origen a economías de escala que favorecieron a los productores comerciales de mayor envergadura.

A pesar de la limitada evidencia disponible, el Banco Mundial, sustentado en cifras de la FAO, ha estimado cifras que sugieren que el gasto público para la provisión de bienes públicos no registra una inclinación histórica en contra del sector rural y a favor de las zonas urbanas y, en especial, hacia las grandes ciudades donde se concentra el poder político. No obstante, según cifras específicas de la FAO para la educación para un muestreo de países, la inversión per cápita en educación es mucho más alta en zonas urbanas que en sus contrapartes rurales. Es probable que se produzca una situación similar respecto de la inversión en infraestructura física.

IV. DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA: LECCIONES APRENDIDAS Y CONSIDERACIONES ACTUALES

Evolución de la teoría y de la práctica del desarrollo rural en América Latina

La información y los argumentos estadísticos presentados en las secciones anteriores de este documento ilustran el dilema central del desarrollo rural en América Latina. Por una parte, en la mayoría de los países, la producción agrícola constituye una de las principales actividades económicas y una fuente básica de exportaciones y acumulación de capital. En consecuencia, la producción agrícola debe ser eficiente y competitiva en el mercado internacional para poder contribuir al crecimiento económico global. Por otro, en muchos países de la región, la población rural representa un porcentaje elevado de la población total y un porcentaje importante de esta población rural vive en condiciones de pobreza. De esta forma, resulta imperativa la ayuda gubernamental a través de programas con una diversidad de objetivos, como es proteger las oportunidades de producción menos competitiva, y lograr una distribución más equitativa de los bienes y del ingreso, ofreciendo así ayuda inmediata a los pobres y asistiendo al proceso de modernización de los pequeños productores. Resolver el dilema y encontrar el equilibrio correcto y más eficiente entre todos estos objetivos discrepantes y lograrlo dentro de las limitaciones políticas y económicas de cada contexto nacional, constituye un elemento crítico del diseño de la estrategia de desarrollo rural más adecuada.

Sin embargo, la teoría y la práctica del desarrollo rural en América Latina han avanzado en direcciones distintas. En la mayor parte de los casos, el grueso de las políticas y programas de carácter sectorial están dirigidos a la agricultura comercial, con énfasis en objetivos de modernización y productividad ajenos a los problemas y a las políticas asociadas a cuestiones de reducción de la pobreza y estructura agraria. Esta falta de articulación se ve ejemplificada por el hecho de que el término Desarrollo Rural sólo se ha asociado a programas y políticas dirigidas a agricultores pequeños y en situación de pobreza, mientras que las políticas que apuntan a la agricultura comercial se identifican como Políticas Agrícolas.

La fragmentación de la teoría y la práctica del desarrollo rural ha tenido tres consecuencias negativas:

- Ha dificultado la conceptualización de una política integral que aborde los problemas de las actividades económicas rurales y la vida en el campo tomando en consideración las muchas y complejas interrelaciones que existen, por ejemplo, entre producción agrícola, estructura agraria, distribución de los bienes y el ingreso y pobreza rural.
- Programas de desarrollo rural orientados únicamente a los agricultores pobres y definidos como actividades autocontroladas con fuerte participación de instituciones del sector público y fundamentalmente organismos internacionales (México y Brasil con excepciones parciales de lo antes dicho). Estos programas, incluso cuando han sido efectivos, tuvieron efectos limitados, al menos en términos de la magnitud de los problemas y no fueron sostenibles en el tiempo.

- En muchos casos, la atención de los responsables de la formulación de políticas y de las instituciones financieras internacionales ha estado centrada en los pobres rurales, relegando así el análisis y el diseño de estrategias globales para el sector rural que maximicen sus aportes globales al desarrollo económico nacional. Estas estrategias son especialmente importantes en países en que la producción agrícola cumple una función significativa en el desarrollo nacional y deberían incluir la aplicación de políticas y programas necesarios para la modernización de la agricultura y la organización y promoción del comercio internacional.

En este contexto de fragmentación, la conceptualización del desarrollo rural en América Latina ha evolucionado siguiendo los cambios en el contexto internacional, el desarrollo de las ciencias sociales en la región y los programas y políticas propuestos por los organismos internacionales. Los siguientes párrafos intentan describir, en forma muy esquemática, los principales elementos conceptuales que caracterizaron las políticas y los programas dominantes aplicados durante distintos periodos a lo largo de los pasados 40 años.

Durante la década de los 60, el paradigma dominante fue el cambio tecnológico basado en la investigación y extensión. Se crearon un número de instituciones públicas de investigación (conocidas como los INIA) de acuerdo con un patrón organizacional similar. Estas instituciones de diseminaron por toda la región, al punto que actualmente todos los países de la región –con excepción de Paraguay- cuentan con una de ellas. En general, estas instituciones fueron bastante exitosas y se convirtieron en un sello de América Latina. Durante este periodo, en algunos países se inició la etapa de modernización y mejoramiento de la producción, respaldado en la adopción de tecnologías. Con todo, este proceso tuvo poco efecto en la reducción de la pobreza.

Durante los años 70, la preocupación principal fue la reducción de la pobreza. El Banco Mundial cumplió en esta época una función significativa en la definición de la agenda de desarrollo rural. Los programas de acción se sustentaron en proyectos de desarrollo rural orientados a la modernización y al mejoramiento del acceso de agricultores pobres al mercado. En unos cuantos países, como Perú y El Salvador, se implementaron importantes programas de reforma agraria con efectos duraderos. La cuestión de la distribución de bienes y tierras constituyó una preocupación fundamental en la región.

Los años 80 llegaron sin una estrategia dominante. Se trató, básicamente, de un periodo de transición que el BID designa como la década perdida. En este periodo de 10 años, la región debió enfrentar graves problemas económicos y un crecimiento económico muy reducido. El sector rural se mostró muy resistente a la crisis y por ello mostró un mejor desempeño que el resto de la economía. Hacia fines de esta década una cantidad de países, como es el caso de Chile, comenzaron a aplicar políticas de liberalización del mercado. En cierta medida, se produjo un redescubrimiento de la importancia de la tecnología y se realizaron esfuerzos especiales para ayudar a los pequeños productores a incorporar tecnologías derivadas de la revolución verde (Berdegué et al, 2003).

Durante los años 90 la liberalización de los mercados y la privatización de los servicios públicos fueron las políticas dominantes. Estas políticas se impusieron y reemplazaron a políticas

específicas de desarrollo rural. La función de las instituciones del sector público se hizo menos predominante y el rol del sector privado creció y fue materia de promoción. Emergieron los conceptos de cadenas agroindustriales, integración vertical y conglomerados agroindustriales. El comercio y los acuerdos comerciales, y por ende los temas de calidad y sanidad, adquirieron relevancia.

Finalmente, durante los primeros años de la década del 2000, ha comenzado a imponerse una nueva visión del desarrollo rural sustentada en una perspectiva territorial que se convierte en el eje de la estrategia sugerida por algunas organizaciones académicas e internacionales. Esta visión, que se describe en mayor detalle más adelante, enfatiza las relaciones de los sectores rural y urbano, la importancia del empleo no agrícola y las relaciones macroeconómicas de la agricultura y la vida rural con el resto de la economía. Este es el comienzo de un nuevo paradigma que puede tener un impacto significativo en la teoría y en la práctica del desarrollo rural en América Latina.

Breve revisión de los principales programas y políticas de desarrollo rural³

Las intervenciones públicas en el sector rural han sido sustanciales y continuas en la mayoría de los países de la región. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, cuando la estrategia de sustitución de las importaciones dominaba la escena de las políticas macroeconómicas, se impuso en la mayoría de los países una política agrícola dirigida a la administración del mercado, apoyo a los precios y a la producción y los programas sociales⁴. Los objetivos e instrumentos específicos han experimentado cambios con el paso de los años y la intensidad y complejidad de las intervenciones ha decrecido en forma ostensible a partir de los años 80. A continuación se describen brevemente algunos de los programas y políticas agrícolas específicos y más relevantes. Para fines de referencia, se encuentran agrupados en cuatro grandes categorías: a) administración del mercado, b) productividad, c) proyectos de desarrollo rural focalizado y d) facilitación del acceso a tierras.

Administración del mercado

La reglamentación y administración de los mercados de productos tuvieron gran relevancia en muchos países durante los inicios del periodo considerado. Por ejemplo, Argentina contaba con poderosas Juntas de comercialización que normaban el mercado de cereales, carnes, azúcar, algodón y otros tantos productos. Otros países, como Colombia, Costa Rica y Guatemala contaban con instituciones que reglamentaban la comercialización del azúcar y el café. En México CONASUPO fiscalizaba el comercio de una gran cantidad de productos e insumos. La mayoría de estas instituciones y mecanismos fueron eliminados durante la década pasada, aun cuando siguen siendo importantes en dos de los grandes de América Latina como son México y Brasil, y en menor medida, en Costa Rica y Colombia. Algunos países han conservado sus

³ Los temas tratados en esta sección se fundamentan ampliamente en los conceptos publicados por Kjollestrom en 2004.

⁴ Si bien los objetivos de estas políticas y su impacto fueron muy heterogéneos, en muchos casos adoptaron una inclinación contraria a la agricultura.

instituciones o mecanismos de administración de mercados sólo para algunos productos que presentan problemas puntuales estructurales o de productividad. Un ejemplo de ello es la caña de azúcar en Argentina.

En Brasil, el gasto público para este tipo de intervenciones aún representa más del 60% del gasto total del sector rural. Entre ellas se cuenta una cantidad de instrumentos que cubren diversos productos, incluidos el trigo, el maíz, el arroz y el algodón.

Como consecuencia del TLCAN, México ha eliminado garantías de precios para todos los productos, con excepción del maíz y los frijoles. Los dos programas principales hoy en operación son ASERCA, que facilita la comercialización de trigo, maíz y sorgo a través de un mecanismo de apoyo a los precios, y PROCAMPO, programa de ayuda directa a los ingresos. Estudios recientes sugieren que PROCAMPO ha sido bastante efectivo en términos de mejorar las condiciones de los pobres, a pesar de que una importante proporción de los recursos está destinada a los grandes agricultores. (de Janvry y Sadoulet, 2003, y Coady y Harris, 2004).

Productividad

Los instrumentos básicos considerados en esta subsección están relacionados con la prestación de dos bienes públicos fundamentales: investigación y desarrollo por una parte, y sanidad animal y vegetal por otra. Todos los países de la región han creado organizaciones públicas específicas destinadas a abordar estas cuestiones.

Respecto de investigación y desarrollo, los tres mayores actores –Argentina, Brasil y México– cuentan con instituciones bien establecidas que disponen de importante financiamiento y recursos humanos. Estos tres países representan cerca del 80% de la inversión pública total registrada en la región. Otros países, como Chile, Colombia, República Dominicana y Uruguay disponen de organizaciones más pequeñas pero funcionales que han contribuido a la innovación agrícola en forma eficiente. En la mayoría de los países, el financiamiento público corresponde a casi el 80% de la inversión total realizada en investigación y desarrollo en el sector agrícola. Por ejemplo, en México y Colombia la inversión privada representa cerca del 50%, situación que en el caso del segundo país se explica con los Fondos Parafiscales, mecanismos especiales basados en una tasa a la primera venta de algunos productos en los cuales se ha logrado un acuerdo con el sector privado. Diversos estudios sugieren que el rendimiento económico de estas inversiones ha sido elevado (consultar, por ejemplo, Pardey et al, 2003, Alston, Norton y Pardey, 1995 y Rosenboon, 2003).

En materia sanitaria, todos los países han fundado organizaciones específicas con un objetivo claro en este campo. El tamaño y la eficiencia de estos organismos varían significativamente entre países, sin embargo, en muchos de ellos, incluidos Uruguay, Brasil, Chile y México, la función de estas entidades es bastante efectiva.

Proyectos de desarrollo rural focalizados

Grandes proyectos de desarrollo rural que concentraron un esfuerzo integrado en una región o comunidad específica fueron el eje central de la estrategia de desarrollo rural en la década de los

70. Estos proyectos fueron el estandarte de las estrategias de Desarrollo Rural que se centraron en los pobres. Se invirtieron montos sustanciales en recursos, en gran medida financiados por organismos de financiamiento internacional, en estos proyectos, especialmente en Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, Chile y Costa Rica, además de algunos países de Centroamérica. Los proyectos integrados de desarrollo rural del Banco Mundial cumplieron una función esencial en el desarrollo rural de la región. Asimismo, tuvieron un impacto considerable en el pensamiento y se constituyeron en una fuente importante de experiencias prácticas.

En algunos países como Chile existe una institución específica que tiene la responsabilidad de llevar a cabo estos proyectos (INDAP). En otros casos, la responsabilidad ha sido compartida por diversas organizaciones, entre ellas Ministerios de Agricultura y/o Desarrollo Social (Argentina, Ecuador) y en ocasiones por estructuras de gestión especiales que cuentan con gran autonomía (Colombia).

En años recientes, estos programas han sido sustituidos por transferencias de fondos orientados a la pobreza. En algunos casos la transferencia de fondos está condicionada a ciertos requisitos de escolaridad o prácticas de prevención de salud. México, Brasil, Colombia, Nicaragua y Honduras han aplicado este tipo de programas que han beneficiado a más de 10 millones de personas (de Ferranti et al., 2004).

Facilitación del acceso a tierras

En las décadas de los 60 y 70, la desigual distribución de la tierra era considerada una limitante crítica del desarrollo del sector rural. Para enfrentar esta problemática se utilizaron dos instrumentos principales: a) asentamientos agrícolas organizados y financiados parcialmente por el sector público y b) reformas agrarias.

Los asentamientos agrícolas se realizaron en casi todos los países. El gobierno obtuvo tierras ya sea mediante el uso de terrenos que anteriormente eran de propiedad del estado, a través de expropiaciones a grandes terratenientes o la adquisición de tierras a precios de mercado. Estas tierras fueron subdivididas y distribuidas entre familias seleccionadas y en condiciones muy favorables. El estado tuvo la responsabilidad de proporcionar la infraestructura necesaria y otorgar créditos e información tecnológica. Estos programas implicaron grandes inversiones por familia y, por otra parte, no siempre tuvieron el éxito o la sostenibilidad deseada desde el punto de vista de la producción. Por esta razón, su efecto fue bastante limitado.

Sólo en unos cuantos países de la región se llevaron a cabo programas serios de reforma agraria, en un comienzo fundamentalmente en México y luego en Chile, El Salvador, Nicaragua y Perú. Asimismo, también se pusieron en práctica acciones limitadas en Brasil y Bolivia. El impacto de estos procesos aún está siendo evaluado, sin embargo, resulta acertado decir que en general tuvieron efectos negativos en la producción y en la productividad y efectos positivos en la distribución de la riqueza y del poder político.

En años recientes, se han realizado esfuerzos abiertos, tanto prácticos como políticos, para desarrollar los mercados de tierras a través de un mejoramiento del marco legal y de la aplicación de instrumentos financieros más eficientes.⁵

Si bien la experiencia es limitada, existe evidencia creciente de que el impacto de un efectivo mercado de tierras puede ser potencialmente eficiente en términos de mejorar el uso de la tierra desde una perspectiva de producción. El impacto en la redistribución de la propiedad de la tierra es cuestionable y muy dependiente de la existencia de un mercado financiero bien establecido que haga más accesible la adquisición de tierras para los pobres.

Además de estas cuatro categorías principales, la política agrícola ha incluido una gama de otros instrumentos. Uno de los más significativos fueron las líneas de crédito con subvenciones especiales destinadas a promover la innovación tecnológica, la producción de bienes específicos o la facilitación de inversiones en regiones desfavorecidas. La línea de crédito para fines de promoción se ha reducido ostensiblemente con la virtual desaparición de bancos de propiedad del estado ocurrida en los años 90. Se dispone de antecedentes contundentes que sugieren que la privatización de los servicios financieros también ha acarreado la reducción de las oportunidades de crédito para las zonas rurales pobres más remotas.⁶

La política fiscal ha sido menos utilizada para fines de promoción y distribución. No obstante, algunos países como Argentina la han utilizado repetidamente para ambos propósitos. Se han aplicado impuestos a las exportaciones con el fin de captar recursos fiscales a partir de la agricultura y se ha recurrido a exenciones fiscales con el fin de promover la inversión agroindustrial en regiones menos favorecidas.

Lecciones aprendidas

La acumulación de conocimientos y experiencias en el área de desarrollo rural alcanzada durante las últimas décadas ha sido considerable, de manera tal que los antecedentes sugieren una creciente convergencia del diagnóstico y de las recomendaciones más aceptadas. En particular, las principales organizaciones internacionales como el Banco Mundial, BID, FIDA, FAO e IICA presentan visiones y propuestas convergentes respecto del desarrollo rural⁷

Una reciente publicación preparada por el BID luego de una amplia consulta realizada al interior de la región (BID, abril de 2004) describe una cantidad de conclusiones generales o lecciones aprendidas que se resumen a continuación.

1. La forma en que hemos conceptualizado el desarrollo rural en América Latina no ha sido muy útil. La calidad de las estrategias y políticas para el sector rural se ha visto afectada

⁵ Cabe destacar que estos esfuerzos recientes han pasado por alto el potencial impacto de una política fiscal adecuada y específica.

⁶ Consultar Ferranti et al, 2004, donde se incluye un extenso análisis sobre la materia.

⁷ Estas organizaciones y otros tantos organismos de ayuda de países individuales han creado un grupo interorganismos destinado al intercambio de ideas e información sobre desarrollo rural.

- de manera negativa, confundiendo a la agricultura con el concepto más amplio de vida rural y subestimado la importancia de esta última.
2. El desarrollo rural no ha sido abordado a través de una estrategia global con suficientes fondos para enfrentar la magnitud y complejidad de los problemas. La estrategia utilizada se ha sustentado en proyectos individuales relativamente pequeños, carentes de continuidad y no suficientemente relacionados con políticas económicas globales y estrategias de desarrollo nacional.
 3. No resulta posible reducir significativamente el nivel de pobreza rural si no existe un crecimiento económico sólido, un acceso adecuado a los mercados internacionales y un mejoramiento de la distribución del ingreso.
 4. El crecimiento económico es condición precedente para la reducción del nivel de pobreza rural, pero no es suficiente por sí solo. Una buena parte de la reducción observada en la pobreza rural se ha originado en la migración rural, sin que ello haya mejorado la situación global de la pobreza nacional.
 5. Las estrategias y las políticas de desarrollo rural deben ser coherentes con políticas macroeconómicas y deben incluir la totalidad de las zonas rurales y las relaciones entre zonas rurales y urbanas.
 6. Las estrategias de desarrollo rural deben tomar en consideración la heterogeneidad de las situaciones de pobreza rural respecto de las fuentes de ingreso y de los posibles vehículos para escapar de la pobreza rural.
 7. La estructura institucional que existe hoy en día es insuficiente para enfrentar los complejos problemas del desarrollo rural. Debemos poner más atención al desarrollo institucional, modernizando el sector público y permitiendo una mayor participación de los gobiernos locales y la sociedad civil.
 8. El problema del uso sostenible de los recursos naturales no puede ser resuelto a través de sanciones impuestas por nuevas legislaciones y normativas. Se requieren políticas e incentivos económicos nuevos orientados a modificar la conducta individual de las personas, las empresas y las instituciones.

Estos ocho puntos grafican en forma sucinta algunas de las mayores deficiencias identificadas respecto de las estrategias y las políticas de desarrollo rural aplicadas en las últimas décadas. En la actualidad y como resultado de este diagnóstico se está gestando en la región un conjunto nuevo, complejo y más integrado de propuestas, cuyos objetivos principales se describen a continuación.

Nuevas perspectivas: “La Nueva Ruralidad”⁸

Sustentada en experiencias previas y en las lecciones aprendidas, se está gestando una nueva perspectiva, primero articulada por IICA bajo el título “La Nueva Ruralidad” (Echeverri y Rivero, 2002).⁹ Este renovado punto de vista parte por reconocer que el desarrollo rural es un

⁸ Esta sección fue redactada a partir de los antecedentes entregados en las publicaciones de Echeverri y Rivero (2002), Schejtman y Berdegué (2003); Braun y John-Abraham (2004); BID (2004).

⁹ Esta nueva perspectiva fue analizada y perfeccionada en diversos artículos y presentaciones llevadas a cabo por las instituciones que participan del “Grupo Interagencial”. La oficina regional de la FAO ha cumplido un activo papel

proceso simultáneo e interrelacionado de producción, modernización y desarrollo social e institucional al interior de un territorio rural específico. Desde esta perspectiva, las problemáticas no se limitan a la producción agrícola o a los pobres de las zonas rurales. El centro de atención de este análisis son la población rural y todas las actividades económicas que esta población lleve a cabo en un territorio determinado, además de las formas y los métodos en que históricamente se han utilizado y se siguen usando los recursos naturales. De esta forma, la visión territorial permite la integración de perspectivas y políticas sectoriales y espaciales e integra cuestiones de productividad y pobreza dentro de una visión común.

El territorio rural es visto como un concepto social con una identidad histórica y el desarrollo rural se considera un proceso que lleva a un uso mejor y sostenible de todos los recursos disponibles que, a su vez, incrementa la producción, la productividad y el bienestar de la población en un periodo extenso y de manera sostenible.

Este método territorial pretende llevar el diseño y la aplicación de programas de desarrollo a los niveles local y subregional con el objeto de emprender una estrategia común para lograr la movilización de recursos y el desarrollo económico. Sin embargo, en lugar de ejecutar programas en relativo aislamiento, sector por sector o pueblo por pueblo, el desarrollo territorial ofrece una estrategia que se extienda más allá de las fronteras administrativas, llegando a zonas que son entornos sociales naturales definidos por cuencas hidrográficas, un patrimonio social común, homogeneidad de recursos naturales y procesos de producción, etc. Esta iniciativa ofrece respuestas a través de un método multisectorial que vincula a los actores principales (gobiernos locales, productores, organizaciones de la sociedad civil, autoridades sectoriales descentralizadas) mediante estructuras de toma de decisiones locales conectadas a las esferas nacional y subregional. La estrategia también destaca la importancia de vínculos entre los sectores rural y urbano. Su objetivo es acercar las zonas rurales a los pueblos y a las ciudades secundarias, presentando así mayores oportunidades de acceso a recursos, conocimiento y vida social.

Esta estrategia se sustenta en dos pilares fundamentales:

1. La modernización de la producción que trae consigo innovaciones tecnológicas en productos, procesos y administración y la articulación del territorio hacia mercados dinámicos. La producción comprende la producción agrícola, las actividades de procesamiento, las actividades y los servicios no agrícolas, como el turismo.
2. El desarrollo institucional tiende a generar los bienes públicos necesarios y a que los beneficios de la modernización se distribuyan en forma equitativa entre todos los sectores de la sociedad. Las organizaciones públicas deben ser creadas y/o fortalecidas y se debe desarrollar una red de instituciones tanto públicas como privadas con un objetivo común de desarrollo rural.

en la propuesta de esta iniciativa y el BID, FIDA y CAF han incorporado este concepto a sus documentos de Estrategias Rurales.

La aplicación de una estrategia de desarrollo rural sustentada en una perspectiva territorial requiere además de la aplicación simultánea de un extenso conjunto de políticas e intervenciones públicas. Los documentos relativos a la Estrategia Rural para América Latina publicados por el Banco Mundial en 2003 y por el BID en 2004, luego de una extensa consulta, sugieren los siguientes cursos de acción prioritarios:

- Un marco perfeccionado de instituciones públicas destinado a la integración sectorial, vínculos entre los niveles rural y urbano, y local y subregional, y la mayor participación de actores y beneficiarios locales de los programas de desarrollo rural. Un marco institucional sólido que ayude a incrementar la eficiencia de la distribución de recursos, facilite la inversión del sector privado y mejore la planificación entre los distintos sectores. Un esfuerzo renovado por fortalecer la capacidad institucional destinada a definir y aplicar políticas, la gestión de proyectos y el suministro de bienes públicos como son la información sobre mercados, normativas sanitarias y fitosanitarias, la promoción de las exportaciones, entre otros. Finalmente, en términos específicos, el fortalecimiento de la innovación tecnológica como fuente principal de competitividad y eficiencia. Se incluyen en estos esfuerzos: a) la adaptación y aplicación de principios organizacionales y gerenciales que se han aplicado con éxito en una cantidad de países de la región y fuera de ella; b) el desarrollo de alianzas públicas y privadas más sólidas destinadas a la generación y transferencia tecnológica; c) mecanismos de financiamiento nuevos y fortalecidos que incrementen el financiamiento público y privado y mejoren la eficiencia y el impacto de las innovaciones.
- Desarrollar alianzas entre pequeños productores/sector privado en la cadena de producción y comercialización con el objeto de garantizar un mejor acceso a los mercados y mejorar la distribución de los beneficios económicos.
- Un esfuerzo concentrado tendiente a mejorar el acceso a tierras y la utilización sostenible de los recursos naturales. La regularización de la tenencia de la tierra, certificación, títulos de propiedad y registro con el fin de mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra y las transacciones del mercado agrario para fines de propiedad y otros acuerdos contractuales.
- Mejorar el acceso, la eficiencia y el costo del financiamiento rural como vehículo para el mejoramiento de la eficiencia de producción y mejor equidad. Acceso a instrumentos financieros como factor crítico para el desarrollo. Los instrumentos financieros sólidos facilitan las inversiones de largo plazo requeridas para diversificar y modernizar la producción, mejoran las oportunidades económicas para los pequeños productores, garantizan la disponibilidad de nuevas tecnologías y facilitan la inversión en actividades no agrícolas
- Mejorar la organización y la transparencia de los mercados de productos e insumos. El acceso a los mercados proporcionará a las zonas rurales los productos y los bienes necesarios para mejorar su calidad de vida y desarrollar negocios en el ámbito rural. Por otra parte, un mejor acceso a los mercados ayudará a los pequeños participantes a identificar demanda para productos y servicios rurales, lo que les otorgará oportunidades de ampliar sus actividades económicas hacia nuevos mercados.
- Fomentar una estrategia de Espacio Rural y el concepto de desarrollo impulsado por la comunidad. Esto conlleva el empoderamiento de los actores locales y la generación de capital humano y social.

- Promover el desarrollo regional y municipal. Este objetivo importa el claro reconocimiento de las interrelaciones que existen entre zonas urbanas y rurales en el contexto de una serie de actividades y mercados integrados y recíprocamente fortalecedores. De esta forma, el desarrollo rural no sólo se sustenta en la agricultura, sino también en actividades y mercados no agrícolas.
- Fortalecer la gestión de recursos naturales, fundamentalmente en zonas propensas a riesgos. Evaluar las ventajas y desventajas pertinentes entre beneficios privados de corto plazo y costos sociales de largo plazo, lo que permitirá identificar combinaciones de desarrollo y conservación donde todos los involucrados salen ganando.
- Promover la inclusión social al tiempo que se respeta la diversidad cultural.
- Ampliar la provisión de educación básica y servicios de salud primarios.
- Fortalecer el manejo de los riesgos y las redes de seguridad. Permitir a la población rural enfrentar de mejor manera los cambios experimentados por el mercado. La importancia de este elemento se hace mayor en un contexto de globalización y liberalización del comercio y de debilitamiento de la intervención del sector público en los mercados. Las redes de seguridad son esenciales para proteger a los pobres y facilitar el periodo de transición que involucra la adaptación a las nuevas condiciones de mercado y producción que acarrea la liberalización del comercio.
- Desarrollar infraestructura rural, incluida riego, carreteras y telecomunicaciones, entre otros.

Convergencia con los conceptos y las estrategias de desarrollo rural de la UE

El desarrollo rural ha sido el tema central de las estrategias de desarrollo y de las políticas económicas y sociales aplicadas en la UE después de la Segunda Guerra Mundial. Desde un comienzo, la PAC fue un ambicioso conjunto de políticas dirigidas al desarrollo del sector rural con un claro objetivo de incrementar la producción y elevar al máximo los aportes de la producción agrícola al crecimiento económico global. No obstante, hasta el año 1988 la PAC estaba principalmente orientado a enfrentar cuestiones de producción y productividad y se sustentaba en dos políticas principales: a) apoyo a los precios y b) transformación estructural. (Pérez y Caballero 2003). Esta preocupación por cuestiones estructurales y, hasta cierto punto, medioambientales implicaba que la PAC constaba de políticas especiales tendientes a los pobres de las zonas rurales, al desarrollo de las regiones con mayor grado de desventaja y a la conservación de los recursos naturales.

En años recientes, el enorme éxito de la PAC desde un punto de vista de la producción y el nuevo entorno de las negociaciones de comercio multilateral ha generado importantes cambios, entre los que se incluyen un mayor uso de pagos directos a los productores, mayor énfasis en cuestiones del desarrollo rural y medioambientales y la incorporación del turismo rural como importante actividad económica.

Los conceptos que hoy se están gestando en América Latina, como es el concepto de Nueva Ruralidad que enfatiza el desarrollo rural desde una perspectiva territorial, presentan muchas ideas en común y de hecho se sustentan ampliamente en conceptos y políticas desarrolladas en Europa en torno a la formulación de la PAC. Pérez y Caballero (2003) resumen la convergencia del pensamiento sobre desarrollo rural en ambas regiones en la siguiente forma:

- Énfasis creciente en el concepto de territorio y la inclusión específica de otras actividades económicas adicionales a la producción agrícola como funciones o servicios relevantes proporcionados por el sector rural.
- Mayor reconocimiento de las significativas relaciones entre las ciudades pequeñas y el espacio rural que las rodea.
- Reconocimiento de la importancia de las actividades no agrícolas como fuente de ingresos de familias rurales y la complementariedad y las interrelaciones entre la agricultura y otras actividades.
- Nuevo reconocimiento de la importancia de la función residencial del espacio rural más allá de sus funciones productivas y, en consecuencia, la importancia de ofrecer bienes y servicios sociales e infraestructura física adecuada a la población rural.
- Reconocimiento de la creciente integración del espacio rural a los mercados de productos e insumos en el contexto de la globalización y la relevancia de la competitividad territorial en contraposición a la competitividad sectorial.
- Reconocimiento de la importancia económica que pueden tener los elementos geográficos, culturales, históricos y ecológicos asociados a un territorio en particular.
- Mayor énfasis en la participación de distintos grupos sociales que cumplen una función en el diseño y en la aplicación de programas de desarrollo rural.

Cabe hacer notar que la Nueva Ruralidad que se está generando en América Latina y la nueva y más integrada conceptualización de la PAC -ejemplificada por el concepto de sector rural multifuncional- son conceptos y políticas en evolución en ambas regiones. Asimismo, es importante mencionar que estos conceptos no han sido totalmente internalizados en el pensamiento de todos los gobiernos e instituciones ni traducidos a políticas coherentes en su totalidad. Aún queda mucho camino por recorrer, fundamentalmente en América Latina, en el proceso que involucra desarrollar una formulación más refinada y rigurosa de los conceptos y la construcción de las políticas públicas más adecuadas para un desarrollo rural exitoso.

V. CONCLUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS Y LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL

El análisis presentado en los capítulos anteriores deja en evidencia la importancia crucial del sector rural en el desarrollo de América Latina. Sus aportes a la acumulación de capital, al comercio, a la actividad económica regional y al empleo son la columna vertebral de una estrategia de desarrollo global en la mayoría de los países de la región.

Esta importancia del sector rural se ha redescubierto en los últimos años como consecuencia de las políticas de liberalización del comercio de los años 90. En América Latina, estas políticas dejaron al descubierto las dificultades y las limitaciones de la industrialización en un contexto de globalización y la resistencia y el potencial de la producción agrícola respecto de las nuevas condiciones económicas y de comercio internacional.

Un segundo elemento que opera a favor de un mayor reconocimiento de la importancia del sector rural está relacionada con las nuevas preocupaciones sobre la conservación del medioambiente, recursos naturales y las cuestiones acerca de seguridad alimentaria. Estos temas de creciente importancia y que también son consecuencia de la globalización han redundado en una sociedad civil más alerta respecto de las cuestiones de la vida rural y más dispuesta a levantar la voz para hacer causa común con el sector rural y sus demandas.

Estos cambios en la importancia real del sector rural en el desarrollo económico y en las percepciones de la opinión pública respecto de la relevancia de la vida rural para los países como un todo no sólo explican los nuevos programas y políticas públicas sobre desarrollo rural, sino también las sólidas posturas de negociación que han adoptado muchos gobiernos de América Latina en las negociaciones multilaterales en torno al sector agrícola.

América Latina tiene la oportunidad y el desafío de definir estrategias de desarrollo económico de largo plazo que consideren y utilicen a cabalidad todo el potencial del sector rural como motor del crecimiento. De esta forma, las políticas y los programas de Desarrollo Rural de América Latina deben no sólo abocarse a problemáticas de pobreza rural, desigualdad y empleo que afectan al sector rural, sino también presentar como objetivo central la maximización del aporte que realiza el sector rural al desarrollo económico global.

Un elemento esencial cuando se trata de definir una estrategia para el desarrollo rural es considerar los efectos actuales y futuros de la liberalización del mercado en el sector rural. La evidencia empírica sugiere que estos impactos son sustanciales y, en forma global, favorables para el sector rural. No obstante, no es menos cierto que estos impactos son heterogéneos entre

países, productos y grupos sociales, que el proceso de ajuste puede ser largo y difícil y que muchos grupos de la sociedad resultarán perdedores.¹⁰

Es necesario destacar dos elementos fundamentales de una estrategia de desarrollo rural. En primer lugar, la necesidad de elaborar programas especiales tendientes a asistir al sector rural en su reestructuración y adaptación a nuevas condiciones de precios y producción y a oportunidades del mercado. En segundo término, la urgencia de fortalecer programas sociales adecuados, diseñados para solventar los medios de subsistencia de aquellos que se han visto afectados negativamente por la liberalización del comercio. Tal como sugiere la experiencia de la UE, la compensación es un costo económico necesario para garantizar la sostenibilidad política y social de las reformas.

Con esta perspectiva en mente, las áreas enumeradas a continuación adquieren el carácter de oportunidades ventajosas para la cooperación entre ambas regiones:

1. Programas de investigación conjunta sobre la conceptualización y el análisis de experiencias prácticas respecto de desarrollo rural en ambas regiones.
2. Actividades conjuntas en materia de investigación que lleven a una aceleración de la innovación tecnológica en el sector rural.
3. Información y análisis de experiencias en descentralización de instituciones gubernamentales y aplicación de programas de desarrollo rural. Supervisión y evaluación de actividades descentralizadas.
4. Análisis y evaluación de experiencias en programas de ayuda directa a los ingresos.

¹⁰ Esta temática es abordada en un documento relacionado preparado por Alberto Valdés, razón por la cual no analiza en la presente publicación.

REFERENCIAS

- Alston, J; G. Norton y Ph. Pardey. 1995. *Science under Scarcity*. Cambridge University Press. Ithaca, USA.
- Berdegúe, J.A.; P. Campaña; G. Escobar; S. Faiguenbaum; R. Lauritto; J. León; C.A. Peña; B. Quijandría; E. Ramírez; A. Schejtman; J. C. Schultze; J. Secco; P. Simoni; M. Sisto. 2003. *El Fida en América Latina y el Caribe: Lecciones de 25 Años e Ideas para el Futuro*. Roma, Italia.
- Braun, F e I. John-Abraham. *Fourth Regional Thematic Forum: Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21th Century*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Cap E. y P. González (2002). *Argentina: Una Exploración de la Frontera de Posibilidades Productivas del Sector de Granos y Oleaginosas*. Inst. de Economía y Sociología. INTA. Argentina.
- Castagnini, R; K. Deininger y M. González. 2004. *Comparing Land Reforms and Land Markets in Colombia: Impacts on Equity and Efficiency*. Grupo de Trabajo de Investigación de Políticas, Banco Mundial, Washington, DC.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2004. *Desarrollo productivo en Economías Abiertas*. San Juan, Puerto Rico.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2003. *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. En *El FIDA en América Latina y el Caribe: Lecciones de 25 años e ideas para el Futuro*.
- Chomitz, K. M., P. Buys y T. S. Thomas. 2004. *Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Coady, D. P. y R. L. Harris. 2004. *Evaluating Targeted Cash Transfer Programs. A General Equilibrium Framework with an Application to Mexico*. Informe de investigación 137. International Food Policy Research Institute, IFPRI. Washington, DC.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). 2004. *Taller Agricultura y Desarrollo Rural*. Caracas, Venezuela.
- De Ferranti, D; G. Perry; D. Lederman; W. Foster y A. Valdés. 2004. *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Advance Conference Edition. Nov. 2004. Banco Mundial, Washington, DC.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2000.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2003.
- Dirven, M. (2004): *Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola*. Unidad de Desarrollo Agrícola. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago, Chile.
- Echeverri, R. y M.P. Ribero. 2002. *Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. IICA, Bogotá.
- Echeverría, R. G. 2001. *Desarrollo de las Economías Rurales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Echeverría, R. G.; R. Quiroga; P. Giordano; C. Falconi; P. Winters; H. Malarín y M. Wenner. 2004. *Estrategia de Desarrollo Rural*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hertford, R y R. Echeverri. 2003. *Pobreza Rural en Centroamérica*. Unidad de Desarrollo Rural. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- IICA. 2003. More than Food on the Table: Agriculture's true contributions to the economy, San José, Costa Rica.
- Kerrigan, George R. 2001. Public Spending for the Agricultural Sector and Development of Rural Areas: LAC, Trends and Challenges. Seminar "Management of Public Spending for Agricultural and Rural Development in Latin America and the Caribbean". FAO, Santiago, Chile.
- Kjöllerström, M. 2004. Competitividad del Sector Agrícola y Pobreza Rural: el Papel del Gasto Público en América Latina. Unidad de Desarrollo Agrícola. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago, Chile.
- Ocampo, J.A. y J. Martín. 2003. A Decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile
- Pardey, P.G.; J.M. Alston; C. Chang-Kang; E. C. Magalhaes y S. A. Vosti. 2004. Assessing and Attributing the Benefits from Varietal Improvement Research in Brazil. Informe de investigación 136. International Food Policy Research Institute, IFPRI. Washington, DC.
- Pérez, A. y J. M. Caballero. 2003. La Nueva Ruralidad en Europa y su Interés para América Latina. Dirección del centro de Inversiones FAO. Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible. Banco Mundial. Roma, Italia.
- Piñeiro, M. 2000. Reflexiones sobre la Agricultura de América Latina.. Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. New Orleans.
- Redrado, M. y H. Lacunza. 2004. Una nueva Inserción Comercial para América Latina. INTAL – ITD, Documento de Divulgación-IECI-02, Buenos Aires, Argentina.
- Roseboom, J. 2003. Optimizing Investment in Agricultural Research. In the Quest for Prosperity. Informe de investigación 23 ISNAR, La Haya, Holanda.
- Schejtman, A. 2004. Seminario-Taller: Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural de la Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- Schejtman, A. y J. A. Berdegué. 2003. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago, Chile.
- Banco Mundial. 2003. Reaching the Rural Poor. A Rural Development Strategy for the Latin America and Caribbean Region, Washington, DC.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2004. Linking International Trade with Poverty Reduction. The Least Developed Countries Report 2004. Parte I, capítulos 1, 2 y 3. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

**Experiencias de desarrollo
territorial rural
en América latina y el Caribe**

José María Sumpsi*

* Banco Interamericano de Desarrollo. Universidad Politécnica de Madrid.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las políticas o la postura oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

ÍNDICE

I.	Las estrategias y políticas de desarrollo rural en América Latina y el Caribe	50
	A. El rol de los gobiernos en el desarrollo rural	50
	B. El rol de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo rural	51
	C. El rol de las agencias internacionales en el desarrollo rural	52
II.	El nuevo consenso sobre desarrollo rural en ALC	54
III.	De la teoría a la práctica	57
IV.	Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial	59
	A. Las lecciones de los proyectos CDD/CDRD y del programa LEADER	59
	B. Las lecciones del Proyecto EXPIDER	65
V.	Conclusiones	74
	Referencias	76

I. LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El desarrollo rural en América Latina ha tenido desde antiguo una importante orientación de lucha contra la pobreza, pero nunca ha llegado a formar parte de una estrategia nacional de construcción de sociedad y desarrollo. Por el contrario, la mayoría de las veces no ha pasado de ser un intento desarticulado de enfrentar una situación de exclusión social y económica de los pobres rurales con medidas parciales y discontinuas que no llegaron a ser sostenibles. Esto explica su aparición y desaparición en función de ciclos ideológicos, políticos y económicos en un contexto de creciente globalización y liberalización. Estos vaivenes originaron un cambio en los actores fundamentales del desarrollo rural en América Latina, alternándose según los períodos las agencias de desarrollo, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. También explica que en los años 60 y 70 se asistiera a una etapa fecunda de pensamiento agrario y rural en América Latina, de la mano de las universidades y centros de investigación y, sobre todo, de CEPAL. Este organismo llegó a crear un cuerpo de doctrina y pensamiento propio en materia de desarrollo, mientras que en los años 80 y parte de los 90, este campo de la investigación y el pensamiento se convirtió en un desierto, con honrosas excepciones de algunas ONG y universidades.

A. El rol de los gobiernos en el desarrollo rural

Los enfoques y etapas de las políticas y programas de desarrollo rural que los gobiernos de América Latina pusieron en práctica en las últimas décadas han sido descritos por Plaza en los siguientes términos: Desarrollo Comunal (desde los años 40 hasta mediados de los años 50); Generación-Transferencia de Tecnología, la llamada Revolución Verde, (desde mediados de los años 50 hasta finales de los años 70); Reforma Agraria (años 50, 60 y 70); Sistemas de Producción (años 60); Desarrollo Rural Integrado (años 70); y, Fondos de Inversión Social (años 80 y 90) (Plaza, 2002).

El mismo autor, después de analizar con profundidad dichos enfoques, concluye que fueron bastante incompletos, al no considerar algunos aspectos centrales como:

- El funcionamiento y organización de los sistemas de producción de los campesinos y pequeños productores;
- Las formas de organización y lógicas culturales de los campesinos y pequeños productores;
- Las relaciones campo-ciudad y las características de la sociedad rural;
- El funcionamiento real de los mercados;
- Los mecanismos de dominación y poder ejercidos sobre la producción, comercialización y las condiciones de vida de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
- La necesidad de transformar el poder tradicional y fortalecer las capacidades locales;
- La necesidad de contar con estrategias y organismos de planificación regional y local, enlazados con las políticas nacionales de desarrollo.

Existe una opinión generalizada según la cual los enfoques y actuaciones de desarrollo rural de los gobiernos de la región carecieron de articulación teórica y práctica con las estrategias y políticas nacionales de desarrollo; aunque, por supuesto, estuvieron influenciadas por éstas. Las propuestas nacionales de desarrollo, especialmente después de los años 80, no prestaron apenas atención al sector agrario ni al desarrollo rural, sino que tuvieron un claro sesgo macroeconómico, de acuerdo con el Consenso de Washington.

A pesar de las evidencias empíricas y de los múltiples análisis realizados en las últimas décadas, las políticas de desarrollo rural asumieron que las comunidades rurales estaban aisladas del mercado y de los procesos políticos nacionales. Por tanto, los campesinos operaban sólo dentro de la lógica de subsistencia basada en sus propios recursos. Sin embargo, la evidencia muestra que los campesinos y pequeños productores se dedican a múltiples actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias, monetarizadas y no monetarizadas, dentro y fuera de sus parcelas. Esto indica que las comunidades rurales están insertas en el mercado y articuladas a los centros más poblados o ciudades intermedias (Plaza, 2002).

La falta de participación de los beneficiarios y las formulaciones con sesgo tecnocrático, "de arriba abajo", fue otro de los errores de las políticas de desarrollo rural de las últimas décadas, en especial de los proyectos DRI (Desarrollo Rural Integrado). La consecuencia fue que no se tomaron en cuenta, suficientemente, las necesidades reales y carencias que afectaban a los grupos objetivo. Unido a lo anterior, cabe mencionar como problemas la forma centralizada de llevar a cabo los programas de desarrollo rural y la escasa o deficiente coordinación interinstitucional.

A partir de mediados de los años 90 los gobiernos de ALC empiezan a reconsiderar la importancia del desarrollo rural, ante la evidencia empírica que muestra el estancamiento o incluso aumento de la pobreza rural en muchos países de la región, y el convencimiento de que el desarrollo rural requiere de la acción de gobierno, pues espontáneamente no se produce. Lo único que se produce de forma espontánea, y sin intervención pública en el medio rural es la emigración. El retorno del desarrollo rural a la agenda de los gobiernos de ALC va acompañada por la reflexión y adopción sobre nuevos enfoques y métodos de desarrollo rural sobre los que más adelante se incidirá

B. El rol de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo rural

En la década de los años 70, empiezan a crearse y consolidarse organizaciones no gubernamentales (ONG), muchas de ellas con una orientación de lucha contra la pobreza y de desarrollo rural. Aunque éstas participaban de los anteriores enfoques, partieron de la realidad campesina y contribuyeron a un mejor conocimiento de las lógicas de producción y reproducción de los campesinos y pequeños productores y a generar metodologías interactivas, respetuosas de sus características económicas, sociales y culturales.

En los años 80, debido a la desaparición del desarrollo rural de las agendas de los gobiernos de la región y de la consiguiente retirada del Estado de las políticas de desarrollo rural, Latinoamérica asistió a una explosión de ONG que actuaron en el medio rural. Algunas de ellas aparecieron como iniciativas de autoempleo de profesionales; no obstante, otras jugaron un papel importante,

financiando y gestionando programas de desarrollo rural, e incluso algunas, las menos, plasmaron importantes aportes a la generación de pensamiento y nuevos enfoques de desarrollo rural, en colaboración muchas veces con universidades.

Pero, ¿cual ha sido realmente la contribución de las ONG al desarrollo rural de ALC en los años 80 y 90? Dado el carácter estructuralmente restringido de los proyectos de desarrollo rural de las ONG, caracterizados por su actuación en el ámbito local, recursos limitados y corta duración, los resultados pueden ser considerados poco relevantes, puesto que no alteran la situación de atraso y pobreza en una escala observable regional y, mucho menos, nacional. Sin embargo, la importancia del trabajo de las ONG estriba en la calidad de los cambios que los proyectos ayudan a producir en las zonas donde actúan y sobre todo en la formulación y verificación de nuevos enfoques de desarrollo rural, que a su vez incidan en las políticas nacionales de desarrollo rural (Eguren, 2002). Por otro lado, algunas investigaciones han puesto de manifiesto que las ONG lograron importantes avances en el fortalecimiento institucional de las áreas rurales marginales, pero en cambio fueron mucho menos exitosas en la mejora de la economía rural y de las condiciones de vida de los pobres rurales, como se muestra en un interesante trabajo realizado por Martínez Valle en Ecuador.

C. El rol de las agencias internacionales en el desarrollo rural

Durante los años 60 y 70 se produjeron importantes avances en las políticas y programas de desarrollo rural, impulsadas por agencias internacionales de desarrollo, de la mano de los proyectos DRI (Desarrollo Rural Integrado)¹. Pero en la década de los años 80, América Latina y el Caribe sufrieron una grave crisis económica. Esta situación supuso la aplicación de duros planes de ajuste estructural, impulsados -cuando no impuestos-, por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos planes de ajuste estructural significaron el ocaso de las políticas sectoriales y, especialmente, de la política agraria y de los programas de desarrollo rural; y el dominio total de la política macroeconómica de estabilización. La administración agraria es reducida drásticamente y se produce la casi completa desaparición del desarrollo rural de la agenda de las agencias internacionales que operan en la región. En la década de los 80, la política agraria y de desarrollo rural de ALC se redujo prácticamente a la apertura de los mercados, el apoyo a las negociaciones comerciales y, en menor medida, a la creación de mercados de servicios de asistencia técnica y la construcción de infraestructuras.

En efecto, desde principios de los años 80 hasta mediados de los 90, y como consecuencia de la grave crisis económica que sufrieron la mayoría de países de la región, las principales agencias de financiación del desarrollo que operan en la región, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, introdujeron los préstamos de ajuste sectorial agrario, basados en la reducción del tamaño de la administración agraria, la desregulación de los mercados agrarios, privatizaciones y la apertura comercial agraria. Pero el desmantelamiento precipitado de un sistema estatal muy intervencionista no fue, o lo fue insuficientemente, sustituido por otro modelo alternativo, lo que provocó un gran vacío institucional en las áreas rurales de la región.

¹ Para un análisis de las lecciones aprendidas con los Programas de Desarrollo Rural Integrado ver el anexo 2 en: Echeverría R. "Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" Banco Interamericano de Desarrollo 1998.

En los años 90, y como consecuencia del aumento de la pobreza rural y la exclusión social provocados por la crisis económica y los ajustes drásticos correspondientes, comienzan a tomar fuerza tres procesos más o menos simultáneos. Por un lado, los estados retoman actividades de desarrollo rural con una doble vertiente: una dirigida al apoyo de unidades campesinas con capacidad para la producción y otra de lucha contra la pobreza (fondos de inversión social y programas de emergencia), para aquellos habitantes con menores recursos y que sufren pobreza extrema. Por otro lado, se inicia la reconstrucción de las instituciones públicas, a partir de un nuevo modelo de intervención estatal. Con esto se procura la promoción de mercados eficientes, mediante la corrección de sus fallos implícitos: falta de provisión de bienes públicos, presencia de externalidades, barreras de entrada, competencia imperfecta, costes de transacción e información imperfecta. Por último, ante la evidente ineficacia de una intervención pública centralizada se impulsan, de manera notable, los procesos de descentralización del poder público y los llamados programas participativos y “de abajo a arriba” (Community Driven Development).

La creciente importancia del medio rural de LAC, tanto desde la perspectiva productiva y de su creciente contribución al crecimiento económico nacional, como por el hecho de constituir el principal reducto de la pobreza, ha supuesto importantes avances en la elaboración de nuevos enfoques y estrategias de desarrollo rural; la cimentación de amplios consensos sobre el tema y, en suma, el retorno vigoroso del desarrollo rural a la agenda de gobiernos y las agencias internacionales. Este movimiento, iniciado en los años 90, se ha consolidado en los primeros años del nuevo siglo y milenio, de la mano, en primer lugar de la preocupación por el alivio a la pobreza, objetivo central de las agencias internacionales, y especialmente del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA); y, en segundo lugar, de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM). El 75% de los pobres absolutos, los que viven con menos de un dólar por día, residen en el medio rural. Por esto será imposible alcanzar los objetivos previstos para el año 2015 por el MDM sin un aumento significativo de los ingresos de los hogares rurales y de las oportunidades de empleo en el medio rural. La emigración es un camino de salida de la pobreza pero no puede ser el único, pues aunque aporta claras ventajas, también hace más difícil la mejora de las condiciones de vida de quienes permanecen en el medio rural.

II. EL NUEVO CONSENSO SOBRE DESARROLLO RURAL EN ALC

Fruto de la consolidación de los nuevos enfoques de desarrollo rural, y del retorno, desde mediados de la década de los años 90, del desarrollo rural a las agendas de los gobiernos y agencias internacionales, ha sido la elaboración de estrategias y la aplicación de políticas de desarrollo rural por parte muchos de ellos. Así, El Banco Mundial, el BID, el FIDA, el IICA la FAO, la CEPAL y otras agencias internacionales han elaborado recientemente estrategias de desarrollo rural. Los gobiernos también están elaborando o han elaborado ya estrategias de desarrollo rural. Estos son los casos de Perú, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras o Nicaragua. Algunos países las han traducido ya a políticas nacionales de desarrollo rural, como son los casos de Brasil, con su Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, México con sus leyes de Desarrollo de Microregiones, promovida por SEDESOL y de Desarrollo Rural Sostenible, promovida por SAGARPA; o Chile, con su Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural (PRORURAL).

Una prueba del retorno del desarrollo agrario y rural a la agenda de los gobiernos es la evolución del gasto Público en agricultura y desarrollo rural en los países de LAC (cuadro 1).

Cuadro 1
Gasto público agrícola en áreas rurales
(en millones de dólares)

	Millones US \$		Porcentaje		Incremento porcentual
	1995	2000	1995	2000	
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 las 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%

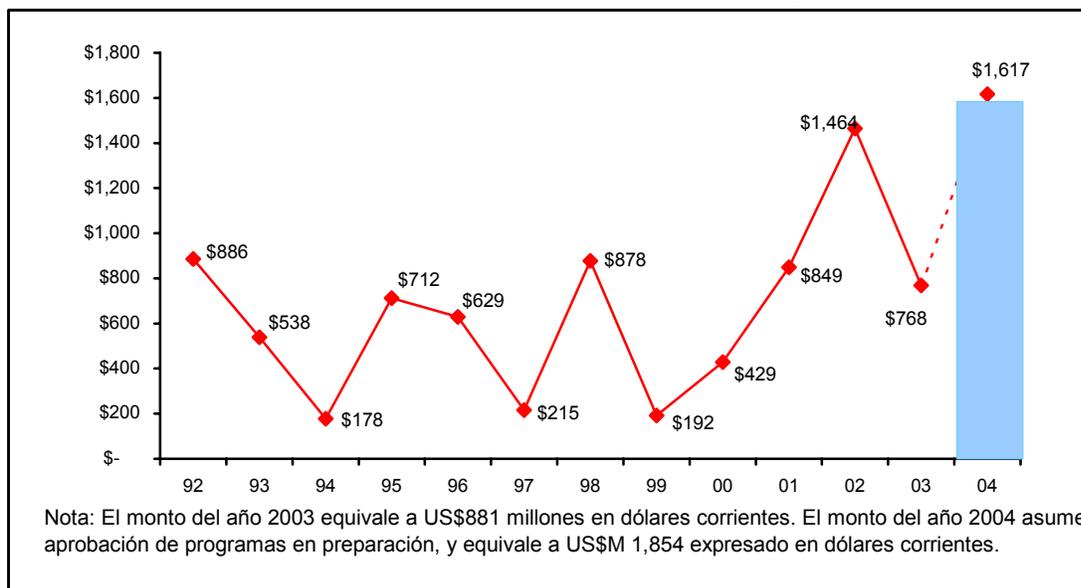
Fuente: Kerrigan, G. y FAO. 2001. *Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: ALC, tendencias y desafíos*.

Lo primero que se observa es el incremento de casi un tercio que se produce en el período 1995-2000. Una segunda observación se refiere a las proporciones invertidas en “desarrollo agrícola” y

en “apoyo a áreas rurales”, en los 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 tercera reflexión tiene que ver con el importante incremento en el fomento productivo focalizado, en oposición al fomento productivo horizontal, aunque éste último sigue teniendo mayor importancia absoluta. El 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 elevada. Otros aspectos dignos de resaltar se refieren a la mayor importancia del gasto en fito y zoonosanitarios y en inversión forestal. Por último, sorprende negativamente que el gasto en innovación y tecnología haya tenido un retroceso relativo.

En el caso de las agencias internacionales de desarrollo, sus carteras de préstamos también muestran un claro retorno del desarrollo rural a sus agendas. En el cuadro 2 se muestra la evaluación de los préstamos rurales del Banco Interamericano de desarrollo (BID, 2004). La figura 1 refleja la evolución creciente de la cartera rural del Banco durante el período 1992-2004. Entre los años 2000 y 2003 el Banco ha aprobado 65 proyectos en el ámbito rural por un monto total de tres mil seiscientos millones de dólares (US \$2003), lo cual se compara favorablemente con los 90 proyectos aprobados durante toda la década de los 90s por un total de seis mil doscientos millones de dólares (US \$2003).

Figura 1
Financiamiento rural BID 1992-2004 (US \$M 1997)



Fuente: Base de Datos SDS/RUR.

Las estrategias y políticas de desarrollo rural elaboradas por las agencias internacionales y los gobiernos de la Región, presentan una notable convergencia, aunque con matices diferenciales.² Siguiendo el estudio comparado de las estrategias de desarrollo rural de las principales agencias internacionales de desarrollo y de gobiernos de LAC, llevado a cabo en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural del Banco Interamericano de Desarrollo, los principales puntos de convergencia son los siguientes (BID, 2004):

- En cuanto a *los objetivos*, todas las estrategias de desarrollo rural analizadas se vinculan al logro de la reducción significativa y sostenida de la pobreza, asumiendo las Metas de Desarrollo del Milenio, de reducir la pobreza extrema, mayoritariamente rural, a la mitad en el año 2015.
- En cuanto a *la perspectiva* se asume un enfoque territorial del desarrollo rural, se abandona el concepto estrecho de lo rural, postulando en cambio una definición amplia tanto respecto del carácter multisectorial, y no solo agrario, de la economía rural, como en un sentido espacial al incorporar los vínculos entre los núcleos rurales y los núcleos urbanos intermedios. Sin embargo, la transición desde el enfoque sectorial-agrario al territorial-rural es más o menos intensa y clara según las diferentes agencias. De hecho algunas estrategias siguen siendo más agrarias que rurales
- En cuanto *al contexto*, se reconoce la importancia que tiene para el desarrollo rural un entorno macroeconómico estable y una política económica que no opere en contra del medio rural ni del sector agrario.
- En cuanto a *las opciones para superar la pobreza rural* se reconoce la importancia y diversidad de las estrategias de vida de los hogares rurales, a partir de actividades agrícolas y rurales no agrícolas, de la pluriactividad, de la migración y de los ingresos derivados de las redes sociales de seguridad. Se postula que las políticas públicas deben apoyar las distintas opciones de estrategias de vida de los hogares rurales.
- En cuanto *al desarrollo institucional* se asigna una alta prioridad al desarrollo institucional, incluyendo entre otros aspectos el perfeccionamiento de los mercados rurales, el establecimiento de encadenamientos y de relaciones intersectoriales, la creación de plataformas de concertación público/privado y la construcción de espacios de ciudadanía, participación y democracia local. No obstante, el énfasis que se otorga al desarrollo institucional también varía mucho entre unas agencias y otras.
- En cuanto a *la descentralización* se reconoce el papel central que cabe a los gobiernos municipales y provinciales en el diseño y conducción de las estrategias de desarrollo rural, aspecto que requiere una inversión sustantiva en el desarrollo de sus capacidades.
- En cuanto *al papel del mercado, el Estado y la sociedad civil*, se asume una posición crítica frente a las dicotomías entre estado y mercado o estado y sociedad civil. Se desarrollan diversas propuestas de fortalecimiento de las instituciones de arbitraje entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, considerando que el desarrollo y la cooperación entre los tres sectores son una precondition del desarrollo rural. También en este tema se aprecian matices significativos, pues en algunas estrategias se enfatiza el papel del mercado, mientras que en otras se enfatiza el papel de la sociedad civil o del Estado.

² Para profundizar en el análisis comparado de las estrategias de desarrollo rural de las principales agencias de desarrollo ver la Estrategia de Desarrollo Rural del BID (BID, 2004) y los interesantes trabajos de (Ashley y Maxwell, 2001), (Farrington y Lomax, 2001) y (Maxwell, 2003).

- En cuanto *al papel de la agricultura* en la economía rural, se confirma que el desarrollo agropecuario continúa siendo clave para el desarrollo rural, aunque se reconoce, también con distinta intensidad según las agencias, la creciente importancia de las actividades rurales no agrícolas y la necesidad de incorporar el objetivo de diversificación económica en las estrategias, políticas y programas de desarrollo rural. Por otro lado, se considera que la modernización y fortalecimiento competitivo del sector agrario debe hacerse enfrentando las condiciones que imponen los mercados domésticos e internacionales, aunque garantizando el acceso de los pequeños agricultores al crédito, los recursos naturales, la tierra y el agua, la tecnología y la información; consolidando los derechos de propiedad y el uso de los recursos.

En definitiva, puede hablarse de una convergencia de las estrategias de desarrollo rural en ALC, vinculada al objetivo de reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en la región. El desarrollo rural se concibe en ALC, cada vez más, no como una política aislada o como la suma de proyectos locales de desarrollo, sino como parte de un proyecto nacional de desarrollo, o dicho de otro modo, como la dimensión rural del desarrollo. Esto implica, desde el inicio, la inclusión de las áreas rurales en el desarrollo de la nación. Este es, sin duda, uno de los cambios principales respecto de los enfoques de desarrollo rural dominantes en ALC durante las décadas pasadas.

III. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

El consenso sobre el desarrollo rural existente en la región se produce más en el ámbito conceptual y teórico que en el terreno práctico. En efecto, es justamente en la fase operativa donde se encuentran las principales diferencias y lagunas de las políticas y programas que supuestamente responden a los nuevos enfoques y métodos; diferencias y lagunas que hacen que los discursos o narrativas actuales de las agencias internacionales de desarrollo, gobiernos y ONG's sobre desarrollo rural, no sean del todo consistentes ni verosímiles (Maxwell, 2003).

Por tanto, los problemas a resolverse para que las estrategias se traduzcan en políticas y programas eficaces de desarrollo rural que alcancen sus objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza y la desigualdad social, no están en las definiciones ni en los enfoques del desarrollo rural. En éstos, como hemos visto, hay un notorio consenso; a pesar de los importantes matices y distintos énfasis puestos en cada tema, según la agencia considerada³. Los problemas se encuentran en los niveles más operativos, destacándose los siguientes:

- No hay criterios operativos comunes para clasificar un programa o proyecto de desarrollo rural, lo que plantea problemas para conocer la medida en la cual las estrategias de las agencias y países se traducen en un aumento del número de programas y proyectos de

³ Para un análisis de las principales diferencias que presentan las estrategias de desarrollo rural de las agencias internacionales ver la Estrategia de Desarrollo Rural del BID (BID, 2004).

desarrollo rural y, sobre todo, en un incremento de la financiación destinada al desarrollo rural⁴.

- No hay criterios operativos comunes para definir un territorio como rural y, a pesar del reconocimiento general sobre la gran heterogeneidad de los territorios rurales, no abundan las tipologías ni clasificaciones operativas de los mismos⁵.
- Sigue presentándose la confusión entre desarrollo agrario y desarrollo rural; continúa apreciándose una importante fijación en la modernización de las actividades agropecuarias y un escaso énfasis en las actividades rurales no agrícolas. Por consiguiente, el objetivo de diversificación del tejido económico del medio rural no acaba de entrar con fuerza en las políticas y programas de desarrollo rural de ALC.
- Todavía no se concede suficiente importancia a algunas tendencias que afectan al medio rural, fruto de la acelerada urbanización de la región. Ello supone que en la práctica las operaciones financiadas por las agencias de desarrollo no consideren, o lo hagan de modo incipiente, elementos fundamentales para lograr el éxito de los proyectos y programas de desarrollo rural. Pueden citarse como ejemplos destacados las relaciones y flujos entre las zonas rurales y las zonas urbanas, dentro de un enfoque de ordenación y desarrollo territorial; y las nuevas tendencias comerciales en la región, abiertas por la rápida expansión de los supermercados y las grandes cadenas de distribución⁶.
- No se analizan con rigor los impactos de la apertura comercial sobre el medio rural, considerando que inevitablemente la liberalización promoverá el crecimiento económico y por ende la reducción de la pobreza. Pero no se tiene en cuenta que los procesos de liberalización agrícola no son neutros sino que generan ganadores y perdedores, y que muchas zonas rurales marginales y muchos campesinos pobres tienen una elevada probabilidad de que les toque perder, si la liberalización no se acompaña de otro tipo de políticas que promuevan el desarrollo de dichas zonas rurales y ayuden a los pequeños agricultores y campesinos pobres a adaptarse a la nueva situación. Fruto de esta falla, los programas de desarrollo rural no conceden suficiente importancia a los problemas de adaptación de los agricultores pobres ni contemplan medidas de apoyo a su modernización, diversificación, pluriactividad o abandono y reconversión.
- La organización interna de las agencias o gobiernos, con una estructura departamental sectorial, no favorece la traducción de las estrategias de desarrollo rural en auténticas políticas y programas de desarrollo rural. Así, temas que deberían formar parte de los programas de desarrollo rural, como pequeña y mediana empresa, financiamiento y acceso al crédito, modernización del Estado, programas sociales y mejora de infraestructuras, son responsabilidad de departamentos ajenos al desarrollo rural, que por tanto sigue centrándose en la agricultura y como mucho, por extensión, al manejo de los recursos naturales. Todo ello dificulta extraordinariamente la transición operativa del enfoque sectorial, agrario al enfoque territorial rural, que debe integrar muchos aspectos cuyas competencias se ubican en otros departamentos.

⁴ Ni siquiera el Banco Mundial y el BID usan los mismos criterios para definir un programa o proyecto financiado por dichas agencias como programa o proyecto de desarrollo rural, lo que impide comparar las tendencias de financiación del desarrollo rural de ambas agencias.

⁵ Como excepciones caben destacar los interesantes trabajos de Schejtman y Berdegué, 2003 y el ya citado de Ashley y Maxwell, 2003.

⁶ Uno de los escasos trabajos sobre el tema es el ya citado de Reardon y Berdegué, 2003.

- Las estrategias y políticas de desarrollo rural deben impulsar procesos sociales y económicos de largo período de maduración. La lógica dominante de las intervenciones de las agencias y gobiernos, limitadas en el tiempo y en el espacio, no contribuye al éxito de los programas de desarrollo rural. Dicho de otro modo, con proyectos desarticulados, dispersos en el espacio y limitados en el tiempo no se logrará el desarrollo de las áreas rurales de ALC; aunque debe reconocerse también que sin crecimiento económico sostenido, cualquier programa de desarrollo rural, por bueno que sea, será un puro voluntarismo.
- Los programas y proyectos de desarrollo rural local deben articularse e integrarse dentro de una política más amplia de desarrollo regional, pues el desarrollo de las infraestructuras, la creación de un ambiente favorable para la inversión rural y la ampliación del mercado de trabajo no puede hacerse en el ámbito local sino en el regional (subnacional) o incluso nacional⁷.

IV. EXPERIENCIAS DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

A. Las lecciones de los proyectos CDD/CDRD y del programa LEADER

Como hemos señalado en otra sección de este trabajo, existe un consenso creciente sobre los nuevos enfoques de desarrollo rural en América Latina, pero dicho consenso se produce fundamentalmente en el campo teórico y conceptual, aunque menos en el terreno operativo y práctico, y menos todavía en el de la valoración los resultados e impactos. Se intuye que el enfoque territorial y participativo de abajo a arriba del desarrollo rural es el adecuado, pero no hay evidencia empírica que demuestre que tal enfoque sea realmente el que vaya a lograr el desarrollo y la reducción de la pobreza en las áreas rurales de ALC.

En esta sección se pretende aportar alguna evidencia empírica acerca de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local, y sus resultados, ventajas desventajas y limitaciones. Las aportaciones de esta sección se basan en el análisis de los proyectos del tipo Community Driven Development (CDD) financiados por el Banco Mundial⁸ y los Community Driven Rural Development (CDRD) del BID⁹. Finalmente se presentarán las lecciones preliminares del Proyecto de Cooperación técnica regional EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural Local en América Latina) que financia el Fondo Español y ejecuta el BID¹⁰ y se aportarán algunas referencias sobre los programas LEADER de la Unión Europea (UE). Los proyectos CDD-CDRD y los programas LEADER (desarrollo local en áreas rurales)

⁷ Para ampliar esta importante condición del desarrollo rural local se puede consultar el trabajo de Sadoulet y de Janvry, 2003, el artículo de Bandeira, Atance y Sumpsi, 2003 o el análisis de la política de desarrollo rural de la Unión Europea (Sumpsi, 2002).

⁸ Lessons on Community-Driven Development. Operations Evaluation Department. World Bank 2000.

⁹ Dahl-Ostergaard et al 2003. Community-Driven Rural Development. What Have We Learned? Sustainable Development Department. Technical Papers Series. Inter-American Development Bank 2003.

¹⁰ Este proyecto se inició en enero de 2004 y termina en diciembre de 2005. Para una versión preliminar de análisis de lecciones aprendidas ver Sumpsi et al 2005

de la UE presentan diferencias en el tipo de ayudas y beneficiarios de las mismas y en los criterios de elegibilidad, implementación y financiación. Sin embargo, ambos comparten el enfoque territorial y de abajo a arriba, la participación de la población local a través de sus organizaciones, la cooperación y asociación entre actores públicos y privados, la toma de decisiones y gestión de fondos por parte de la organización local de desarrollo o comunidad y la importancia del seguimiento y evaluación de los programas.

1. Resultados

Los trabajos consultados ofrecen información sobre los resultados de los proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo, especialmente sobre la ejecución de los programas/proyectos, destino de la inversión según rubros, número y tipo de actividades de capacitación y fortalecimiento institucional llevadas a cabo y otros aspectos. En el caso de los proyectos de gestión comunitaria (CDD) financiados por el Banco Mundial en los 90s, la evaluación de resultados llevada a cabo por su Departamento de Evaluación de Operaciones se resume en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Proyectos de autogestión comunitaria (comparación con otros proyectos del Banco Mundial)				
Tipo de Proyecto	Número de proyectos	Resultados Satisfactorios (%)	Probablemente Sostenibles (%)	Impacto Substancial en Desarrollo Institucional (%)
Fondos Sociales	21	90	33	57
Mejora de vivienda precaria	9	78	30	22
Otros proyectos de autogestión comunitaria	18	74	41	41
Totalidad de proyectos de autogestión comunitaria	48	81	35	40
Totalidad de proyectos del Banco Mundial	2667	76	47	30

Fuente: Banco Mundial, Base de Datos del departamento de evaluación de operaciones y de la unidad de protección social.

De este cuadro se desprende que la proporción de proyectos CDD que presentan unos resultados satisfactorios (high performing) es elevada (81%), y en cualquier caso más elevada que la del conjunto de proyectos del Banco Mundial (76%). El porcentaje es especialmente alto en el caso de los CDD destinados a Fondos Sociales (90%). En cambio, el porcentaje de proyectos CDD que presenta una alta probabilidad de sostenibilidad es bajo (35%), y en cualquier caso notablemente más bajo que el del conjunto de proyectos del Banco Mundial (47%). Ahora los papeles se invierten pues son los CDD para Fondos Sociales los que presentan la menor tasa de sostenibilidad probable, seguramente por que cuando se acaba bruscamente el dinero publico, la sostenibilidad se ve amenazada, lo que sugiere que la dependencia de estos programas y

proyectos respecto de la disponibilidad de fondos públicos es un riesgo importante para la sostenibilidad de los mismos.

En cuanto al análisis de proyectos CDRD - ya que no se puede considerar propiamente como evaluación de resultados e impactos - del Banco Mundial y BID implementados en el período 1994-2001 (Dahl-Ostergaard et al, 2003), realizado mediante un conjunto de indicadores cualitativos y subjetivos (Cuadro 3), se aprecia que los proyectos del BM tiene una mayor vocación social que productiva, como se comprueba al observar los importantes porcentajes de logros elevados en inclusión social y capital social (87% en ambos criterios) que presentan los proyectos del BM. Un dato negativo son los bajos niveles alcanzados en cuanto a empoderamiento, seguimiento y evaluación, y atención a los pueblos indígenas. En cuanto a la sostenibilidad de los proyectos, de nuevo observamos que el porcentaje de proyectos CDRD con alta probabilidad de sostenibilidad es bajo.

Cuadro 3

Resumen del análisis de los programas de desarrollo rural comunitario estudiados						
Componentes o Áreas de Interés	BID			BM		
	Ninguno	Mediana/Proyectos	Alta	Ninguno	Mediana/Proyectos	Alta
Planificación/Diseño	45%	45%	10%	7%	87%	7%
Monitoreo/Evaluación	65%	30%	5%	47%	27%	27%
Empoderamiento	30%	50%	20%	20%	47%	33%
Sostenibilidad	15%	70%	15%	20%	40%	40%
Inclusión Social	40%	15%	45%	13%	0%	87%
Indígenas	50%	0%	50%	20%	7%	73%
Género	50%	20%	30%	40%	33%	27%
Capital Social	15%	15%	70%	7%	7%	87%
Acceso a Mercados	45%	15%	40%	47%	7%	47%
Bienes Productivos	35%	15%	50%	53%	20%	27%

*Nota: Los porcentajes representan los programas financiados tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como por el Banco Mundial (BM) que cubren los diferentes aspectos o áreas en diferentes niveles.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2003), Community-Driven Rural Development: What have we learned?

Una de las conclusiones mas claras es, pues, que la sostenibilidad es uno de los puntos débiles de los proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial y de participación local, tanto en la Iniciativa LEADER (desarrollo local en áreas rurales) promovida y financiada por la Unión Europea¹¹, como en los proyectos CDD y CDRD, financiados por el Banco Mundial y el BID.

¹¹ Para ampliar información consultar Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II (1994-1999). Final Report. Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning. Vienna. November 2003.

2. Limitaciones

El análisis y la evaluación de diversas experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local, indican que este enfoque adolece de serias limitaciones, si estas no se articulan dentro de una estrategia más amplia de desarrollo. En efecto, este enfoque es válido desde el punto de vista de logros cualitativos tales como el fortalecimiento de las instituciones locales, empoderamiento de la población local, en especial de los excluidos, cambio de comportamientos y actitudes de los actores locales, mejora del capital humano y capital social, fortalecimiento de las capacidades locales, consolidación de la democracia y de los derechos ciudadanos y aumento de la transparencia de la administración local. Sin embargo, sus impactos cuantitativos sobre la generación de empleo y renta en la economía local son reducidos.

Diversos trabajos que han analizado las variables que determinan la localización de las actividades económicas en el medio rural, como por ejemplo los realizados por de Janvry y Sadoulet en México, llegan a la conclusión, también, de que sin una política de desarrollo regional, no se conseguirá reducir la pobreza rural, por muchos proyectos y programas de desarrollo local que se implementen en las áreas rurales. Esto es así por que en muchos casos la creación de empleo y renta en las zonas rurales esta vinculado al desarrollo de infraestructuras regionales o a la proximidad a ciudades de medio o gran tamaño, que contribuyen a dinamizar la economía local de las zonas rurales circundantes (de Janvry y Sadoulet, 2003).

Otra limitación de este tipo de programas y proyectos es la enorme dificultad para conseguir la sostenibilidad. En las evaluaciones revisadas de la iniciativa LEADER y de los proyectos CDD y CDRD del BM y BID, sólo una pequeña proporción de programas y proyectos logra la sostenibilidad cuando se acaban los fondos públicos, especialmente cuando el período del programa o proyecto es inferior a 5 años. *Una conclusión que emerge con claridad es que los programas de desarrollo rural con enfoque territorial local necesitan de períodos largos de maduración para lograr la sostenibilidad, como mínimo 10 años. La probabilidad de sostenibilidad de un programa de desarrollo rural se reduce drásticamente por debajo de los 5 años.*

Las limitaciones son mucho más acentuadas en los países de América Latina, donde muchas zonas rurales carecen de la dotación mínima de infraestructuras productivas y equipamientos sociales, que en los países de la UE, en cuyas zonas rurales sí existen dichos mínimos, pues desde hace casi 30 años se aplica una política regional financiada por los Fondos Estructurales de la UE, que han dedicado una especial atención, y cuantiosos fondos públicos, a las regiones más atrasadas, la mayoría de ellas periféricas y con fuerte componente de ruralidad. Estos fondos se han destinado principalmente a crear grandes infraestructura regionales (telecomunicaciones, transporte, energía, capital humano y fomento de servicios empresariales), que en muchos casos tienen la característica de bienes y servicios públicos.

3. Ventajas y riesgos

Las evaluaciones de los programas LEADER y los proyectos CDD y CDRD del BM y BID que acabamos de analizar, evidencian una serie de ventajas del desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local. Entre las aportaciones principales de este nuevo enfoque pueden destacarse:

1) el fortalecimiento de la cultura participativa; 2) la adquisición de capacidades locales para la negociación y concertación entre actores locales públicos y privados; 3) el aumento de la autoestima de la población local al sentirse protagonistas de su futuro; 4) la toma de conciencia de que el desarrollo depende de la población local y que no todo lo puede y debe resolver el Estado, lo que contribuye a crear un cambio de actitud y comportamiento de la población local, que pasa de una actitud pasiva a otra más activa; 5) el reconocimiento de la existencia de recursos locales ociosos y conocimientos valiosos que se estaban perdiendo; 6) la mejora del acceso a la información por parte de la población local que no suele tener acceso a la información¹²; 7) el proceso de debate social que comporta este enfoque ayuda a crear una visión colectiva de la sociedad local sobre el futuro del territorio, que permite sentar las bases de un proyecto común para dicho territorio y 8) contribuye a consolidar y enriquecer la democracia en los niveles locales.

Sin embargo, el desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local no está exento de riesgos. De Janvry y Sadoulet han llevado a cabo una sistematización de los mismos (de Janvry y Sadoulet, 2003) en base a las experiencias de desarrollo rural local de algunos países de América Latina, que junto con el análisis de los programas LEADER de la UE (Sumpsi, 2003), permite identificar los siguientes riesgos, que en el caso de América Latina son significativamente mayores.

Captura del programa y clientelismo

Se han detectado casos en que los proyectos CDD han sido capturados por las élites locales o utilizados por los políticos locales con fines electorales y de clientelismo político. Por ejemplo, la evaluación del LEADER II demostró que la asignación de fondos era más eficiente en Grupos de Acción Local (GAL) en los que la iniciativa privada tenía mucho peso, que en los que las autoridades municipales eran mayoría en la composición del GAL. Las autoridades locales priman la selección de proyectos de infraestructuras municipales, como parques, jardines, museos, paseos fluviales, campos de deportes, mientras que los actores privados priman la selección de proyectos productivos.

Falta de capacidad de la administración local

Este riesgo está mucho más acentuado en ALC que en la UE. La experiencia de los programas LEADER muestra que es fundamental que los Grupos de Acción Local (GAL) u otras fórmulas de organización local para la gestión del desarrollo, dispongan de un equipo técnico profesional. Es posible que en algunos países falten técnicos y profesionales para el desarrollo rural local, lo que hace pensar en la necesidad de un gran programa para formar este tipo de técnicos y expertos

¹² Este logro reduce los problemas de información asimétrica y por tanto contribuye a que se cumpla una de las tres condiciones establecidas por Binswanger and Aiyar para que la concertación sobre el uso de los recursos en el ámbito local conduzca a un resultado del tipo first best en el diseño e implementación de los programas de desarrollo rural. Por otro lado, y dados los problemas de información asimétrica, la asignación de recursos y fondos entre los distintos rubros será más eficiente si se hace con participación de los actores locales y de abajo a arriba que si se hace de arriba abajo por la administración regional o nacional.

para participar en los programas de desarrollo territorial rural y proyectos del tipo CDD y CDRD¹³.

Falta de especialización técnica

En los GAL o CL no hay suficiente especialización para analizar y evaluar todo tipo de iniciativas y proyectos productivos, lo que puede generar informes técnicos defectuosos que apoyan decisiones de inversión y producción que luego se muestran inviables. La solución, como ocurre ya en el programa LEADER, es que se contemple la posibilidad de financiar asistencia técnica especializada.

Falta de legitimidad democrática

Los representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores, gremios, ONG que participan en los GAL o CL no son elegidos democráticamente. Cuando las decisiones de los GAL o CL, que congregan a buena parte de los actores presentes en la zona, aunque a veces sólo estén representados determinados sectores, son distintas a las adoptadas por las autoridades locales, elegidas democráticamente, pueden generarse serios conflictos. Además, en países de ALC donde la administración local es reciente y no goza de una larga tradición democrática, la creación de estructuras paralelas como los GAL o los CL u otras fórmulas puede debilitar el débil poder municipal.

Problemas de rendición de cuentas

Los GAL o CL manejan fondos públicos y tiene capacidad para tomar decisiones respecto a la asignación de dichos fondos, pero a veces no queda claro como y ante quien responden por el uso de dichos fondos, lo que conduce al riesgo del uso indebido de los mismos.

Desequilibrios en la composición de los GAL o CL

Uno de los principales riesgos de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participación local, es que los GAL o CL no sean representativos de todos los grupos de interés, sectores productivos, organizaciones de la sociedad civil y autoridades municipales existentes en la zona, pues entonces no pueden convertirse en espacios de participación y concertación local, por lo que acaban convirtiéndose en representantes de un solo sector o de una parte de la sociedad civil, perdiendo toda su funcionalidad.

¹³ En España se creó la Red Española de Desarrollo Rural que agrupa más de 200 GAL y está organizando conjuntamente con varias universidades un master en Gestión del Desarrollo Local Rural, que forma a especialistas (agrónomos, economistas, sociólogos y geógrafos) que luego nutren a los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local.

Problemas de coordinación y articulación

Otro de los riesgos principales de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participación local, es su escasa o incluso nula coordinación y articulación con otras políticas y programas llevados a cabo por la administración nacional o regional y que también persiguen el desarrollo de la economía y la sociedad rural. La escasa inserción de los programas LEADER o CDD dentro de una estrategia nacional de desarrollo rural es un riesgo que en muchos casos frena la capacidad de este nuevo enfoque para lograr sus objetivos. La dificultad para lograr esta coordinación y articulación estriba en que la mayoría de los programas que afectan al desarrollo rural tiene una óptica sectorial, mientras que los programas LEADER y proyectos CDD tienen un enfoque territorial. El ámbito más idóneo para lograr la coordinación interinstitucional y la articulación entre programas, tanto horizontal como vertical, es el ámbito local, ya que la coordinación por arriba creando grandes superestructuras no suele funcionar (Sumpsi, 2003).

Dificultades para escalar el enfoque

Los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local, requieren, para su buen funcionamiento, una escala territorial reducida y un período de tiempo prolongado. Por ello, existen importantes dificultades para escalar y generalizar este enfoque en un país. Estos problemas derivan de la falta de capacidad y los problemas de coordinación de las administraciones nacional, regional y local, con las comunidades locales; falta de organizaciones intermediarias (ONG's, empresas de consultoría); problemas legales para entregar fondos públicos a los grupos locales y comunidades o grupos locales; necesidad de un largo período de aprendizaje para reducir los costes de gestión antes de lanzar masivamente el programa; insuficiente descentralización; deseconomías de escala en la gestión de los proyectos productivos de pequeña escala; diferencias notables entre los objetivos del principal (administración, donante o agencia internacional) y del agente (comunidad o grupo de acción local); y, por último, dificultades para adaptarse con flexibilidad a la fuerte heterogeneidad de los contextos locales. Además de todo ello, el problema presupuestario no es menor¹⁴.

B. Las lecciones del Proyecto EXPIDER

El proyecto de cooperación técnica regional Experiencias Piloto de Desarrollo Rural Local en América Latina (EXPIDER), se ha diseñado como un laboratorio experimental de desarrollo rural con enfoque territorial. Se inició su ejecución en enero de 2004 y esta prevista su termino en diciembre de 2005. Los cuatro componentes principales del proyecto son: fortalecimiento

¹⁴ En España hubo 50 GAL en LEADER I, 133 en LEADER II y ahora en el LEADER + hay más de 300. Hay regiones (Comunidades Autónomas) donde los GAL cubren casi todo el territorio rural. Esto implica un intercambio de experiencias entre los GAL muy rico a través del Observatorio LEADER y un trabajo en red muy valioso. Además, la creación de la Red Española de Desarrollo Rural, permite economías de escala, por ejemplo creando un servicio de Central de reservas donde participan la mayoría de las casas de turismo rural financiadas por LEADER en toda España. Además, hay fondos para proyectos conjuntos y cooperación entre GAL, por ejemplo para organizar rutas de navegación fluvial en el río Duero en bellos parajes, proyecto en el que participan GAL españoles y portugueses, o por ejemplo un proyecto sobre turismo rural Camino de Santiago, en el que participan 15 GAL de todas las regiones por donde pasa el Camino (desde Roncesvalles en la frontera francesa hasta Santiago de Compostela).

institucional (creación/fortalecimiento de la organización local para el desarrollo rural), planificación del desarrollo rural (elaboración participativa del plan estratégico de desarrollo rural local), seguimiento y evaluación del proceso e identificación de buenas prácticas de desarrollo territorial rural. El proyecto se ejecuta en tres zonas de América Latina: Valles Cruceños en Bolivia, Cuenca del Chanchán en Ecuador y Subcuencas de Reitoca y Verdugo en Honduras. Las principales lecciones provisionales del proyecto EXPIDER se resumen a continuación.

1. Importancia de la delimitación del territorio rural objeto de intervención

El proyecto EXPIDER ha confirmado que la delimitación del territorio rural objeto de intervención es un aspecto crucial para el éxito de los procesos de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Aunque se partía de unos criterios claros para la delimitación de las zonas piloto de EXPIDER, la negociación final con las autoridades nacionales y locales de los tres países contaminó políticamente el proceso de selección y delimitación del territorio seleccionado.

La homogeneidad e identidad del territorio se ha revelado como elemento determinante del éxito del proceso. La heterogeneidad del territorio seleccionado en Ecuador, Cuenca del río Chanchán, en el que se encuentran pisos ecológicos desde 4.500 metros hasta prácticamente el nivel del mar, lo que supone una variedad de productos y ecosistemas, sumado al predominio de población indígena en las zonas altas y el predominio de población mestiza en las zonas bajas del territorio, han dificultado seriamente el proceso de desarrollo y complicado la búsqueda de elementos productivos y culturales comunes que unan y vertebran el territorio. Además la existencia de municipios limítrofes por los que no cruza el río pero que pertenecen a su área de influencia, plantea normalmente dudas sobre si estos municipios deben formar parte o no de la zona de actuación. Algo parecido, aunque en menor medida, ha sucedido en el territorio rural seleccionado en Honduras, que comprende las subcuencas de Reitoca y Verdugo.

En cambio, el territorio rural EXPIDER en Bolivia, Valles Cruceños, la mayor zona en extensión de los tres países y que representa un ámbito más regional que local, ha tenido en su fuerte homogeneidad natural, geográfica y productiva, y en la identidad (los propios habitantes del territorio se autodenominan vallunos), uno de sus activos más importantes y ha influido muy positivamente en el éxito del proceso, a pesar de la rivalidad que se da en la zona entre Vallegrande, el municipio más importante y con más historia de los Valles Cruceños, y el resto de municipios. En este caso el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios fue el que sugirió a EXPIDER seleccionar la zona de Vallegrande, pero la delimitación final del territorio fue realizada por los actores locales, básicamente los alcaldes de la zona, lo que contribuyó al éxito del proceso.

La experiencia de EXPIDER permite establecer cuatro criterios objetivos para delimitar el territorio rural objeto de intervención: dimensión, homogeneidad, identidad territorial y participación de los actores locales.

2. Necesidad de combinar las acciones de abajo a arriba con las de arriba a abajo

En las zonas en las que existe un cierto grado organizativo y madurez participativa, como es el caso de los Valles Cruceños, gracias a la relevancia de las organizaciones de productores en la zona y a 10 años de aplicación de la Ley de Participación Popular, es posible facilitar y apoyar un enfoque de desarrollo de abajo a arriba, que sienta las bases de la sostenibilidad. Sin embargo, en las zonas donde la iniciativa privada apenas está organizada y la madurez participativa es escasa, caso de la zona de Honduras, o demasiado polarizada hacia fines políticos como en la zona de Ecuador, no es posible promover un proceso de abajo a arriba y hay que empezar con acciones de arriba abajo, en el que EXPIDER y los actores públicos han adquirido un gran protagonismo.

La experiencia de EXPIDER aconseja combinar las acciones de abajo a arriba con las de arriba abajo, según la fase del proceso y en función del nivel organizativo y cultura participativa existente en la zona.

3. Los procesos de desarrollo local rural pueden avanzar incluso en situaciones de crisis sociales y políticas nacionales

En dos de los tres países en los que ha experimentado EXPIDER, Ecuador y Bolivia, se han vivido y se siguen viviendo graves crisis sociales y políticas nacionales. EXPIDER ha conocido el derrocamiento del Presidente Sánchez Losada de Bolivia y de Carlos Mesa y el de Lucio Gutiérrez en Ecuador, además de fuertes conflictos sociales y de orden público, amén de un sinfín de cambios de gobierno (en el período agosto 2003-mayo 2004, hubo 6 ministros de agricultura en Ecuador). Sin embargo, el trabajo de EXPIDER en las zonas piloto de ambos países solo se ha visto afectado parcialmente por dichos vaivenes. La estabilidad política local es mayor que la nacional y los actores locales públicos y privados aprovechan esta relativa estabilidad para avanzar y evitar que los procesos de desarrollo se detengan o fracasen como consecuencia de los vaivenes políticos y crisis nacionales. Sin embargo, ello no significa que las crisis e inestabilidad nacional no afecten a los procesos de desarrollo rural local, que por supuesto los afectan y condicionan.

4. Coordinación entre los programas públicos y privados presentes en el territorio

Uno de los problemas operativos principales del DTR es lograr una buena coordinación horizontal; es decir, conseguir la coordinación e integración de los programas públicos y privados que actúan en un determinado territorio rural. La experiencia de EXPIDER corrobora que la mayoría de los programas de modernización o reconversión productiva agrarios y no agrarios, a diferencia de los programas sociales, no llegan a las áreas rurales. Por tanto, en la práctica, no hay mucho que coordinar. La falta de programas de apoyo productivo que lleguen al ámbito local, constituye una grave carencia para promover el DTR y transformar la estructura productiva de las zonas rurales. Hace falta, pues, reforzar las políticas públicas de fomento productivo y que éstas lleguen a las zonas rurales.

En cambio en las tres zonas EXPIDER se han encontrado numerosas ONG que llevan a cabo programas sociales y productivos en las mismas. La primera tarea de EXPIDER fue conocer

cuantas ONG trabajaban en la zona y reunirse con ellas para plantear una primera fase de información mutua de lo que se estaba haciendo o se pretendía hacer, para evitar la pérdida de eficacia que supone la existencia de muchas ONG haciendo cosas parecidas, estorbándose unas a otras, cuando no compitiendo, y recargando de reuniones y talleres a los actores públicos locales, que cansados de tanta reunión repetitiva dejan de asistir o mandan a representantes de segundo y tercer nivel.

En la primera fase todas las ONG aceptaron el intercambio de información, pero cuando se propuso pasar a una segunda fase de coordinación la mayoría de ONG empezaron a perder entusiasmo, y cuando se propuso una tercer fase en que las ONG se integrasen en la Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER) y pusieran su capacidad técnica y financiera al servicio del proceso y del plan de desarrollo del territorio rural, se retiraron del proceso e incluso algunas intentaron obstaculizarlo.

La experiencia de EXPIDER muestra que las ONG sólo participan plenamente en el proceso si los actores locales públicos, les dejan claro que si no entran en la OLDER y ponen sus capacidades técnicas y financieras al servicio de la misma y del proceso, no aceptarán los proyectos que las ONG les ofrezcan al margen del proceso. Por tanto, *la coordinación con las ONG en el marco de un proceso de DTR no puede dejarse a su buena voluntad, sino que debe ser fruto de la presión ejercida por las autoridades locales sobre las ONG.*

5. Las elecciones locales interfieren seriamente en los procesos de DTR

En pleno trabajo de EXPIDER tuvieron lugar las elecciones locales en Ecuador (octubre 2004) y Bolivia (diciembre 2004). En los dos meses previos hubo que parar el trabajo pues la campaña electoral hizo imposible el trabajo de EXPIDER por la dedicación de los alcaldes a su reelección y por la dificultad de convocar a actores de distintos partidos políticos en plena campaña electoral. Los efectos de las elecciones locales fueron muy acusados dado el cambio del escenario político local que provocaron. En el caso del Chanchán, sólo 1 de los 4 alcaldes fue reelegido, y en el caso de Los Valles Cruceños eso sólo ocurrió en 1 de los 11 municipios que integran la zona EXPIDER. En muchos municipios no sólo hubo cambio de persona sino de partido y en algunos casos ganaron partidos que estaban enfrentados fuertemente con los partidos que habían gobernado hasta entonces. El caso más espectacular fue el cambio de alcaldes de Guamote y Alausí en el Chanchán lo que introdujo un elemento de fuerte tensión política en la zona, que ha afectado el proceso. Los cambios políticos locales también fueron muy fuertes en los Valles Cruceños y especialmente en Vallegrande, lo que ha dificultado la continuidad del proceso.

El cambio del mapa político local obligó a EXPIDER casi a volver a empezar y a explicar otra vez a los nuevos alcaldes todo el proceso que había impulsado y facilitado EXPIDER junto a otras ONG. En el Chanchán, la situación se recuperó gracias a la invitación cursada por AGADER (Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Galicia) a los nuevos alcaldes del Chanchán y nuevo Prefecto de la provincia de Chimborazo para que viajaran a Galicia a conocer sobre el terreno las experiencias de desarrollo rural de esa región y a intercambiar experiencias con los actores locales rurales de algunas zonas rurales de Galicia y con el Gobierno de Galicia. En la reunión final del viaje, el gobierno de Galicia ofreció a la delegación del Chanchán la firma

de un convenio de cooperación con la zona condicionado a que los municipios del Chanchán trabajaran juntos y que constituyeran legalmente algún tipo de institución con la que firmar dicho acuerdo. Dicho de otro modo, los alcaldes se han mantenido unidos a pesar de las fuertes rivalidades políticas por el incentivo que suponía el Acuerdo de cooperación con Galicia, lo que plantea sombras sobre la sostenibilidad del proceso en caso de que AGADER deje de apoyar técnica y financieramente el proceso.

En el caso de Bolivia, la situación se ha superado por el empuje y protagonismo de la iniciativa privada, especialmente organizaciones de productores, que se ha convertido en el auténtico motor del proceso y han presionado a las nuevas autoridades locales para que apoyen el proceso de desarrollo iniciado a principios de 2004. Esta vía parece más sólida y prometedora, de modo que la probabilidad de sostenibilidad del proceso es mayor. *La experiencia de EXPIDER sugiere que la mejor garantía de que los procesos de DTR no se vean interferidos o frenados por cambios políticos derivados de elecciones locales es que la iniciativa privada juegue un papel destacado y protagónico en el proceso.*

En Honduras se celebrarán elecciones locales en noviembre de 2005. La experiencia adquirida en las zonas EXPIDER de Bolivia y Ecuador en lo que respecta a las serias interferencias derivadas de los cambios de los gobiernos municipales, y la casi ausencia total de organizaciones de productores que puedan tirar del proceso y liderarlo, ha llevado a EXPIDER a plantear lo que se denomina el Pacto Político por el Territorio. Para alcanzar dicho Pacto, EXPIDER trabajará con los candidatos a alcaldes de los distintos partidos, con el objeto de firmar un acuerdo que garantice la continuidad del proceso, gane quien gane las elecciones.

6. Necesidad de combinar las actividades de capacitación y fortalecimiento institucional con la financiación de inversiones productivas de pequeña escala

Se ha detectado un gran cansancio en los actores de las zonas de EXPIDER y falta de credibilidad hacia las ONG debido a que la mayoría de programas que estas llevan a cabo se centran en la adquisición de capacidades y fortalecimiento institucional pero sin que financien inversiones productivas por pequeñas que sean. EXPIDER, proyecto regional de cooperación técnica, también se ha visto sometido a esta presión por parte de los actores locales, públicos y privados, en las zonas piloto. No es posible tener credibilidad entre los actores locales si no se trabaja en paralelo financiando pequeños proyectos de tipo productivo. Esto es tanto más cierto cuanto más pobre es una zona y más necesidades apremiantes de carácter productivo existen. El caso más claro es la zona de Reitoca y Verdugo en Honduras. Los problemas de seguridad alimentaria derivados de la sequía recurrente del sur de Honduras son tan acuciantes que no se puede trabajar solo en temas de formación y fortalecimiento institucional, sin que al mismo tiempo se aporten recursos financieros para acciones de mejora de la seguridad alimentaria, por ejemplo financiando pequeñas obras de captación de agua y regadío. De lo contrario los actores locales se desaniman y pierden todo el interés por participar en el proceso, dejando de asistir a los talleres de capacitación y otras actividades. Argumentan que están cansados de asistir a tantos talleres, y seguir con sus problemas de siempre, y que no se les financian inversiones para mejorar su actividad productiva y diversificar la economía rural. En el caso de Honduras, EXPIDER ha podido superar esta situación gracias a la asociación con el programa MARENA, financiado por el BID. A través de este programa se ha podido combinar las actividades de

capacitación y fortalecimiento institucional con las de financiar pequeñas inversiones productivas o actuaciones de conservación de los recursos naturales, lo que ha permitido mantener el interés de los actores locales en el proceso EXPIDER.

La experiencia de EXPIDER aconseja un diseño de programa de DTR en dos etapas: una primera de adquisición de capacidades de dos/tres años en la que se trabaje básicamente en fortalecimiento de capacidades e instituciones locales, se financien estas actividades y se cofinancien el funcionamiento de la Organización Local para el Desarrollo Rural y pequeñas inversiones de gran impacto y visualización que ayudarán a que el proceso gane credibilidad y que la participación de los actores locales sea activa y continuada; y una segunda de diversificación de la economía rural, fomento de actividades innovadoras y cofinanciación de inversiones productivas con enfoque de negocios rurales y cadenas productivas

7. Las Mancomunidades emergen como las fórmulas más adecuadas para punto de partida del fortalecimiento institucional

El núcleo fundamental para el ámbito local es el municipio. Sin embargo, aunque el municipio se muestra como el ámbito local funcional adecuado para la prestación de ciertos servicios sociales y determinadas actividades, no es el ámbito local funcional adecuado para promover y gestionar el desarrollo rural. Primero por que el ámbito territorial no es el adecuado, ya que muchas inversiones productivas o servicios a las mismas deben tener un ámbito territorial superior (no tiene sentido, en una zona ganadera por ejemplo, poner un matadero en cada municipio, o en una zona hortícola poner una planta de conservas en cada municipio). Segundo por que los gobiernos municipales no tienen las competencias técnicas, las capacidades legales, los recursos económicos, para promover actividades económicas en el municipio. En esto coinciden los 22 alcaldes involucrados en las experiencias EXPIDER de Ecuador, Bolivia y Honduras.

Pero incluso en el caso de Bolivia en el que la Ley de Participación Popular establece que el municipio tiene competencias en materia de promoción económica y desarrollo productivo, los gobiernos municipales reconocen que no pueden llevarlo a cabo. Esta es la razón por la que en estos países, el caso de Bolivia especialmente, se ha avanzado mucho en el terreno social, pero no en el terreno productivo y de promoción económica, lo que esta creando problemas y disfunciones. De poco sirve que haya más escuelas y postas de salud si los habitantes rurales no tiene ni trabajo ni ingresos. La emigración es la única salida y las escuelas y postas se quedan vacíos y abandonados.

En los últimos años se asiste a un florecimiento de las Mancomunidades como fórmulas institucionales para unir los esfuerzos entre municipios afines. De hecho en las tres zonas EXPIDER existían Mancomunidades recientemente creadas. Sin embargo, sólo la de Valles Cruceños en Bolivia funcionaba en la práctica, al tratarse de una política nacional impulsada por el Ministerio de Participación Popular y que cuenta con un programa financiado por el Banco Mundial (PDCR II) para la elaboración de planes de desarrollo económico regional en Mancomunidades. El trabajo de EXPIDER se baso en la mancomunidad de los municipios de los Valles Cruceños y se pudo avanzar con cierta rapidez y solidez.

En cambio, la Mancomunidad del Chanchán (Ecuador) fue impulsada por una ONG en 2002, pero nunca funcionó en la práctica. En el caso del territorio EXPIDER de Honduras habían varias mancomunidades pero que se habían creado sólo en el papel para acceder a fondos de cooperación. Sin embargo, incluso en las zonas de EXPIDER en Ecuador y Honduras, el trabajo de fortalecimiento institucional se basó, al menos en la primera fase del proyecto, en las mancomunidades existentes, trabajando en su activación y fortalecimiento con mayor o menor éxito, según los casos.

En el caso de Ecuador se pudo hacer este trabajo sin interferencias, aunque no fue fácil pues cada gobierno municipal sólo estaba preocupado por los problemas y acciones en su municipio y no había una identidad y trabajo mancomunado. Hubo que dedicar mucho tiempo y esfuerzo para que entendieran y aceptaran la importancia de trabajar de forma mancomunada, insistiéndoles en que ello no significaba abandonar la óptica municipal, que era lo que les preocupaba. En este proceso fue decisivo el viaje de los alcaldes y Prefecto a Galicia para ver experiencias LEADER en esa región.

En el caso de Honduras la situación era más compleja por las interferencias y multiplicidad de organizaciones. Cada ONG y programa (PRONADEL y MARENA) genera su propia fórmula de organización local, de modo que en Reitoca y Verdugo existían distintas fórmulas y ello ha complicado en gran medida el proceso de fortalecimiento institucional. Finalmente se ha optado por trabajar con MACSUR, una de las mancomunidades que se ha logrado reactivar, y con los Consejos Regionales de Subcuenca, fórmula impulsada por MARENA y que tiene la ventaja de que en ella hay participación de actores públicos y privados, cosa que no ocurre en la Mancomunidad.

La experiencia de EXPIDER sugiere que las mancomunidades son buenos puntos de partida para trabajar el fortalecimiento institucional de los territorios rurales, pues ayudan a crear una visión del territorio que trasciende el ámbito municipal, y una cultura de trabajo mancomunado, dejando a un lado las diferencias políticas entre alcaldes y las visiones excesivamente localistas

8. Viabilidad de las fórmulas institucionales publico-privadas impulsadas por EXPIDER para gestionar el desarrollo económico de áreas rurales

Uno de los elementos sin duda más innovadores de la propuesta de EXPIDER es que la promoción económica no puede ser hecha sólo por los gobiernos municipales y autoridades locales, sino que requieren el concurso y participación de la iniciativa privada, pero no sólo como emprendedores e inversores en actividades productivas, sino como auténticos protagonistas del proceso, junto a los actores públicos, y por tanto compartiendo con éstos el poder de decisión. Este elemento crucial de EXPIDER, ha sido sin embargo muy difícil de implementar en las primeras etapas del proyecto. Las razones principales han sido dos: por un lado, las autoridades locales ven con recelo compartir el poder de decisión en materia económica con los actores privados, por temor a perder protagonismo y poder en la zona, y por que cuestionan la falta de legitimidad política de estas instituciones mixtas publico/privadas ya que sus cargos no son elegidos por la población, como los alcaldes si lo son; por otro lado, en las zonas rurales pobres no existe apenas iniciativa privada con capacidad de emprendimiento y la poca que hay no está organizada, lo que dificulta su participación institucional en el proceso.

Sin duda el proceso más exitoso ha sido el de la zona de Bolivia, y la causa fundamental es que han sido los propios sectores privados organizados, especialmente las organizaciones de productores de fruta y los ganaderos, los que han presionado para crear la Agencia de Desarrollo Económico regional de los Valles Cruceños (ADER), en la que participan los actores públicos y privados. Los actores privados se han apropiado del proceso que inició EXPIDER, y han sido los auténticos motores del proceso de creación de la ADER; y ellos, NO EXPIDER; son los que han presionado y convencido a las nuevas autoridades locales surgidas en enero de 2005 para que continúen apoyando el proceso ADER.

EXPIDER enseña que la participación activa de la iniciativa privada en la creación de la fórmula institucional que promueva y gestione el desarrollo económico de un territorio rural es un factor decisivo de éxito del proceso.

En Ecuador la fuerza motora han sido los actores públicos, alcaldes y Prefecto, y el convencimiento para crear una fórmula público-privada, que en este caso los actores locales han denominado Corporación para el Desarrollo del Territorio del Chanchán, se debe a la visita a Galicia y sobre todo a que AGADER (Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Galicia) ha comprometido un acuerdo de cooperación técnica y financiera con el Chanchán, que firmaría con la Corporación, que debe reunir a todos los municipios de la cuenca del Chanchán y con participación pública y privada pero siempre que se la Corporación. En estos momentos esta ya en proceso de legalización, aunque la iniciativa privada no ha sido el motor del proceso sino que ha sido llamada a participar, pero hay que reconocer que ha respondido bien a la llamada.

La experiencia de EXPIDER sugiere que los incentivos, por ejemplo la oferta de cooperación técnica y financiera condicionada, ofrecida por el Gobierno de Galicia al territorio del Chanchán, juegan un papel clave en la creación de la fórmula institucional para promover y gestionar el desarrollo económico del territorio rural en cuestión.

En la zona de Honduras, también son las autoridades públicas las que tiran del proceso pues apenas hay organizaciones de productores, aunque la presencia de MARENA está permitiendo el fortalecimiento institucional no sólo a través de las mancomunidades, donde sólo están los actores públicos, sino también desde los Consejos Regionales de MARENA donde si hay algunos representantes de los sectores privados. Sin embargo, el proceso avanza con dificultades y lentamente, por falta de iniciativa privada con capacidad de emprender. El 70% de agricultores de la zona son de subsistencia y el problema principal es asegurar su seguridad alimentaria.

Las fórmulas institucionales promovidas por EXPIDER son muy difíciles de implantar, probablemente habría que trabajar con otra metodología, en zonas rurales extremadamente pobres en las que apenas hay iniciativa privada con capacidad de emprender actividades productivas con visión comercial, donde predomina la agricultura de subsistencia y donde el principal problema de la población es garantizar su seguridad alimentaria.

Es pronto para evaluar en profundidad el funcionamiento y resultados de la Agencia de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños (Bolivia) y de la Corporación para el Desarrollo del Chanchán (Ecuador), pues todavía están en fase de legalización. Pero, el largo proceso de constitución llevado a cabo, el alto grado de participación y compromiso de los

actores públicos y privados que integran dichas instituciones, manifestado en la notable aportación económica para financiar parte del funcionamiento de dichas instituciones y el apoyo exterior logrado para financiar el resto de los gastos de funcionamiento, permiten realizar una primera evaluación positiva. En este momento se está redactando la memoria económica de ambas instituciones, tienen ya estatutos aprobados, Junta Directiva provisional elegida en la asamblea constituyente, están trabajando en la selección del Gerente y equipo técnico de la ADER y la Corporación e iniciando la elaboración participativa del Plan de Desarrollo Rural, cuya financiación y ejecución serán las principales responsabilidades de la ADER y de la Corporación, en sus respectivos territorios.

La experiencia de EXPIDER muestra la complementariedad de mancomunidades y las instituciones promovidas por EXPIDER para gestionar el desarrollo rural, lo que elimina o al menos reduce los recelos de las autoridades locales hacia las nuevas instituciones. Primero por que, las autoridades locales forman parte de la ADER (Bolivia) o Consorcio (Ecuador). Segundo, por que las mancomunidades trabajan en la creación de infraestructuras y servicios sociales, mientras que la ADER o el Consorcio trabajan en promoción y gestión del desarrollo económico. Ambas funciones, la social y la económica, son de naturaleza distinta y requieren instituciones distintas, aunque deben estar articuladas dentro de la visión del territorio.

9. Importancia de la articulación de los programas de desarrollo rural local en las políticas públicas de ámbitos territoriales superiores (coordinación vertical)

La única de las tres zonas en las que el proceso está articulado en un ámbito territorial superior y cuenta con el apoyo de las autoridades provinciales es Ecuador. En efecto, a partir de las elecciones de octubre de 2004 cambió el Prefecto de la provincia de Chimborazo y desde ese ámbito provincial, superior al del Chanchán, se está apoyando fuertemente el proceso, con medios y una fuerte voluntad política que contagia y empuja a los alcaldes de la zona, se está articulando el trabajo del Chanchán con los planes y políticas públicas del Consejo Provincial, lo que en estos momentos es uno de los principales activos del proceso del Chanchán. En cambio, la falta de compromiso y articulación del proceso de los Valles Cruceños con la instancia territorial superior, Departamento de Santa Cruz, es uno de los puntos débiles del proceso.

La experiencia de EXPIDER muestra la importancia de articular los programas de Desarrollo Territorial Rural en el ámbito local con programas y políticas públicas de ámbitos territoriales superiores.

10. La importancia del plan de desarrollo rural

La elaboración participativa del plan de desarrollo rural de las zonas EXPIDER se destaca como un elemento esencial del proceso. El proceso permite dar entrada a la población local, integrar los distintos sectores para lograr que el enfoque multisectorial sea una realidad y tener una idea estratégica de por donde debe caminar el desarrollo económico de la zona. Además, permite cohesionar a la población en torno a un proyecto sobre su territorio, y por tanto aumenta la identidad territorial.

La única zona EXPIDER en la que se ha avanzado en la elaboración del plan, se ha podido observar como al principio cada sector productivo solo defendía sus intereses, mientras que a lo largo del proceso de elaboración se han limado enfrentamientos entre sectores y se ha caminado en una visión mas integral y multisectorial del desarrollo de los Valles Cruceños, aunque todavía quedan obstáculos por superar para la aprobación final del plan.

V. CONCLUSIONES

El recorrido por algunos de los aspectos conceptuales desde nuestro punto de vista más relevantes sobre el tema del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, y el señalamiento de varios elementos de carácter práctico, relacionados con la ejecución de las iniciativas de transformación del medio rural, confirman la complejidad y el carácter multidimensional e interdisciplinario de estos procesos. Las dificultades encontradas para lograr una correspondencia efectiva entre la construcción teórica del enfoque territorial del desarrollo rural y los instrumentos por medio de los cuales se ponen en práctica las políticas y las estrategias de intervención en el medio rural, se relacionan con esta mayor diversidad de componentes y dimensiones de una perspectiva y una acción institucional de carácter integral, en la cual se concatenan medidas de corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, la gestión territorial y el desarrollo local modifican las modalidades habituales de vinculación de las entidades gubernamentales con los espacios rurales y los actores locales. La tradicional centralización de los procesos de desarrollo, las prevalecientes relaciones de clientela y asistenciales y la predominante dirección “de arriba hacia abajo” seguida por las acciones institucionales; deben dar paso a la descentralización, la participación efectiva de los actores sociales rurales en sus propios procesos de desarrollo, la movilización de los recursos locales y el diseño de las iniciativas “de abajo hacia arriba”.

Este cambio de pensamientos, instrumentos y modalidades de trabajo, conduce a una especie de oposición entre conceptos y prácticas y a una paulatina -aunque no lo suficiente apresurada-, reorientación del trabajo institucional en el medio rural de América Latina. El fortalecimiento de las organizaciones y, en general, del capital social y la institucionalidad de los territorios rurales, es un aspecto esencial para favorecer la congruencia entre los nuevos enfoques del desarrollo rural y los instrumentos y modalidades de acción empleados en la ejecución de iniciativas impulsadas por entidades públicas, ONG y agencias de cooperación y desarrollo.

El paso de la visión sectorial del medio rural y de políticas particularizadas, a la comprensión del carácter multidimensional de los procesos ocurridos en los espacios rurales y a la necesidad de impulsar estrategias y diseñar instrumentos (programas, proyectos y actividades) de carácter intersectorial, requiere llevar a cabo procesos de capacitación y formación de los recursos institucionales y de los actores locales. La formulación de políticas orientadas en esta dirección, el establecimiento de arreglos institucionales trazados para lograr las articulaciones requeridas y el diseño de instrumentos apropiados para responder a las necesidades y demandas de los territorios rurales, son algunas de las medidas imprescindibles para lograr la concreción de las estrategias de desarrollo rural en ALC.

El conocimiento de las experiencias y la evaluación de las iniciativas de desarrollo rural impulsadas en otras regiones, por ejemplo en la Unión Europea, particularmente el Programa LEADER, reviste especial importancia para los esfuerzos de renovación y relanzamiento del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, a pesar de las diferencias enormes de contexto entre ambas regiones. La destacada posición asignada por la Comisión Europea al desarrollo rural, como un instrumento para la búsqueda de la cohesión económica y social de la Unión Europea; así como la asignación de los recursos y la definición de los instrumentos necesarios para detener el deterioro del tejido económico y social de los espacios rurales desfavorecidos de los países europeos y promover su desarrollo, constituyen una experiencia cuyo análisis puede contribuir a los esfuerzos que en ese mismo sentido se tratan de llevar a cabo en ALC.

REFERENCIAS

- Ashley, C. Y Maxwell, S. 2003 Rethinking Rural development. *Development Policy Review*, 19:4. Diciembre 2001.
- Bandeira, P. Atance I. y Sumpsi JM (2003). Nuevos enfoques y estrategias de política de desarrollo rural en América Latina. *Revista de Política Agraria* n 8. Universidad Javeriana. Bogotá.
- Berdegú, J.A.; Reardon, T. y Escobar, G. 2001 “La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas”, en Echeverría, R. (editor) *Desarrollo de las economías rurales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo –BID.
- de Janvry, A. y Sadoulet, E. 2003 *Analysis of the Contigo Strategy with Emphasis on Local and Rural Development* University of California Berkeley.
- Maxwell, S. (2003) Six Characters in search of an author: How to Rescue Rural Development before it's too late 25 International Conference of Agricultural Economists 16-22 August Durban.
- Pérez Yruela, M; Sumpsi, J.M.; Bardají, I. Y Jiménez, M. 2000 *La nueva concepción del desarrollo rural: estudios de casos*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Pérez, E. y Sumpsi, J.M. (coordinadores) 2002 *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Reardon T. y Berdegú J. 2003 La rápida expansión de los supermercados en América Latina: desafíos y oportunidades para el desarrollo. Washington DC. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Saraceno, E. 2001a “Vínculos urbano–rurales, diversificación interna e integración externa: La experiencia europea”, en *Debate Agrario*, (32).
- 2001b “La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano” Brasilia: EMBRAPA, Seminario “Agricultura familiar y desarrollo sustentable” 21-23 de noviembre.
- Schejtman, A. y Berdegú J. 2003. Desarrollo Territorial Rural. En Echeverría R (editor), *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. Washington DC Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sumpsi, JM. 2002 La Política Agraria y Rural de la Unión Europea. En Pérez Correa E y Sumpsi JM. *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid MAPA-AECI-FODEPAL.
- Sumpsi, JM y Atance I. 2003 Desarrollo Local en áreas rurales de la unión europea. La iniciativa comunitaria LEADER. En Ramos A. (editor) *Desarrollo rural con enfoque territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay*. Montevideo IICA.

Determinantes Externos del Desarrollo Rural de América Latina

Julio J. Nogués*

*Julio Nogués, Profesor de la Escuela de Gobierno, Universidad Di Tella, Buenos Aires.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las políticas o la postura oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

ÍNDICE

I.	Introducción	82
I.	Tendencia y transmisión de los precios internacionales	82
II.	Apertura, comercio y crecimiento Económico	93
III.	Impactos económicos y financieros del proteccionismo agrícola	103
IV.	Proteccionismo agrícola y pobreza rural en América Latina	110
V.	Algunas conclusiones y recomendaciones	117
	Referencias	119

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es presentar una discusión de la literatura que analiza algunos de los factores que han tenido un impacto importante sobre el desarrollo rural de América Latina (AL). Esta bibliografía es sumamente vasta y el objetivo no es el de ofrecer una revisión exhaustiva de la misma. Más bien, el propósito es destacar algunos de los determinantes externos que por su magnitud, parecen sobresalir entre aquellos que han tenido impactos sobre el desarrollo rural de la región. También se enfatizan resultados novedosos y algunos aspectos metodológicos de importancia para lograr una correcta visión de la importancia de este desarrollo para AL.

El resto del trabajo está ordenado de la siguiente manera. La Sección II analiza la tendencia de largo plazo de los precios agropecuarios y algunos de sus determinantes. La Sección III discute la importancia y magnitud de las reformas comerciales de AL y otros países con quienes comercia de manera relativamente importante. La Sección IV analiza los impactos económicos del proteccionismo agrícola poniendo especial énfasis en aspectos relativamente novedosos como el debate sobre la distribución de sus costos como también, de sus efectos financieros. La Sección V extiende esta discusión a los impactos sociales como son el empleo y la pobreza que solo muy recientemente, han comenzado a ser investigados. En la última Sección se presentan las principales conclusiones.

II. TENDENCIA Y TRANSMISIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES

Esta sección discute dos temas claves que han sido determinantes del desarrollo rural de AL: la tendencia de largo plazo de los precios internacionales, y la relación de estos con los precios recibidos por los productores. Este último tema, también está relacionado con el impacto de políticas gubernamentales y el posible accionar de grupos oligopólicos.

A. Tendencia y variabilidad de los precios internacionales

Sin duda, uno de los hechos que han impactado con más fuerza en el desarrollo rural de AL durante las últimas décadas, es la significativa caída de los precios internacionales. El paso del tiempo ha demostrado que la predicción de Raúl Prebisch sobre la tendencia de largo plazo de estos precios y el deterioro de los términos del intercambio de los productores agropecuarios, se ha corroborado¹. El principal argumento sobre el cual Prebisch apoyaba su tesis, era el hecho de que el crecimiento del ingreso per capita genera una demanda más dinámica para productos manufacturados que para los agropecuarios.

¹ Para su época, esta predicción se destaca por su precisión relativa.

Un estudio reciente de la FAO demuestra que durante los últimos 40 años, los precios reales de muchos productos agropecuarios (deflacionados por los precios de productos manufacturados), ha disminuido a una tasa promedio del 2% anual (FAO 2004). Estos productos abarcan tanto los producidos en climas templados, como los tropicales. De acuerdo a las cifras presentadas en el Cuadro I no caben dudas de que estas variaciones tan importantes han empeorado de manera significativa los ingresos y las condiciones sociales de los sectores rurales de muchos países en desarrollo incluyendo AL.²

Cuadro II a 1
Disminución de Precios Reales de Productos Agropecuarios

Producto	1971-73	2002	Variación %
Carne	195	**143	-27%
Tabaco	3975	2290	-42%
Te	159	86	-46%
Trigo	7,3	2,8	-62%
Sorgo	245	85	-65%
Maíz	5,5	1,7	-69%
Manteca	160	48	-70%
Algodón	158	39	-76%
Arroz	685	161	-77%
Azúcar	25,3	5,7	-78%
Café	188	40	-79%

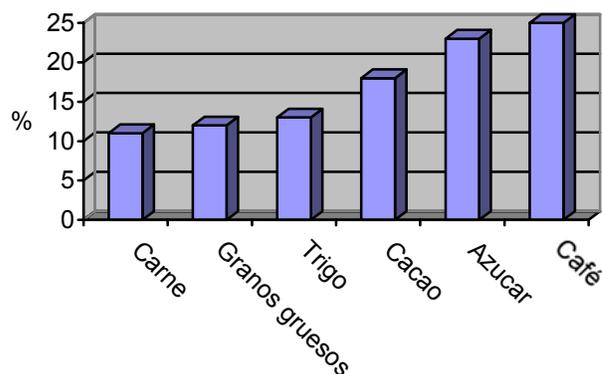
* Precios internacionales deflacionados por el IPC de Estados Unidos.
 **Dato correspondiente a 2001. Los precios son en dólares y representan: carne: centavos por libra; tabaco: dólares por tonelada; té: centavos por kg.; trigo: dólares por bushel; sorgo: dólares por tonelada; maíz: dólares por bushel; manteca: centavos por 100 libras; algodón: centavos por libra; arroz: dólares por tonelada; azúcar: centavos por libra y, café: centavos por libra.

Fuente: FAO (2004)

A esta tendencia se le agregan efectos negativos asociados con una elevada variabilidad de los precios que es mas importante para los productos exportados por los países mas pobres. El Gráfico II a 1 presenta una estimación de esta variabilidad para algunos productos (FAO 2004).

² La evidencia también indica que han sido los países en desarrollo mas pobres, los que mas han sufrido las consecuencias del deterioro de los términos de intercambio de los productos agropecuarios: “Entre mediados de los 80 hasta 2001 los términos del intercambio agropecuarios de los países mas pobres disminuyeron un 50%” (FAO 2004, página 6). De acuerdo a una estimación del Banco Mundial, el deterioro de los precios agropecuarios le costó a los países africanos pérdidas de exportación equivalentes al 119% del PBI combinado (World Bank 2000). Estas pérdidas son superiores en más de dos veces a la ayuda que los países industriales otorgan a los países más pobres.

Gráfico II a 1: Variabilidad de los Precios Internacionales



Fuente: FAO (2004)

Además de las diferenciales de elasticidad-ingreso entre productos primarios y alimentos por una parte, y otros bienes y servicios por la otra, dos factores adicionales han tenido impactos negativos sobre la tendencia y variabilidad de los precios internacionales de los productos primarios. El primero, es el hecho de que el crecimiento de la productividad agrícola ha sido mucho mayor que el del sector manufacturero. Este hecho se ha visto potenciado por el desarrollo de productos sintéticos que compiten con productos primarios como el algodón. El segundo, es el hecho bien conocido del aumento del proteccionismo agrícola tema que se desarrolla en la Sección IV.

Martin y Mitra (1999) han estimado tasas de crecimiento de la productividad muchos mayores para los bienes agropecuarios que los manufacturados. Estos autores presentan estimaciones comparables del crecimiento de la productividad total de factores en la agricultura y la manufactura y concluyen que a distintos niveles de desarrollo, el crecimiento de la productividad agrícola es mayor que el de las actividades manufactureras. Por lo general, estas diferencias son estadísticamente significativas y se ubican entre el 0,5% y el 1,5% por año.

Obviamente, algunos productores han compensado los menores precios con una mayor productividad asociada con la adopción de desarrollos tecnológicos como pueden ser nuevas técnicas de siembra, las semillas genéticamente modificadas, y las nuevas formas de producir carne. En algunos casos, este progreso ha permitido disminuir las brechas de productividad con los países más adelantados. Como un ejemplo, el Cuadro II a 2 compara la productividad en la producción de granos entre Argentina y Estados Unidos.

Cuadro II a 2
Evolución de los rendimientos promedio de los
principales cultivos anuales en Argentina y EEUU

Periodos	Argentina (ton/ha)	EEUU (ton/ha)	Relaciones EEUU/Argentina
1913-20	3,00	4,83	1,61
1921-30	3,54	4,53	1,30
1931-40	3,31	6,27	1,89
1941-50	4,89	11,10	2,27
1951-60	5,44	12,77	2,35
1961-70	5,68	10,84	1,91
1971-80	7,68	14,11	1,84
1981-90	7,63	13,75	1,80
1991-98	8,43	13,26	1,57

Nota: Rendimientos promedio de los 15 principales cultivos anuales es de Argentina, ponderados por su participación en el valor de la producción (con precios constantes). Los promedios de EEUU utilizan la estructura de ponderación de los cultivos de Argentina.

Fuente: Mundlak, Y. y M. Regunaga (2000).

Sin embargo, estos progresos no deben esconder el panorama sombrío que enfrentan muchos productores medianos y pequeños que no tienen acceso a las nuevas tecnologías, o que desarrollan actividades donde estos progresos han sido mínimos o nulos. Esto podría ser el caso de los criadores de cabras en el norte argentino, y de los pequeños apicultores en muchos países de AL (Nogués 2003). Para estos productores, la disminución y/o las variaciones bruscas de los precios internacionales pueden originar la diferencia entre poder alimentar a sus familias, o caer en la pobreza o indigencia. A menudo, salir de una caída importante en los ingresos rurales genera condiciones de vida que son muy difíciles y a veces, imposibles de superar; en estos casos, se puede caer en una trampa de la pobreza³. La probabilidad de que esto ocurra es más elevada cuanto menos desarrollados están los mecanismos financieros para cubrir riesgos como también, cuanto mas alejados están los productores de los centros urbanos. Estas últimas personas tienen muy bajas o nulas oportunidades de tener una segunda fuente de ingreso que tenga mayor estabilidad que la proveniente de sus trabajos rurales.

En este panorama relativamente pesimista, una noticia alentadora es el hecho de que desde fines de los 80, tanto la tasa de disminución de los precios internacionales como su variabilidad, parecen estar amortiguándose (FAO 2004).

Otra noticia positiva relacionada, es la irrupción de China como importante demandante de productos agropecuarios. Estos hechos están relacionados mas con la liberalización y aceleración

³ Martin (2005) por ejemplo, cita un trabajo de tipo longitudinal donde para una muestra de trabajadores de bajos ingresos, la participación de los que estaban en una situación de extrema pobreza disminuyó del 23% en 1990, al 19% en 1995. En contraste y durante el mismo período, la participación de los que estaban en pobreza moderada disminuyó del 50% al 31%. Por su parte Godinot (2005), presenta comentarios testimoniales de pobres cuyos esfuerzos por salir de esta situación han sido infructuosos. Contrastando con estas percepciones, Kraay y Raddatz (2005) opinan que estas trampas de pobreza no existen.

del crecimiento de los países en desarrollo que, como se argumenta en la Sección IV, con políticas menos proteccionistas por parte de los países desarrollados.

En resumen, durante las últimas décadas, AL ha sufrido un importante deterioro de los precios de sus productos primarios. No caben dudas de que en ausencia de este proceso, el desarrollo rural y económico de los países de la región hubiera sido mucho más dinámico y la pobreza mucho menos extendida.

B. Transmisión de precios

Junto con el aislamiento económico de las industrias sustitutivas de importaciones, los precios recibidos por los productores agrícolas estaban afectados por instrumentos como derechos muy elevados, cuotas de exportación, y el uso de precios de intervención regulados por juntas de granos y de carnes. En este contexto, no llama la atención que los productores rurales estuvieran aislados de las señales emitidas por los precios internacionales. Por ejemplo, para una muestra de productos primarios⁴ y usando datos para el período 1996-1991, Quiroz y Soto (1995) encuentran que sólo nueve países de una muestra de 78 desarrollados y en desarrollo, se caracterizaban por tomar menos de dos años para ajustar un 50% los precios recibidos por los productores a los movimientos de los precios internacionales. Estos países eran Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelandia, Paraguay, Sud África, Sudan y, Uruguay.

Cabe mencionar que en su estudio, estos autores no encontraron ningún país de la actual UE, donde los precios recibidos por los productores rurales tomaran menos de siete años en transmitir el 50% de las variaciones de los precios internacionales. Aparentemente los gobiernos de estos y otros países, aislaban a los productores rurales a veces con objetivos discriminatorios (agricultura versus manufactura) y a veces, con objetivos de mantener los ingresos⁵.

A diferencia del pasado, las nuevas políticas de apertura que comenzaron a implementarse hacia fines de los 80, buscaban estructurar los incentivos a través del mecanismo de precios y en este contexto, surge la hipótesis de que la velocidad de ajuste de precios debe haber aumentado. El trabajo de Baffes y Gardner (2003) busca precisamente testear esta hipótesis. Con este propósito, para cada país incluido en la muestra, las series fueron clasificadas en antes y después de las reformas⁶. En este estudio, los países de AL incluidos fueron: Argentina, Chile, Colombia y Méjico. Teniendo en cuenta las limitaciones que tiene todo intento de usar un año particular para clasificar el comienzo de una reforma (Argentina: 1991, Chile: 1982, Colombia: 1990 y Méjico: 1986), para el período posterior a la misma, los autores encuentran un aumento en la velocidad

⁴ Los siguientes productos fueron estudiados: bananas, cocoa, café, copra, algodón, maíz, aceite de palma, arroz, caucho, sorgo, pellets de soja, azúcar, tabaco, trigo y lana.

⁵ Krueger, Schiff y Valdés (1991) presentan una discusión sobre este tema para AL.

⁶ El modelo econométrico usado para estimar la diferencia de precios domésticos (Pd) entre dos períodos consecutivos, con los precios internacionales (Pw) es:

$$(Pdt - Pdt-1) = \mu + \alpha(Pwt-1 - Pdt-1) + \beta(Pwt - Pwt-1) + ut$$

En este modelo, el parámetro β indica el porcentaje de la variación en el precio internacional del bien en el período corriente que es transmitido al precio doméstico. Por su parte, α indica el porcentaje de la diferencia de precios entre el internacional y el doméstico en el período anterior, que es eliminado en el período actual. Los parámetros β y α son llamados efectos de corto plazo, y velocidad de ajuste respectivamente. Cuanto mas cerca de la unidad están estos parámetros, mayor es la velocidad a la que los precios internacionales son transmitidos al mercado doméstico.

de transmisión de los precios internacionales. Sin embargo, esto no ocurre de manera uniforme para todos los productos y países. Por ejemplo, en el caso de Méjico, se destaca el aumento en la velocidad de ajuste para los precios de maíz del 54% al 94%, pero se rechaza la hipótesis de cambio estructural para el arroz, sorgo y trigo. Algo similar ocurre en Colombia y en este caso, la presunción es que las bandas de precios de la Comunidad Andina disminuyen la velocidad de ajuste.

Los autores concluyen que de: "...los ocho países estudiados, en solo Méjico, Chile y Argentina las políticas comerciales y de precios permitieron una transmisión significativa y solo para estos países puede decirse que la variabilidad interna de precios puede ser atribuida a los precios internacionales..." (Baffes y Gardner 2003, página 177, traducción del autor)⁷.

En resumen, si bien con posterioridad a las reformas se observa un aumento en la velocidad de transmisión de los precios internacionales, el mismo no se verifica para todos los productos. Una de las hipótesis es que para algunos productos, los gobiernos están más interesados en estabilizar (¿o discriminar?) los precios recibidos por los productores, que en transmitirles las señales de los precios internacionales en forma rápida y eficiente. Es en este punto cuando el análisis econométrico pierde fuerza y solo estudios mas detallados de aspectos económicos e institucionales pueden desentrañar los verdaderos motivos subyacentes detrás de bajas velocidades de transmisión. Por ejemplo, otra hipótesis que podría explicar una reducida velocidad, esta relacionada con el poder que tienen grupos monopológicos y oligopólicos de aumentar los márgenes de ganancias en detrimento de los productores rurales que en su mayoría, operan en mercados competitivos.

C. Impacto de los grupos oligopólicos

En años recientes se han realizado algunos esfuerzos para detectar el impacto que pueden haber tenido algunos grupos oligopólicos sobre los ingresos de los agricultores. En algunos casos como el de las semillas genéticamente modificadas, el poder de mercado esta apoyado en leyes de propiedad intelectual mientras que en otros, los bajos precios recibidos por los productores rurales, podrían ser al menos en parte, el resultado del poder ejercido por grandes corporaciones.

Brecha de precios entre productos primarios y procesados

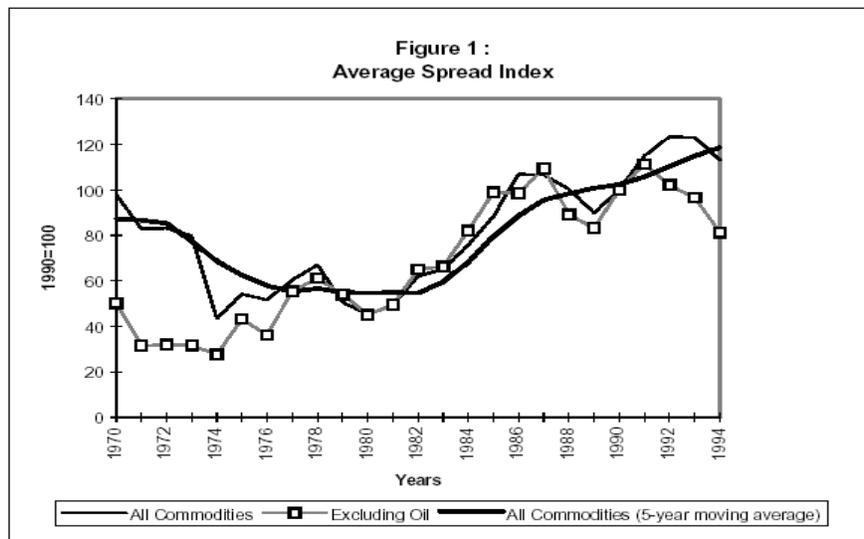
Esta última sospecha surge de algunas investigaciones que sin embargo, no son concluyentes. Por ejemplo, para el periodo 1970-1994, Morisset (1997) documenta un aumento importante de las diferencias entre los precios internacionales de varios productos primarios, y el precio de los correspondientes bienes procesados. Los precios de los bienes procesados son a nivel de

⁷ Chile muestra una elevada velocidad de transmisión en los productos estudiados (maíz y trigo). Sin embargo, en el análisis de cambio estructural no se observan modificaciones entre el período pre-reforma y el post-reforma: en los dos períodos el ajuste de precios es acelerado. Una hipótesis es que esto puede estar explicado por la selección del año de corte: 1982. Chile comenzó sus reformas algunos años antes y si bien en 1982 enfrentó una seria crisis de balanza de pagos con alguna reversión de la anterior liberalización, su apertura ya había sido definida en las reformas iniciales introducidas en la segunda mitad de la década de los 70.

consumidor en seis países industriales: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia y, Japón. Los pares de bienes primarios / procesados utilizados fueron: banana / banana, petróleo / fuel oil, petróleo / nafta, café / café, azúcar / azúcar, trigo / pan y arroz / arroz. Todos estos productos son de gran importancia exportadora para distintos países de AL.

El Grafico II c 1 presenta un resumen de los resultados obtenidos por el autor mencionado. El promedio móvil de cinco años muestra dos períodos bien diferenciados. En el primero que comienza en 1970 y se extiende hasta principios de los 80, la diferencial de precios disminuyó. Sin embargo a partir de acá y hasta 1994, la brecha prácticamente se duplicó. Como se dijo anteriormente, hay varios factores que pueden estar explicando este aumento⁸:

Gráfico II c 1



Posibles explicaciones del comportamiento de estos precios internacionales incluyen:

Estructura de protección. Los aranceles escalonados y los variables, otorgan mayor protección a los productos elaborados que a los procesados. Si bien estos instrumentos aumentan la brecha de precios respecto a una situación de libre comercio, el crecimiento sistemático de la misma requiere de ajustes continuos de la política comercial.

⁸ A través del tiempo, la brecha de precios ha crecido mas durante los periodos de caídas en los precios internacionales. De acuerdo a los resultados de Morisset (1997), los aumentos de los precios de los productos primarios se han transmitido rápidamente a los precios de los productos procesados. Por el contrario, el precio de estos productos no ha respondido con la misma velocidad a la disminución de los precios internacionales.

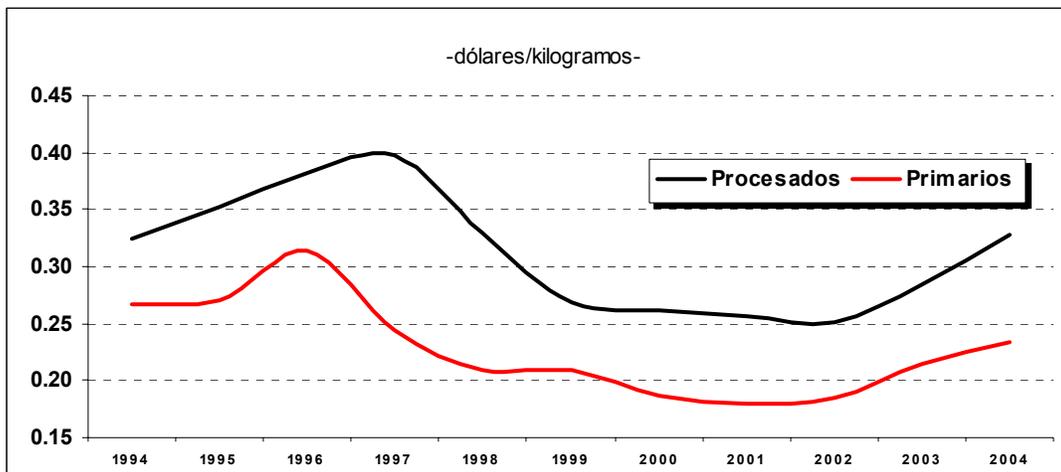
Subsidios. Los subsidios a la producción y a las exportaciones disminuyen los precios de los productos primarios. Sin embargo, nuevamente a lo largo del tiempo, el crecimiento de la brecha también requiere que los subsidios hayan aumentado de manera sistemática.

Demanda. Por el lado de la demanda, la elasticidad-ingreso mayor para productos procesados, tiende a aumentar el precio de estos con relación a los primarios.

Oferta. Por el lado de la oferta, es posible que los costos de elaboración hayan aumentado más para los productos procesados que para los primarios. En los países industriales por ejemplo, los costos salariales han tenido un importante crecimiento. También hay que recordar el rápido crecimiento de la productividad agrícola en relación a otros sectores.

Como se aprecia, el estudio de Morriset llega hasta 1994. Para el período 1994 hasta 2004, el Gráfico II c 2 muestra la evolución de los precios unitarios (dólares por tonelada) de los productos primarios y procesados exportados por la Argentina⁹. La intención al presentar estos datos, es ofrecer una idea de lo que puede estar ocurriendo en este tema en años mas recientes. Sin embargo, es importante tener en cuenta la limitación de estos datos: a diferencia del trabajo de Morriset, las series de precios unitarios que se presentan, pueden esconder cambios importantes en la canasta de bienes exportados en distintos años.

Gráfico II c
Precios Unitarios de las Exportaciones de Bienes Procesados y Primarios de la Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Dos comentarios referidos a la evolución de las series. Primero para todo el período, el promedio de los precios unitarios de los productos primarios fue de \$23 dólares por Kg. y de \$31 dólares para los procesados: es decir, una diferencia de 35%. Segundo, en años recientes cuando los precios se han estado recuperando luego de la crisis asiática y los subsidios masivos otorgados

⁹ Para lo construcción de este gráfico, las exportaciones de los 24 primeros capítulos del sistema armonizado fueron clasificados en primarios y procesados.

por algunos países de la OECD durante la segunda mitad de los 90, la brecha ha aumentado de 32% en 2002, a 43% en 2004.

Por otra parte, la elevada concentración observada en algunos mercados también ha llamado la atención de observadores que sospechan de que en algunos casos, el poder monopólico, más que la competencia en el mercado, podría estar jugando un rol importante en explicar estas variaciones. De acuerdo a estos observadores, el aumento de esta brecha sería al menos en parte, consecuencia del poder monopsónico que tienen algunas empresas comercializadoras sobre los productores atomizados. Por ejemplo, Wise (2004) argumenta que tres empresas concentran más del 80% del maíz que se comercializa en Estados Unidos: Cargill (42%), Archer Daniels Midland (28%), y Zen Noh (11%). De acuerdo a este autor, el Department of Justice de Estados Unidos considera que un índice de Herfindhal por encima de 1800 indica una industria altamente concentrada¹⁰. Para la comercialización del maíz, este índice toma un valor de 2700.

Por su parte y también para Estados Unidos, Frederickson (2004) señala que cuatro: i) mataderos controlan el 80% del mercado de carne vacuna, ii) 60% del mercado de embutidos porcinos, iii) 50% del mercado de pollos, iv) 62% de la comercialización de trigo y, v) 80% del mercado de soja. A nivel minorista, la concentración también ha aumentado en forma marcada. Frederickson concluye que estos conglomerados no buscan mercados abiertos y competitivos: “Estos conglomerados no necesitan ser eficientes para sobrevivir en los mercados nacionales e internacionales, ellos son el mercado” (traducción del autor). Nuevamente, si bien los datos son llamativos, es importante documentar con más precisión el impacto de estas empresas oligopólicas sobre los precios recibidos por los productores rurales¹¹.

En resumen, si bien en algunas series se observa un aumento de la brecha de precios entre productos primarios y los correspondientes procesados, en otras series recientes más agregadas, este fenómeno se verifica pero en menor grado. Por otra parte, entre los factores que pueden explicar esta brecha, hay elementos competitivos (crecimiento relativo más rápido de los costos de producción de productos procesados)¹², y factores oligopólicos que aumentan los precios cobrados a los consumidores y deprimen los pagados a los productores. Sin embargo, para entender y cuantificar la importancia de estas hipótesis, hacen falta más esfuerzos microeconómicos¹³.

¹⁰ El índice Herfindhal se estima como el cuadrado de las participaciones de mercado de un número determinado de los principales productores. Por ejemplo, un mercado con 10 empresas igualmente repartidas tiene un índice de 1000, y es considerada competitiva.

¹¹ Es interesante señalar que una empresa como Cargill solo ha experimentado pérdidas en tres de los 130 años de su existencia: 1921, 1936 y 1938 (Morisset 1997).

¹² Estos incluyen no solo los costos laborales pero también, los costos crecientes que se deben incurrir para que las exportaciones satisfagan los estándares sanitarios y fitosanitarios de los países importadores. Otro tema relacionado, es el uso de estos estándares como instrumentos de protección. Sobre estos temas, ver por ejemplo, Wilson y Abiola (2003), World Bank (2005) y, OMC (2005).

¹³ OXFAM también ha publicado sobre este tema. Ver (www.oxfaminternational.com).

Insumos agrarios y propiedad intelectual

Con posterioridad al acuerdo TRIPS (Trade-Related Intellectual Property) negociado en la Rueda Uruguay, mucho es lo que se ha escrito respecto al poder que tienen las empresas innovadoras sobre los precios cobrados por los productos protegidos con propiedad intelectual y fundamentalmente, con patentes (Maskus (2002). Dado el tamaño del mercado que controlan, no hay dudas de que estas empresas se quedan con una porción del ingreso de los productores¹⁴. Por otra parte, cuando las patentes u otras formas de propiedad intelectual expiran, los precios de los productos que estaban protegidos bajan.

No está bajo discusión si las empresas que invierten en investigación y desarrollo deben ser compensadas por las inversiones y riesgos que asumen. Lo que está en discusión es si los precios cobrados son excesivos y disminuyen los ingresos de los productores mas allá del punto que es óptimo para todas las partes. Desafortunadamente, no es mucho lo que se ha escrito desde esta perspectiva.

Un ejemplo esta relacionado con la adopción del algodón Bt por parte de productores en Argentina. En su estudio sobre el tema, Qaim y de Janvry (2004) comienzan señalando la baja tasa de adopción de esta semilla en relación a otros países, y en relación a otras semillas comercializadas en el país como la soja genéticamente modificada. Por ejemplo, para 2001-2002 cuando ya habían transcurrido cuatro años de lanzada la semilla Bt, esta solo cubría un 5,3% del área cultivada con algodón.

La hipótesis de estos autores, es que esta baja tasa de adopción estaba asociada con el elevado precio de la semilla Bt cobrado por Monsanto, la compañía innovadora. Basado en una encuesta realizada directamente a productores, el Cuadro II c 1 muestra algunos datos correspondientes a la cosecha 2000-01. Claramente, la semilla genéticamente modificada requirió menos de la mitad de aplicaciones de insecticida que la convencional. Sin embargo, los costos por Ha. de la semilla Bt fueron siete veces superiores a la semilla tradicional y si bien el margen bruto obtenido por los productores que la usaron fueron mayores, para muchos y principalmente los medianos y pequeños, el riesgo de adopción era demasiado elevado.

¹⁴ Los siguientes datos dan una idea del tamaño del mercado que poseen algunas compañías semilleras de Estados Unidos: 70% de la semilla de maíz es comprada a cuatro empresas, y el 80% de la semilla de algodón es vendida por Monsanto.

Cuadro 2 c 1
Comparación entre Algodón Bt y no Bt: Cosecha 2000-2001

Tipo	Rendimiento (Kg/Ha)	No. de aplicación insecticida	Costo Insecticida (US\$/Ha)	Costo semilla (US\$/Ha)	Márgen bruto (US\$/Ha)
Bt	2183	2,8	22,83	102,22	19,27
No Bt	1625	5,1	42,33	18,17	12,53
Diferencia	558	-2,3	-19,50	84,05	6,74

Fuente: Qaim y de Janvry (2003), Cuadro 2.

Los autores estiman que a un costo de \$58 dólares por Ha. pagado por la semilla Bt en lugar de los \$105 dólares actualmente cobrados, el área sembrada subiría de 9000 has. a 148000 has. Con estos precios y cantidades, los beneficios para Monsanto se multiplicarían por un factor de 3,6. Finalmente, los autores especulan sobre la posible causa del precio excesivo cobrado por la semilla Bt en Argentina. Sobre esto concluyen afirmando que: "...puede estar relacionado con presiones del lobby algodnero americano que teme las desventajas competitivas que pueden surgir como consecuencia de la adopción de tecnologías americanas que son vendidas mas baratas en el extranjero que en el mercado doméstico (pag. 4, traducción del autor)¹⁵.

Resumiendo lo dicho en esta sección, cabe mencionar en primer lugar que durante las últimas décadas, AL ha sufrido un importante deterioro de los precios de sus productos primarios. No caben dudas de que en ausencia de este proceso, el desarrollo rural y económico de los países de la región hubiera sido mucho más dinámico y la pobreza rural, menos extendida. En este proceso de deterioro, han jugado factores que tienen que ver con diferencias de elasticidades-ingreso como también, desarrollos tecnológicos y como se verá en la Sección IV, tendencias proteccionistas. Menos claro han sido los efectos sufridos por los agricultores como consecuencia del accionar de grupos con poder oligopólico. Por otra parte, ha sido mucho más claro el comportamiento de firmas que venden insumos que están protegidos con instrumentos de propiedad intelectual. Sin embargo, estas políticas son recientes y no están directamente relacionadas con la tendencia de largo plazo de los precios de los productos primarios. Finalmente, otro tema discutido, ha sido la capacidad de transmisión de los mecanismos de precios de cada país. Esta capacidad también tiene que ver con el grado y forma de apertura económica que adoptan los países tema que se analiza en la próxima sección.

¹⁵ Es de interés mencionar que en la actualidad, el Gobierno de Argentina está negociando con Monsanto el precio que debería cobrar por la semilla genéticamente modificada de soja, el cultivo mas importante del país. Por otra parte, cabe mencionar que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia esta realizando una investigación del mercado de la urea granulada para determinar si posibles abusos de mercado están afectando indebidamente a los productores.

III. APERTURA, COMERCIO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Dada su importancia en el debate sobre determinantes del desarrollo rural, esta sección presenta consideraciones sobre apertura comercial implementada por AL y otras regiones. Se discute sucesivamente las políticas de apertura y luego, sus efectos sobre los patrones de comercio. Finalmente, se analiza parte de la literatura que ha relacionado la apertura con el crecimiento económico y el desarrollo rural.

A. Apertura comercial

Luego de varias décadas de seguir políticas relativamente aislacionistas, y de numerosos intentos frustrados por liberalizar, hacia mediados de los años 80, varios países en desarrollo adoptaron importantes reformas económicas incluyendo la disminución de sus barreras comerciales. Como muestra el Cuadro III a 1 para los países de AL, esta disminución se destaca por su profundidad y por la rapidez con que se implementó. En la historia económica, estas características hacen de la apertura de esta región, una experiencia única.

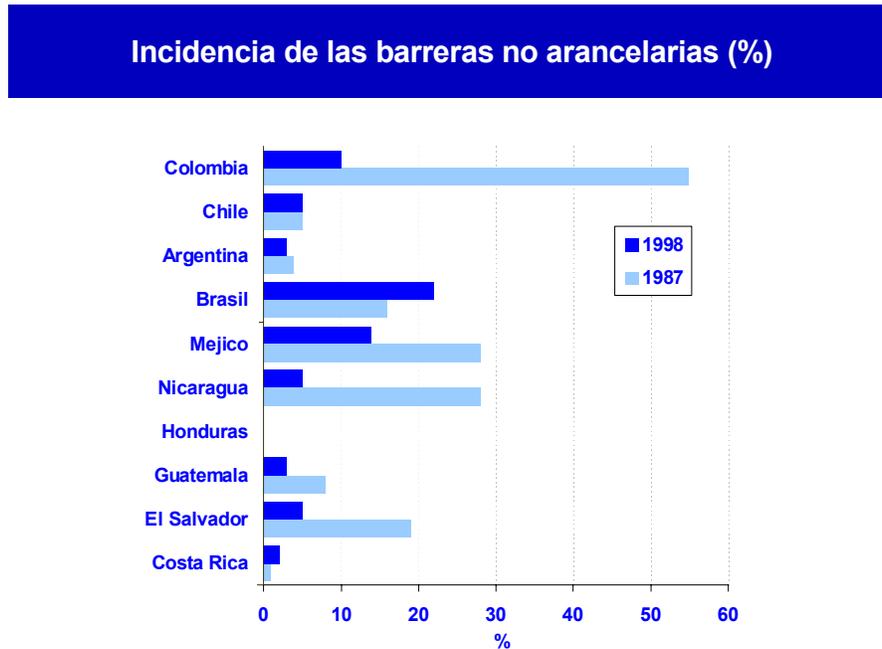
Cuadro III a 1
Aranceles promedio en América Latina

País	1985	1999	Var. %
Argentina	28,0	11,0	-61%
Brasil	80,0	13,3	-83%
Chile	36,0	10,0	-72%
Colombia	83,0	11,8	-86%
Costa Rica	53,0	3,3	-94%
Ecuador	50,0	12,9	-74%
Méjico	34,0	10,1	-70%
Paraguay	71,3	9,0	-87%
Perú	64,0	13,0	-80%
Uruguay	32,0	4,6	-86%
Venezuela	30,0	12,6	-58%

Fuente: Lederman y otros (2002).

El Gráfico III a 1 muestra también que la disminución de las barreras arancelarias fue acompañada por un desmantelamiento profundo de las barreras no arancelarias (BNAs). Asimismo, en lugar de las viejas prácticas proteccionistas donde imperaban instrumentos oscuros y burocráticos administrados por ministerios sectoriales como pueden ser las licencias de importación, en la década de los años 90, los países de AL adoptaron las reglas de la OMC para administrar sus instrumentos de protección contingente (Finger y Nogués 2005). Es decir, los países de la región han pasado de políticas ultra proteccionistas a políticas comerciales más abiertas, mas transparentes, y sujetas a reglas multilaterales.

Gráfico III a 1



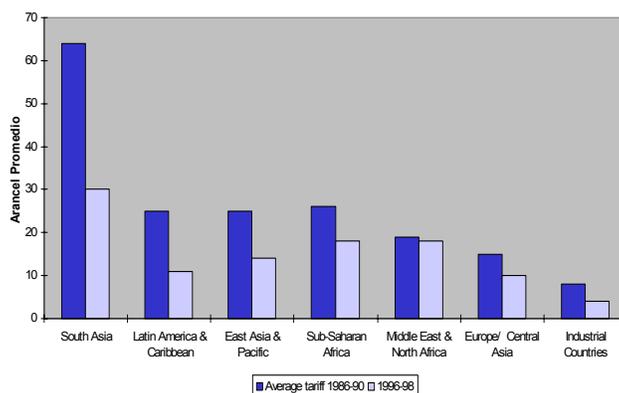
Fuente: Lederman y otros (2002).

Siguiendo la implementación de estas políticas unilaterales, los países de la región intensificaron sus procesos de globalización, firmando y/o profundizando varios acuerdos regionales de integración (BID 2002). Asimismo, dado el mantenimiento de estas políticas a pesar de la severidad de varias crisis sufridas durante la última década, puede afirmarse que la apertura comercial se ha transformado en una política clave de desarrollo. Esto contrasta con el pasado cuando las crisis de balanza de pagos usualmente incentivaban la reversión de estos intentos. Esta afirmación se refuerza ante el hecho de que desde los inicios de los procesos de liberalización, los países de la región ya han pasado por dos o más gobiernos democráticos. En muchos casos, estos cambios también han originado nuevas orientaciones políticas con respecto al rol del estado en la economía y a pesar de ello, la apertura comercial continua manteniéndose. En este sentido puede afirmarse que en AL, la economía abierta se ha transformado en una política de estado.

También es importante destacar que durante la última década, los ajustes introducidos a las políticas macroeconómicas han sido un elemento fundamental para explicar el mantenimiento de las políticas de apertura. Entre estos, cabe destacar el manejo crecientemente prudencial de los presupuestos públicos y fundamentalmente, un desplazamiento de las políticas cambiarias-monetarias desde concepciones que favorecían tipos de cambio rígidos, hacia otras de mucha mayor flexibilidad que en algunos casos, llegan a la libre flotación. Con estas políticas macroeconómicas, la región esta mejor preparada para enfrentar las crisis y mantener sus economías abiertas.

Ciertamente los países de la región no fueron una excepción a la experiencia de apertura. Como muestra el Gráfico III a 2, la liberalización comercial ha sido un fenómeno global. Sin embargo como se dijo, en comparación a otras regiones, la apertura de AL ha sido mas profunda¹⁶.

Gráfico III a 2: Aranceles Promedios



Fuente: Berg y Krueger (2002).

3

Como es bien conocido y como se discute en el próximo punto, China tiene gran importancia como demandante de los productos primarios de AL y por lo tanto, es de interés hacer una breve referencia a su apertura. Para una muestra de estos productos, el Cuadro III a 2 muestra los compromisos asumidos por este país para ingresar a la OMC. En general, se aprecia una disminución muy importante del arancel comprometido (T1), en relación al vigente al momento de ingresar en la OMC (T0). Asimismo, para el caso de los productos con cuotas, China se ha comprometido a incrementarlas de una manera importante. De estas breves consideraciones surge la proyección de que en un contexto de elevadas tasas de crecimiento económico, la demanda de importaciones de este país por productos agropecuarios será dinámica. De manera más general, comparto la opinión de muchos observadores respecto a las oportunidades de crecimiento que la apertura de los países en desarrollo le abre a estos mismos países.

¹⁶ Esta apertura también fue profundizada. Acá también, AL se destaca por la rapidez y determinación (Berg y Krueger 2002).

Cuadro III a 2
Variación de aranceles y cuotas acordadas por
China en su ingreso en la OMC

Producto	Arancel (%) *			Cuota (mil de toneladas métricas)			Variación Importaciones (%)**
	T0	T1	Var. (%)	Q0	Q1	Var. (%)	
Trigo	74,0	1,0	-99	7,9	9,6	22	152
Frutas y vegetales	18,0	14,0	-22	-	-	-	5
Oleaginosas	8,5	8,0	-6	-	-	-	-3
Carnes	21,7	15,8	-27	-	-	-	7
Aceites vegetales	20,5	9,0	-56	5,0	8,0	60	12
Lácteos	28,6	12,2	-57	-	-	-	21
Arroz procesado	42,0	1,0	-98	3,3	5,3	61	83
Otros alimentos	21,8	16,7	-23	-	-	-	21
<u>Notas:</u> * Promedio de posiciones a 8 dígitos ponderado por comercio; **Simulación de equilibrio parcial.							

Fuente: Yu y Frandsen (2005).

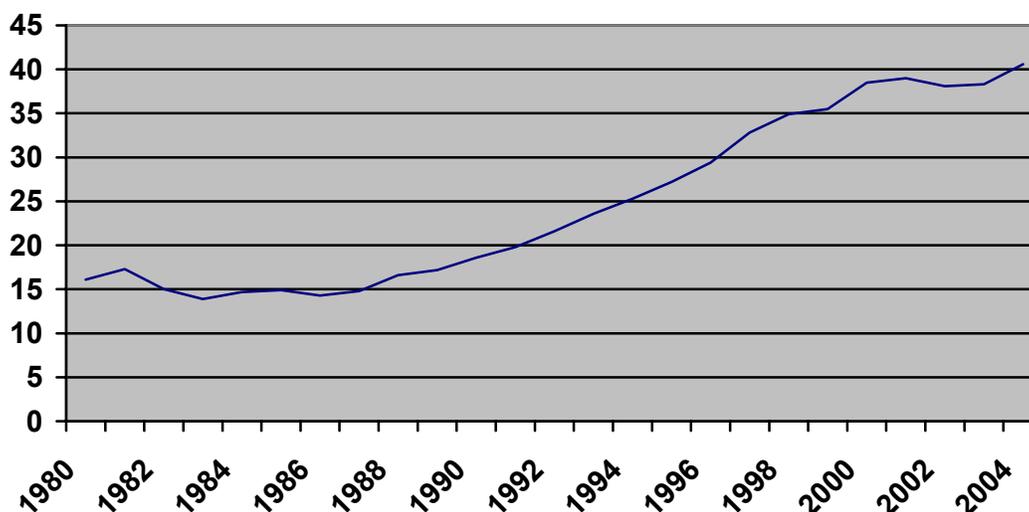
Resumiendo, en términos históricos y comparativos, la experiencia aperturista de la región ha sido única. Muchos otros países en desarrollo también han abierto sus economías y esto junto con otras políticas macroeconómicas y sectoriales, están acelerando el crecimiento de estos países.

B. Apertura y comercio internacional

Las reformas estructurales de AL mejoraron la competitividad internacional de estas economías hecho que se ilustra a través del Gráfico III b 1 que muestra el coeficiente agregado de comercio (exportaciones más importaciones como proporción del PBI) de la región para el periodo que transcurre entre 1985 y 2003. Se observa como mientras que en el primero de estos años, el valor de este indicador se ubicaba en 14,9%, para 2003, el mismo había aumentado a 38,3%, es decir, un aumento de 157%¹⁷.

¹⁷ En la siguiente sección se argumenta que este aumento en la relación agregada de comercio, ha disminuido la variabilidad cíclica de estas economías.

Gráfico III b 1
Coeficiente (X+M)/ PBI (%) de América Latina
(dólares constantes de 1995)



Fuente: CEPAL

En primer lugar, la evidencia disponible parece indicar que con posterioridad a las reformas, las exportaciones primarias (productos agropecuarios, forestales y pesca) de AL crecieron a tasas relativamente elevadas: entre 1990-92 y 2000-02, la tasa anual acumulada de crecimiento fue del 5,6%. Sin embargo a nivel de país, el comportamiento fue muy dispar. Mientras que las exportaciones del Caribe disminuyeron a una tasa del 5,4% anual, las de Centro-América crecieron al 8,1%, y las de Sud-América al 5,6%. En una muestra de 22 países de AL y el Caribe, Valdés y Foster (2005) encuentran sólo tres con variaciones negativas de estas exportaciones: Cuba, Haití y Paraguay.

En segundo lugar, es de interés indagar sobre los demandantes más dinámicos de los productos primarios producidos por la región. La información disponible sugiere que la respuesta es que han sido los países en desarrollo. El Cuadro III b 1 muestra la tasa de crecimiento de las importaciones de países desarrollados y en desarrollo para distintos grupos de productos agropecuarios. Se aprecia que en todas las categorías, el crecimiento de la demanda de los países en desarrollo fue muy superior al de los países desarrollados: para el promedio, la diferencia entre ambas tasas fue de más de 2 a 1.¹⁸

¹⁸ Cabe destacar sin embargo que desde 2001, la demanda de la UE por productos agropecuarios se ha acelerado. Esta demanda sin embargo, está sesgada en favor de productos no procesados.

Cuadro III b 1
Tasa anual de crecimiento de las Importaciones (%):
países en desarrollo y desarrollados.
1990-91/ 2000-01

Producto	En desarrollo	Desarrollados
Productos tropicales	2,9	0,1
Productos templados	3,5	1,4
Pesca	7,7	3,3
Frutas y verduras	6,4	1,9
Otros procesados	6,0	4,0
TOTAL	4,3	2,0

Fuente: Aksoy (2005).

Si bien la experiencia de cada país es única, es de interés observar el patrón exportador de Argentina y Brasil según destinos. El Cuadro III b 2 verifica un rápido crecimiento de las exportaciones agropecuarias hacia los países en desarrollo incluyendo resto del Mercosur, otros países de AL y resto del mundo¹⁹.

Cuadro III b 2
Exportaciones Agropecuarias de Argentina y Brasil
por Destinos (2003 en millones de dólares)

País	Mercosur		Otros de AL		Estados Unidos		Unión Europea		Resto	
	2003	2003/ 1990	2003	2003/ 1990	2003	2003/ 1990	2003	2003/ 1990	2003	2003/ 1990
Argentina	1639	1,95	1165	2,03	518	1,17	4248	1,88	7088	2,46
Brasil	417	3,50	712	3,98	1596	0,93	8469	1,99	10069	4,03

Fuente: Argentina INDEC y Brasil IPEA.

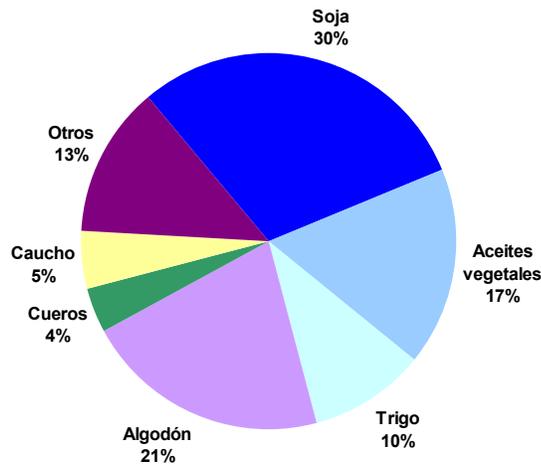
Finalmente un par de comentarios con respecto a las importaciones agropecuarias de China. Primero, recientemente la velocidad de crecimiento ha sido muy elevada ya que entre 2002 y 2004, estas importaciones más que se duplicaron pasando de \$11 mil millones a \$26 mil millones de dólares²⁰. Sin embargo, como muestra el Gráfico III b 2, este crecimiento está muy concentrado en unos pocos productos. Cabe esperar sin embargo, que esta demanda se vaya diversificando a medida que China continúe creciendo y complete la implementación de sus obligaciones ante la OMC.

¹⁹ En este cuadro, las exportaciones agropecuarias corresponden a los primeros 24 capítulos del sistema armonizado.

²⁰ Cabe mencionar que el valor del comercio agrícola de China varía según las fuentes. Para una discusión, ver USDA (2005).

Gráfico III b 2

Composición del incremento de las importaciones agropecuarias de China entre 2002 y 2004



Fuente: USDA (2005).

C. Apertura y crecimiento económico

La literatura ha señalado varios motivos por los cuales la disminución de las barreras al comercio puede acelerar el crecimiento económico. Estos incluyen: i) el mayor acceso a los bienes de capital importados con tecnología moderna, ii) los mayores niveles de inversión extranjera directa atraídos por las nuevas oportunidades de comercio, iii) las menores pérdidas asociadas con una mala asignación de los recursos y, iv) la apertura a nuevas ideas y las mayores posibilidades de desarrollar el espíritu innovador. Por otra parte, la teoría del "segundo mejor" indica que en presencia de otras distorsiones, la eliminación de una de ellas como es la apertura comercial, puede tener efectos negativos y frenar el crecimiento (Easterly 2001). Dado que la teoría no indica cuales de estas fuerzas prevalecen, son las mediciones empíricas las que pueden ayudar a desentrañar la relación entre estas variables.

Las investigaciones sobre el tema indican sobre la base de la experiencia de muchos países, que las economías más abiertas y las que están reduciendo sus barreras al comercio y a la inversión, tienden a crecer a tasas más aceleradas y una razón está dada por el crecimiento de las exportaciones²¹. Sobre este tema hay numerosas investigaciones empíricas²² no todas ellas exentas de críticas (Rodríguez y Rodrik 2001, y Srinivasan 2001). Uno de los estudios más

²¹ Con posterioridad a la apertura comercial de América Latina, las exportaciones agropecuarias de AL crecieron (Valdés y Foster 2005). Esto no necesariamente quiere decir que los sectores rurales hayan experimentado desarrollos importantes como consecuencia de la apertura. Cabe también mencionar que en Chile como en otros países andinos, segmentos de los sectores agropecuarios mantuvieron sus elevados niveles de protección agrícola principalmente a través de políticas de bandas de precio.

²² Berg y Krueger (2003), presentan un largo listado de artículos que han relacionado apertura y comercio con crecimiento económico.

citados es el de Sachs y Warner (1995) quienes basaron sus mediciones en un estimador multidimensional de apertura que generalmente es considerado más preciso que los índices usados por otros economistas²³. Los resultados muestran que los países que han liberalizado sus economías (de acuerdo al indicador multidimensional), han crecido a tasas más elevadas que los países desarrollados y que los países que no han liberalizado.

Otros trabajos (que implícitamente suponen una relación entre apertura y comercio), han evaluado el impacto del comercio sobre el crecimiento. Por ejemplo, Berg y Krueger (2003) citando la literatura, argumentan que un aumento del coeficiente agregado de comercio (exportaciones más importaciones en relación al PBI) del 20% al 40%, ha estado asociado con mejoras del 10% en el PBI per capita. En esta línea de pensamiento, más recientemente Cline (2004) presenta la siguiente regresión entre crecimiento de las exportaciones (Gx), y crecimiento del ingreso per capita (Gy)²⁴:

$$Gy = 1,58 + 0,153 Gx; R2 \text{ (ajustado)} = 0,13$$

$$(6,8) \quad (6,1)$$

Sin embargo, si bien estos trabajos muestran un resultado optimista con respecto a la posibilidad de que la apertura ayuda a acelerar el proceso de convergencia de los países de ingresos más bajos, esta afirmación dista de tener validez universal (como muestra el coeficiente de correlación de la regresión mencionada). La evidencia indica que las experiencias de convergencia más claras que se han dado a lo largo de la historia, han demandado un grado de integración económica, financiera e institucional que ha sido mucho más profundo que el que está asociado con las políticas unilaterales de liberalización²⁵.

Los ejemplos estudiados incluyen la convergencia: i) entre países de la Unión Europea, ii) entre estados de Estados Unidos y, iii) entre prefecturas en Japón (Barro y Sala-i-Martin 1995). Es de interés notar que estos estudios también muestran la gran importancia de la reciprocidad en las relaciones económicas internacionales. Por ejemplo, dentro de Estados Unidos, California enfrenta una economía tan abierta en Maryland como este estado enfrenta en el primero. Lo mismo entre países europeos y entre prefecturas de Japón. Asimismo estas regiones ubicadas dentro de una misma unidad política, comparten instituciones que son mucho más similares a las que usualmente caracterizan a países que se unen a través de acuerdos comerciales. Hall y Jones (1999) demuestran como las instituciones han jugado un rol muy importante en el crecimiento económico y si a esto le agregamos mercados muy abiertos recíprocamente como los que se observan en los ejemplos citados, se entiende mejor las causas que originan la convergencia de las zonas más pobres a las más ricas.

²³ Esta variable de apertura toma un valor unitario si un país tiene las siguientes características (de lo contrario, el indicador toma un valor cero): i) un arancel promedio menor al 40%, ii) una cobertura de las barreras no arancelarias menor al 40% del comercio, iii) el tipo de cambio paralelo no supera el 20% del oficial, iv) la ausencia de un sistema socialista y, v) la ausencia de monopolios estatales en los principales productos de exportación. Este indicador se compara favorablemente con otros como promedios arancelarios que han sido usado en varios estudios.

²⁴ Las observaciones corresponden a la experiencia de 64 países.

²⁵ Lo que está en discusión no es economía abierta versus cerrada sino, la velocidad, profundidad y sobre todo, reciprocidad que debiera tener el proceso de liberalización.

Sin llegar al extremo de equivalencia institucional entre las regiones de estos países, Bhagwati (1990) destaca el importante rol que jugó la reciprocidad comercial durante las siete primeras rondas de negociaciones multilaterales bajo el paraguas del GATT. Con lo cual volvemos al punto central a saber, que si bien la apertura económica puede haber tenido un impacto importante sobre el desarrollo económico de AL, la falta de reciprocidad principalmente por parte de los países desarrollados (Finger y Nogués 2002), ha frenado su desarrollo económico y por lo tanto, el proceso de convergencia será mucho más lento que el que podría haber disfrutado con reciprocidad²⁶.

D. Apertura y desarrollo rural

¿Que impactos tuvieron estas reformas sobre los sectores rurales de AL? Esta es una pregunta que sigue siendo motivo de debate y el propósito acá es solo presentar un par de reflexiones sobre el tema. Aunque como se ha visto en la Sección II, las reformas no siempre mejoraron las señales de precios recibidas por los productores, en una gran mayoría de las experiencias, las mismas han disminuido la protección de los productos manufacturados y por consiguiente, los costos de importantes insumos agrícolas como maquinaria y fertilizantes. En este sentido, cabría esperar que la economía rural de muchos países de AL haya respondido positivamente a las reformas²⁷.

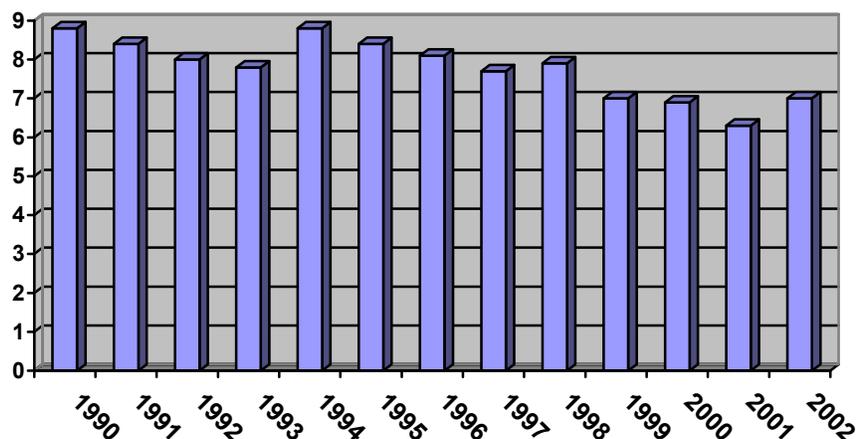
Por otra parte, en muchos casos, los procesos de apertura fueron acompañados por políticas macroeconómicas de estabilización de precios que resultaron en monedas sobrevaluadas (en algunos casos, seriamente sobrevaluadas). Otras políticas que pueden haber coadyuvado a la expulsión de mano de obra rural, está referida a medidas como la fijación de aranceles bajos o nulos para la importación de bienes de capital con los consiguientes efectos de sobretecnificación de las actividades agropecuarias. Es difícil pensar que estas políticas no tuvieron un impacto importante sobre el empleo rural.

El Gráfico III d 1 muestra que las reformas no frenaron el proceso de largo plazo que caracteriza usualmente los patrones de crecimiento económico es decir, una disminución de la participación del sector agropecuario en el PBI. Si bien entre 1990 y 2002, esta participación disminuyó del 8,8% a 7,0%, este proceso dista mucho de haber sido uniforme y se observan ciclos importantes.

²⁶ La experiencia de Méjico es ilustrativa del grado en que se pueden acelerar las exportaciones cuando las relaciones económicas se rigen bajo el principio de reciprocidad. Esto no quiere decir que todos los aspectos del NAFTA han sido funcionales al desarrollo de este país, pero caben pocas dudas de que en lo que hace al comercio de bienes, si lo ha sido (World Bank 2002).

²⁷ El impacto positivo no implica que haya sido equitativo, ni tampoco implica un juicio de valor sobre sus consecuencias sociales. Ver discusión presentada en la Sección V.

Gráfico III d 1
PBI Agropecuario como Porcentaje del PBI Total de ALC



Fuente: World Bank (2004).

A modo de reflexión, a partir de la devaluación de comienzos de 2002, la participación del sector agropecuario de Argentina en el PBI prácticamente se duplicó y esto ocurrió a pesar de la implementación de tasas relativamente elevadas de derechos de exportación. Lo que muestra esto, es la capacidad de respuesta del sector agropecuario a las señales de precio. En este sentido, se sugiere que la respuesta a la pregunta planteada al inicio de esta sección no puede ser generalizada para la región: los efectos que han tenido las políticas de reforma sobre el desarrollo rural dependen de situaciones específicas de cada país.

Resumiendo, a fines de los años 80 los países de la región implementaron políticas de apertura que en términos de cobertura y profundidad representan un hito en la historia de los procesos de reforma. En general, estas medidas disminuyeron el sesgo tradicional anti-agropecuario de las políticas impositivas de muchos países. Si bien los efectos económicos y sociales de estos procesos continúan siendo objeto de debate, la historia demuestra que para encender el proceso de convergencia, usualmente ha sido necesario que las economías que se abren al comercio internacional, reciban concesiones recíprocas. Para muchos países y particularmente para AL, este no ha sido el caso. Con lo cual volvemos a un punto central a saber, que si bien la apertura unilateral y regional puede haber tenido un impacto importante sobre el desarrollo económico de AL, la falta de reciprocidad principalmente por parte de los países desarrollados, ha frenado su desarrollo económico y por lo tanto, el proceso de convergencia será mucho más lento que el que podría disfrutar la región en el caso de haber recibido concesiones recíprocas en la RU.

IV. IMPACTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DEL PROTECCIONISMO AGRÍCOLA

Esta sección presenta algunas reflexiones sobre la literatura reciente referida a los impactos económicos y financieros que podría tener una liberalización agrícola. Nuevamente el propósito no es ofrecer una revisión de la literatura, sino solo destacar algunos trabajos cuyos resultados llaman la atención. En forma breve, también se desarrolla el impacto financiero que puede tener el proteccionismo agrícola sobre los países endeudados. Antes de hacer esto, y con el objeto de entender la magnitud de algunos impactos, el primer punto presenta una breve reseña de la tendencia reciente del proteccionismo agrícola.

A. Proteccionismo agrícola

Para evaluar las tendencias recientes del proteccionismo agrícola, recurrimos en primer lugar, a las estimaciones del "producer support estimate" (PSE) expresado como proporción del ingreso bruto de los agricultores (%PSE)²⁸. El Cuadro IV a 1 presenta las estimaciones más recientes del %PSE para Estados Unidos, la UE y Japón. Durante los últimos años, se aprecia una disminución en relación al periodo base de la Rueda Uruguay: 1986-88. Sin embargo, la tendencia reciente difiere entre países con Estados Unidos por un lado, mostrando una disminución y otorgando el menor nivel de ayuda y por el otro, Japón mostrando la mayor ayuda. Sin embargo, es en la UE donde en años recientes, se nota una tendencia más clara a aumentar los niveles de ayuda.

Cuadro IV a 1
Ayuda Agrícola Proporcionada por los Países de la OECD
(% PSE)

Países	1986-88	2001	2002	2003
EEUU	25	23	19	18
Japón	61	59	57	58
UE	39	34	35	37
Total OECD	37	31	31	32

% PSE: Valor de las rentas generadas por el proteccionismo como % del ingreso de los agricultores.

Fuente: OECD (2004).

Completando el panorama que surge de las estimaciones de la OECD, el Cuadro IV a 2 presenta las estimaciones de %PSE para varios productos. En mayor o menor grado, los productos incluidos tienen gran importancia exportadora para los países de AL y la protección que destacamos a continuación, le resta a la región importantes oportunidades de exportación y de

²⁸ La OECD estima y publica periódicamente tanto el PSE como el %PSE. El primero representa el valor monetario anual de las transferencias brutas al sector agropecuario que son financiadas por los consumidores y los contribuyentes. Una discusión detallada de estos indicadores se encuentra en OECD (2002).

empleos productivos²⁹. En primer lugar, es importante destacar los elevados valores que este indicador toma para productos como arroz, oleaginosas, leche y carne. No hay dudas por ejemplo, de que una ayuda equivalente al 74% de los ingresos brutos recibidos por los productores de arroz, distorsiona de manera profunda la asignación de recursos y el comercio mundial de este bien. En segundo lugar, la elevada variabilidad del %PSE entre productos, es otra fuente importante de distorsión en la asignación de recursos entre usos alternativos del suelo. Subsidios a la producción de arroz que son mas de 10 veces superiores a la producción de lana originan una sobreproducción relativa del primero. Finalmente, desde el punto de vista de AL, también es preocupante observar que en años recientes, ha habido casos de incrementos (en algunos casos importantes) del %PSE en productos como oleaginosos, carne vacuna y carne ovina. Estos incrementos tienden a deprimir los precios internacionales, a aumentar su variabilidad y por lo tanto, a aumentar los riesgos enfrentados por los productores, principalmente los más pobres que son quienes enfrentan escasas o nulas posibilidades de cobertura³⁰.

Cuadro IV a 2
Ayuda Agrícola Proporcionada por la OECD (%PSE)

Producto	1986-88	2001	2002	2003
Trigo	47	37	36	37
Maíz	40	28	23	21
Arroz	81	81	78	74
Oleaginosas	54	47	51	56
Leche	59	46	48	49
Carne Vacuna	32	30	34	35
Carne Ovina	55	40	32	42
Carne Porcina	18	19	23	21
Lana	7	5	5	6
Aves	20	15	19	17
Huevos	17	9	8	5
% PSE: valor de las rentas generadas por las políticas proteccionistas como % del ingreso de los agricultores.				

Fuente: OECD (2004).

²⁹ Esta muestra de productos excluye otros como el algodón y el azúcar que en algunos países de la OECD como EEUU y la UE, también están altamente subsidiados. Véase por ejemplo OXFAM (2002) y OXFAM (2004) que también incluyen una discusión de las controversias en la OMC ganadas recientemente por Brasil contra Estados Unidos en algodón y contra la UE en azúcar.

³⁰ La variabilidad del %PSE esta también asociado a objetivos que están relacionados con la protección de los niveles de ingresos de los productores en los países proteccionistas. El desmantelamiento de esta protección, aumentaría la variabilidad de estos ingresos pero disminuiría la variabilidad de los precios internacionales (OECD 2004a).

Teniendo en cuenta la baja transparencia de muchos de los instrumentos usados para proteger la agricultura (aranceles sucios, subsidios informados con retraso, salvaguardias agrícolas especiales, cuotas de importación administradas burocráticamente, precios de referencia, aranceles variables etc.), la estimación periódica de los indicadores PSE y %PSE representa una contribución importante para el seguimiento de estas políticas.

Estos indicadores son congruentes con estimaciones de protección promedio agrícola publicadas recientemente en Cline (2004). Este autor estima tanto el promedio de protección en frontera, como el equivalente arancelario de los subsidios. El Cuadro IV a 3 presenta estas estimaciones clasificando las medidas comerciales según correspondan a barreras de acceso, o a subsidios. Al igual que lo que surge del %PSE, se aprecia como Japón es el país que mas protege su agricultura seguido por la UE y los Estados Unidos. Sin embargo, las diferencias según las estimaciones de Cline, son mas importantes que las que surgen del %PSE ya que de acuerdo a las mismas, Japón protege su agricultura cuatro veces más que los Estados Unidos. Por otra parte, el equivalente ad-valorem de los subsidios es muy bajo en Japón pero mas alto y relativamente similar entre Estados Unidos y la UE.

Cuadro IV a 3
Protección Agrícola (equivalente arancelario, %)

Tipo de Protección	Estados Unidos	Canadá	UE	Japón
a. Aranceles	8,8	30,4	32,6	76,4
b. Subsidios	10,2	16,8	10,4	3,2
c. Total	19,9	52,3	46,4	82,1
d. Manufactura (1)	3,7	5,6	4,6	2,9
e. (c)/(d)	5,4	9,3	10,1	28,3
Nota: Corresponde a aranceles ponderados por las importaciones.				

Fuente: Cline (2004), cuadros 3.1 y 3.9.

Finalmente, un breve comentario sobre el posible impacto de las reformas. A menudo en AL, la prensa informa que estos países desarrollados están introduciendo importantes reformas a sus políticas agrícolas. Por ejemplo, la UE ha introducido cambios en su política agrícola común (PAC) en favor de programas que no están ligados a la producción (decoupled). Una de las reformas mas importantes fue introducida en 2003. ¿Que impactos podrían tener estas reformas? El Cuadro IV a 4 presenta estimaciones recientes de la OECD y la respuesta que surge de estos números, es que salvo para el caso del arroz, esta reforma de la PAC tendrá efectos muy marginales sobre la producción.

Cuadro IV a 4
Reforma 2003 de la PAC

Variación Proyectada de la Producción como Consecuencia de la Reforma 2003 de la PAC	
Producto	Variación (%)
Trigo	-0,3
Granos Gruesos	-0,7
Oleaginosas	-0,7
Arroz	-44,6
Otros	-0,7

Fuente: OECD (2004b).

Estas reformas, con fuertes impactos publicitarios en contraste con sus efectos proyectados, aumentan la confusión de los países pobres en las negociaciones comerciales. En primer lugar, el público está mal informado respecto a las prioridades: existe una creencia de que los costos mayores están ocasionados por los subsidios cuando en los hechos, están ocasionados por las barreras de acceso. Segundo, las reformas introducidas a las políticas de subsidios desconciertan aún más, mientras el proteccionismo se mantiene relativamente escondido detrás de oscuros instrumentos.

B. Impacto económico del proteccionismo agrícola

En este punto, se discuten dos temas relacionados al impacto de una liberalización agrícola: precios internacionales y distribución de los costos ocasionados por el proteccionismo entre países desarrollados y en desarrollo³¹.

Impacto sobre los precios internacionales

Llama la atención las importantes diferencias que surgen de distintos trabajos respecto a los posibles impactos que podría tener la liberalización agrícola sobre los precios internacionales. Algunos datos referidos a este tema se presentan en el Cuadro IV b 1. En el caso del arroz por ejemplo, las variaciones máximas y mínimas son 80% y 0,2%, mientras que para el azúcar son 71% y 0,6% respectivamente. Diferencias del mismo orden de magnitud se observan para la leche procesada y en menor medida, para el trigo.

³¹ Otros efectos adicionales negativos y positivos sobre el desarrollo rural de AL está determinado por la dinámica de los acuerdos regionales de integración y los desvíos de comercio ocasionados por los mismos.

Cuadro IV b 1
Impacto de una Liberalización Agrícola sobre los Precios Internacionales

Producto	Variación (%)	
	Máximo	Mínimo
Trigo	25	-0,2
Arroz	*80	0,2
Azúcar	71	-0,6
Carne bovina	15	0,2
Lechje procesada	85	1,3
Maiz	10	0,2
Carne aviar	12	2,6
Maní	*10	nd
Algodón	70	nd

Fuente: Valdés y Foster (2005), salvo (*) donde los valores fueron tomados de estudios publicados en Aksoy y Beghin (2005).

Esta claro que estas diferencias pueden siempre ser explicadas por factores tales como: a) supuestos del modelo (incluyendo su carácter estático o dinámico), b) cobertura (total, o solo productos agrícola, o sólo el producto analizado), c) base de datos utilizada y, d) supuestos de liberalización (completa o parcial por ejemplo solo un grupo de países, o algunos instrumentos desmantelados mientras otros permanecen inalterados, etc.). Sin embargo, debemos concluir que estas importantes discrepancias arrojan más dudas sobre la capacidad de nuestros modelos para proyectar cambios en los precios internacionales que provendrían de una liberalización comercial³².

Distribución de los beneficios de la liberalización comercial

El consenso de la literatura se inclina por adjudicar la mayor fracción de los costos del proteccionismo a las propias políticas, y un porcentaje relativamente menor a las políticas de otros países. Por ejemplo, en un estudio muy citado, el Banco Mundial (2001) estimó que una liberalización agrícola por parte de los países en desarrollo les generaría 3,7 veces mayores ingresos que una liberalización implementada por los países desarrollados³³.

Sin embargo, esta claro que existen valores relativos de protección tales que los costos ocasionados a los países en desarrollo por las políticas de algunos países desarrollados son más altos que los costos de su protección remanente. Esto es particularmente cierto para los países con ventajas comparativas en productos agropecuarios que a su vez, han implementado

³² Por ejemplo, el sentido común sugiere que es riesgoso concluir que una liberalización agrícola aumente el precio del arroz en solo 0,2% cuando este producto recibe un %PSE del 74% en los países de la OECD algunos de los cuales potencialmente serían los mayores importadores. Algo similar ocurre con el azúcar y la leche procesada.

³³ Otros estudios recientes que llegan a conclusiones similares incluyen Anderson y otros (2000), Anderson (2003) y van der Mensbrugge y Beghin (2005). Por otra parte, y de manera no sorprendente dada la protección relativa otorgada a los productos manufacturados entre países en desarrollo y países desarrollados, el mismo estudio del Banco Mundial estimó que en el caso de una liberalización total, la diferencia de ingresos entre estas alternativas de liberalización disminuye a 1,6 veces.

importantes políticas de liberalización. Para el conjunto de países en desarrollo, Cline (2004) argumenta que estos valores relativos ya han sido alcanzados.

El Cuadro IV b 2 presenta estimaciones del impacto sobre los ingresos originados por una liberalización comercial total. Se observa como para los países en desarrollo, las ganancias en términos de mayores ingresos son 38% más elevados cuando liberalizan los países desarrollados que cuando ellos mismos liberalizan. Como a su vez Cline (2004) en congruencia con muchos otros estudios menciona que los mayores costos del proteccionismo están causados por algunas políticas agrícolas, la distribución mencionada de los beneficios debe estar explicada fundamentalmente por el desmantelamiento de las mismas.

Cuadro IV b 2
Ganancias de Ingresos por la liberalización Comercial

Miles de millones de dólares		
Países que liberalizan	Ganancias para los países:	
	En desarrollo:	Desarrollados:
En desarrollo:	41,1	59,3
Desarrollados:	56,6	69,0

Fuente: Cline (2004), cuadro 4.2.

Esta estimación debiera contribuir a rebalancear la ponderación de los argumentos esgrimidos en las negociaciones comerciales. Si los costos del proteccionismo de los países desarrollados y particularmente el agrícola, son tan elevados (por lo menos para algunos países en desarrollo), entonces y con el objetivo de reencauzar el proceso de globalización hacia uno más igualitario, la disminución de esta protección toma mayor prioridad multilateral que la reducción de la protección por parte de muchos países en desarrollo.

C. Impacto financiero del proteccionismo agrícola

Otra manera como el proteccionismo disminuye el crecimiento económico es a través de su impacto sobre los costos financieros. Para entender como se producen estos efectos, recuérdese que la tasa de interés de una economía en desarrollo, está determinada fundamentalmente por el retorno de los activos con riesgo muy bajo o nulo (usualmente, los bonos del tesoro de Estados Unidos), más el riesgo-país. A su vez, la literatura teórica y empírica ha determinado que este riesgo es función de variables políticas y económicas (por ejemplo, Rowland y Torres 2004). Entre las primeras se encuentran las condiciones sociales; el grado de conflictividad; la corrupción, y el respeto por la ley.

Entre las variables económicas explicativas del riesgo-país se encuentran el ingreso per capita, la tasa de inflación, e indicadores de solvencia entre otros. La relación de deuda a PBI, y la relación de servicios de la deuda a exportaciones, son los indicadores de solvencia usualmente utilizados para explicar los niveles de riesgo-país. Claramente, para los países que son productores agrícolas eficientes, el proteccionismo reduce las exportaciones por debajo de las que se observarían en una economía mundial más abierta. Para algunos países, esto implica que la

relación de deuda a PBI aumenta porque como se dijo, menores exportaciones implican un menor nivel de PBI. Obviamente, el proteccionismo agrícola también empeora la relación de servicio de la deuda a exportaciones.

Un simple ejercicio ayuda a ilustrar el impacto que este proteccionismo puede tener sobre el nivel de riesgo-país. Supóngase que ceteris paribus, la elasticidad de este riesgo con respecto a la relación servicio de deuda a exportaciones varía entre 0.5% y 1%³⁴. Supóngase además que inicialmente el servicio de deuda a exportaciones es de 50%, y que estas son equivalentes a \$30.000 millones de dólares. Bajo estos supuestos, el Cuadro IV c 1 presenta simulaciones del efecto que tendría un menor proteccionismo sobre el servicio de deuda a exportaciones, y el impacto de esta variación sobre el riesgo-país de un exportador eficiente. Por ejemplo, si las exportaciones aumentan en \$5 mil millones de dólares, el servicio de deuda a exportaciones disminuiría del 50% al 43%. A su vez, bajo el supuesto de una elasticidad unitaria, la disminución en el riesgo-país es de igual magnitud es decir, 14% $[(43-50)/50]$. Estos valores que son realistas para la experiencia de Argentina, indican que el impacto sobre el riesgo-país del proteccionismo agrícola puede ser muy importante.

Cuadro IV c 1
Desmantelamiento del Proteccionismo Agrícola:
Impacto Sobre el Nivel de Riesgo-País

Aumento de exportaciones (millones de dólares)	Servicio de deuda/ expo		Variación (%) riesgo-país	
	Nivel	Variación (%)	Elasticidad	
			0,5%	1%
5000	0,43	-14	-7,0	-14
10000	0,38	-25	-12,5	-25
15000	10,33	-33	-16,5	-33

Fuente: Elaboración propia.

A partir de acá se desprenden consecuencias del proteccionismo agrícola sobre los productores eficientes que pueden ser muy graves. Primero, aumentos en el riesgo-país y por consiguiente de la tasa interna de interés, se traducen en menores tasas de crecimiento. Segundo, ha sido demostrado que los países que tienen mayores grados de apertura, son más resistentes a los shocks externos. Al impactar negativamente sobre los coeficientes agregados de comercio (exportaciones más importaciones en relación al PBI), el proteccionismo agrícola aumenta la vulnerabilidad de los exportadores eficientes. ¿En cuanto? Recientemente en su análisis sobre las crisis financieras, Frenkel y Cavallo (2004) concluyen que un país que tiene un coeficiente agregado de comercio de 20%, “...tiene una probabilidad que es 32% más elevada de enfrentar una crisis repentina que otro que comercia el 30% de su PBI” (página 15, traducción del autor).

Resumiendo lo dicho en esta sección primero, contrariamente a los objetivos de reducción de la pobreza de la Declaración del Milenio, en años recientes algunos países de la OECD han mantenido el proteccionismo agrícola mientras que otros, lo han aumentado. Asimismo, para muchos productos, las reformas implementadas a estos programas por algunos de estos países,

³⁴ Para la Argentina antes de la devaluación, Nogués y Grandes (2001), estimaron que esta elasticidad se ubicaba entre 0.5% y 1%.

sólo tendrán un efecto marginal sobre los incentivos a producir. Segundo, recientemente han comenzado a publicarse estimaciones que muestran al proteccionismo de los países industrializados ocasionando mayores daños a los países en desarrollo que la propia protección que estos implementan. Estas estimaciones rompen con un consenso de la literatura³⁵. Finalmente, se ha enfatizado un tema que ha sido poco explorado: los costos financieros que el proteccionismo agrícola produce sobre los países eficientes pero endeudados. Dados sus impactos negativos sobre la solvencia, estos costos pueden ser elevados.

V. PROTECCIONISMO AGRÍCOLA Y POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

¿Que impactos podría tener un desmantelamiento del proteccionismo agrícola sobre las condiciones sociales de AL? Esta es una pregunta que recién ahora está empezando a estudiarse y como se verá, en esta área todavía hay mucho que aprender. En lo que sigue, se discuten estimaciones recientes que arrojan un poco de luz sobre la pregunta planteada. Concluimos con unas breves reflexiones sobre crecimiento económico y pobreza rural³⁶.

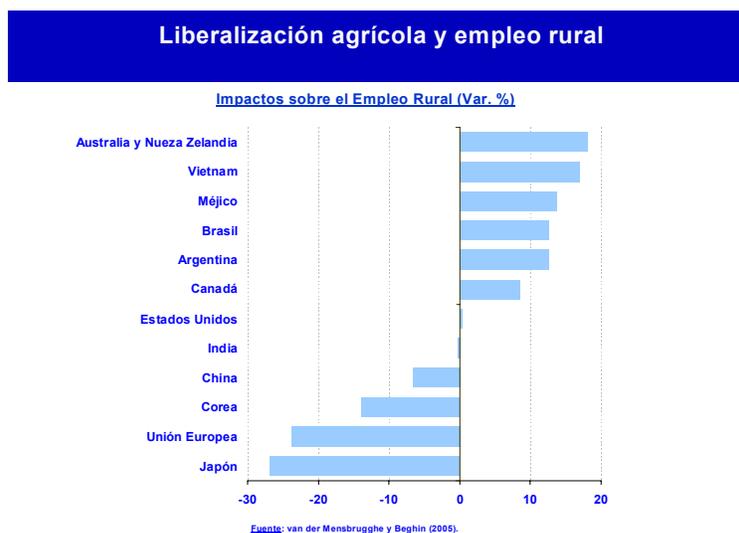
A. Liberalización agrícola y empleo

En su reciente trabajo y sobre la base del modelo LINKAGE, van der Mensbrugghe y Beghin (2005) presentan estimaciones del impacto que tendría la liberalización agrícola sobre el valor agregado y el empleo rural en varios países desarrollados y en desarrollo. Los impactos sobre el empleo rural se resumen en el Gráfico V c 1 que muestra a países como Australia y Nueva Zelandia, Vietnam, Méjico, Brasil y Argentina aumentando el empleo rural de una manera considerable. En contraste, Japón, la UE y Corea resultan los principales perdedores.

³⁵ Cline (2004), también menciona un trabajo de la OECD (2003), que llega a conclusiones similares.

³⁶ Si bien la discusión se centra en los impactos directos que el proteccionismo puede tener sobre el empleo y la pobreza, es de interés mencionar que hay otros efectos también relacionados con el desarrollo humano como por ejemplo, impactos sobre el trabajo de los chicos. Sobre este tema puede consultarse por ejemplo, Chaudhuri y Dwibedi (2005).

Gráfico V c 1



Si bien el trabajo no incluye otros países de AL, los números presentados para "el resto" de la región, también son positivos. Para estos otros países, las estimaciones indican un aumento del valor agregado rural de alrededor del 30%, y del empleo rural de un 6%.

B. Liberalización agrícola y pobreza

Los esfuerzos más abarcativos realizado hasta el momento para evaluar el impacto que tendría una liberalización del comercio de bienes sobre la pobreza han sido los realizados por el Banco Mundial (2001), y más recientemente por Cline (2004). Los comentarios que siguen se centran en las estimaciones publicadas por este autor.

Esencialmente Cline presenta dos grupos de estimaciones sobre los impactos que tendría una liberalización comercial sobre la pobreza mundial y en distintas regiones/ países. El primer grupo, esta referido a la liberalización multilateral del comercio de bienes y las mismas, están basadas en el modelo desarrollado por Harrison, Rutheford y Tarr (1996). De acuerdo a estas estimaciones, esta liberalización podría reducir el número de personas pobres en casi 540 millones de personas. Bajo este modelo, en AL la liberalización multilateral reduciría la pobreza en 15 millones de personas: aproximadamente 10% del total³⁷. La información presentada para esta región es relativamente agregada y sólo se presentan las siguientes disminuciones de pobreza (en millones de personas): Argentina³⁸: 0,9; Brasil: 1,3; América Central y Caribe: 5,9; Méjico: 0,7 y Otros: 5,8.

³⁷ La reducción se produce como consecuencia de las variaciones en la retribución a los factores productivos y en particular, al aumento del salario de los trabajadores no calificados.

³⁸ En el caso de Argentina, Cline trabaja con datos de incidencia de pobreza que son anteriores a la crisis y devaluación de 2002. Datos mas recientes muestran como la incidencia de la pobreza aumentó de manera significativa. Por ejemplo, mientras que bajo una línea de \$2 dólares por día usada por Cline, la incidencia de la pobreza es de 14,7%, de acuerdo a la metodología nacional esta incidencia pasó de 29% en 2000, a 49% en 2003 cuando llegó al pico post-devaluación. Con estos números, Cline probablemente hubiera estimado mayores impactos sobre la pobreza.

Este autor también presenta para un número importante de países en desarrollo, estimaciones del impacto que tendría una liberalización agrícola de los países desarrollados sobre la pobreza. Esencialmente en el contexto de una visión de estática comparada, esta liberalización produce dos efectos-ingreso opuestos sobre la pobreza. El efecto ingreso positivo se genera por el aumento de los precios internacionales y beneficia directamente a las personas que viven de actividades rurales. Por otra parte, el mismo aumento de precios encarece el costo de la canasta de consumo tanto urbana como rural y por lo tanto, este efecto-ingreso aumenta la pobreza. ¿Cual de estos efectos predomina? Bajo los supuestos simples de un modelo de tipo contable, Cline (2004) concluye que en una gran mayoría de países en desarrollo, el efecto ingreso positivo tiende a predominar³⁹. Esto es así por la importancia relativa de la población rural y el hecho que acá, la incidencia de esta pobreza es usualmente más elevada que la urbana. Bajo estas situaciones, el efecto-ingreso asociado con los mayores precios internacionales ayuda a sacar a más gente de la pobreza que los efectos negativos asociados con el aumento en el costo de la canasta de consumo. De manera más concreta, una condición general importante pero no exclusiva para que el aumento de los precios internacionales reduzca la pobreza, es que la incidencia de los alimentos en la canasta de consumo sea menor a la fracción de los pobres que vive en el sector rural.

Cline trabaja con el supuesto de que en promedio, la liberalización agrícola aumentaría los precios internacionales en 10%⁴⁰. Dados este y otros supuestos, los principales resultados para AL, se presentan en la última columna del Cuadro V b 1. Si bien para una mayoría de países, las estimaciones indican que la liberalización agrícola disminuiría la pobreza, hay cinco en que esto no ocurre: Argentina, Chile, Méjico, Uruguay y Venezuela⁴¹. Esto esta determinado fundamentalmente porque como se aprecia en los datos de este cuadro, estos países tienen los menores porcentajes de pobres viviendo en los sectores rurales.

³⁹ Las ecuaciones contables usadas se presentan en Cline (2004), apéndice 3C.

⁴⁰ Este supuesto sin embargo, no determina los resultados.

⁴¹ Obsérvese que para Argentina y Méjico, el modelo de equilibrio general arroja variaciones positivas de la pobreza.

Cuadro V b 1
Impacto de la Liberalización Agrícola de los Países Desarrollados sobre la Pobreza en AL

País	Incidencia de la pobreza rural (%)		Población rural (%)		Variación de la pobreza	
	Banco Mundial (1)	Cline	Chomitz y otros (2005)	Metodologías nacionales	(%)	Millones de personas
Argentina	ND	13,5	29	11,7	5.4	0.3
Bolivia	80,7	42,9	37	37,1	-0.5	0.0
Brasil	55,3	38,8	40	18,3	0.0	0.0
Chile	23,8	18,4	51	14,0	4.4	0.1
Colombia	61,8	74,9	46	24,5	-9.0	-1.1
Costa Rica	22,3	50,6	30	40,5	-8.7	-0.1
Ecuador	ND	61,0	43	36,6	-11.3	-0.7
El Salvador	65,1	44,9	nd	38,7	-1.5	-0.1
Guatemala	70,0	73,6	59	60,0	-9.9	-0.7
Honduras	86,3	64,2	62	46,4	-10.0	-0.4
México	54,7	31,9	42	25,4	2.0	0.8
Paraguay	73,9	29,3	20	40,8	-1.5	0.0
Perú	70,0	47,8	22	26,9	-1.6	-0.2
T. y Tobago	ND	71,4	nd	nd	-6.9	0.0
Uruguay	ND	11,0	23	7,9	6.6	0.0
Venezuela	55,6	15,9	40	12,8	5.5	0.5
Total mundial	nd	nd	nd	nd	nd	201.5

Nota: (1) Porcentaje de población por debajo de la línea de dos dólares por día.

Fuente: Columnas 1: World Bank (2004) Cuadro 2.11; columna 2: Cline (2004) Cuadro 3C.1; columna 3: Chomitz y otros (2005) Cuadro 3 y, columna 4: World Bank (2004) Cuadro 2.15.

Hay dos razones que ayudan a entender el impacto sobre los cinco países mencionados y estos están referidos a los datos y metodología utilizados. Con respecto a los datos de población y pobreza rural, Cline usó las estadísticas disponibles pero como se discute en el próximo punto, estas difieren de estimaciones más recientes. Por ejemplo, en los resultados presentados por este autor, se observa que para varios de los países en que la liberalización agrícola aumentaría la pobreza, los datos de participación de la población rural en el total, pueden estar seriamente subestimados. Claramente, si las cifras sobre población e incidencia de la pobreza rural son en la realidad mayores a las utilizadas por Cline, la liberalización agrícola de los países desarrollados tendría impactos sociales positivos sobre AL mayores que los estimados.

Con respecto a la metodología la misma está limitada por su carácter estático y por el hecho de que los efectos son sólo vía precios y no se consideran impactos vía mayores cantidades producidas y comercializadas. Tampoco se relaciona los mayores ingresos agrícolas con la mayor demanda por productos urbanos que la misma ocasionaría: es decir, el efecto ingreso urbano que es impulsado por los mayores niveles de ingresos rurales⁴². A la hora de evaluar la verdadera importancia del sector agropecuario y el impacto de la liberalización agrícola sobre la pobreza,

⁴² Entre los trabajos que han encontrado una relación positiva entre el crecimiento del sector agrícola y el crecimiento del ingreso per capita pueden mencionarse los de Timmer (2002), y Bravo-Ortega y Lederman (2005).

estas relaciones inter-industriales pueden ser muy importantes, particularmente en países como muchos de AL, donde las tasas de desempleo permanecen en niveles relativamente elevados.

C. Población y pobreza rural en las mediciones de impacto

Las mediciones de las variaciones del empleo y la pobreza presentadas en los puntos anteriores, se efectuaron sobre la base de las estimaciones nacionales de población rural y urbana las cuales presentan dos problemas. Primero, como las mismas no siguen criterios uniformes, la comparabilidad entre países es sólo parcial. Otro problema mucho más serio está referido a los posibles sesgos en las mediciones de los tamaños de la población rural y por lo tanto, en el número de pobres viviendo en estas zonas. En lo que sigue se discute primero este tema, y se concluye con una breve consideración sobre la incidencia de la pobreza rural.

Población rural

Las metodologías nacionales utilizadas por los países de la región para estimar el tamaño de la población rural son del tipo blanco o negro. Por ejemplo, en el caso de Argentina, el criterio censal define como población urbana a las personas que viven en poblados de 2000 personas o más. Con esta definición, el censo poblacional de 2001 estimó una participación de la población rural en el total de 10,7%. Algo similar ocurre en una mayoría de los otros países de la región.

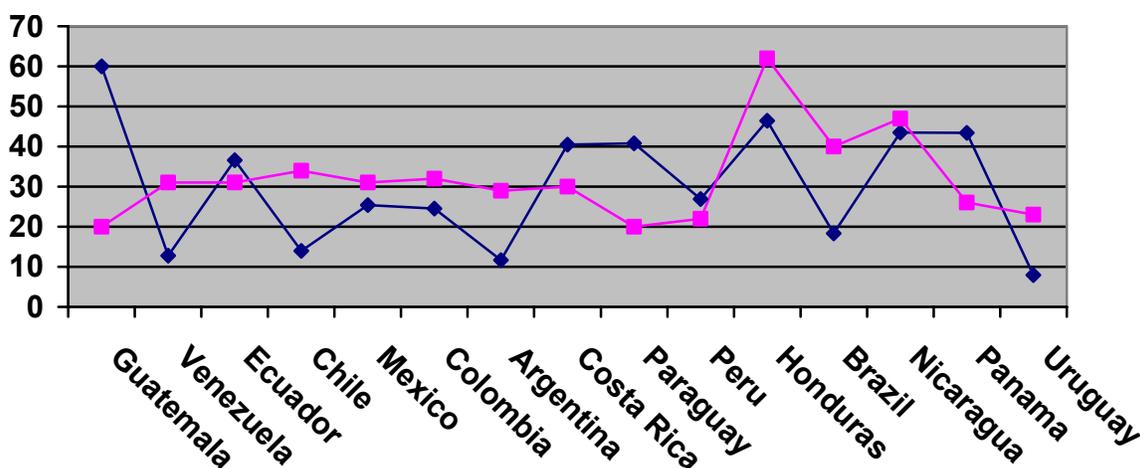
A través de estas mediciones, AL ha sido definida como esencialmente urbana. Sin embargo, la aplicación de criterios alternativos cambia de manera drástica el perfil poblacional de muchos países de la región. En un trabajo reciente, Chomitz y otros (2004) presentan estimaciones de población rural basadas en los criterios utilizados por la OECD. Este estudio argumenta que el criterio de urbanidad asignado a poblados con más de 1500 personas (o para el caso, 2000 personas) que usan muchos países de AL, puede producir errores importantes. De acuerdo a la metodología de la OECD, a medida que desde la periferia nos acercamos a un centro urbano, la densidad poblacional usualmente crece y los puestos de trabajo van dependiendo cada vez menos de actividades rurales, y cada vez más de urbanas⁴³. La OECD también incorpora el concepto de tiempo de viaje a estos centros.

La Figura V c 1 compara las estimaciones de población rural presentadas en el estudio de Chomitz y otros (2005), con las estimadas sobre la base de las metodologías nacionales⁴⁴. Se aprecia como en una gran mayoría de casos, el tamaño de esta población estimada con la metodología de la OECD, es más elevada y en algunos países como Argentina, Brasil y Uruguay, las diferencias son muy importantes.

⁴³ Sobre este criterio, el estudio del Banco Mundial (2004) afirma que: "...para muchos propósitos, las áreas que tienen un viaje rápido hacia el centro urbano pueden ser consideradas urbanas ... Aún cuando no este perfectamente delimitado, el borde de este radio podría ser considerado rural y a medida que el mismo se expande, la ruralidad aumenta..." (página 47, traducción del autor).

⁴⁴ Para este ejercicio, Chomitz y otros (2005), dividieron las zonas de AL que están a más de una hora de un centro urbano en celdas de 5 Km². Entre las celdas resultantes, se consideró población rural a aquellas que tenían una densidad menor a 150 personas por km², y que estaban a más de una hora de viaje del centro urbano.

Grafico V c 1
Población Rural Según Metodologías Nacionales (línea oscura)
y OECD (% del total)



Fuente: World Bank (2004), y Chomitz y otros (2005).

Pobreza rural

Las estadísticas muestran que en muchos países la incidencia de la pobreza rural, es más elevada que la urbana⁴⁵. Si se aplica esta incidencia sobre una población rural mayor que la que indican muchas estadísticas de la región, el número de pobres rurales aumenta y el de los urbanos disminuye, acercándose el uno al otro. En este caso, la liberalización agrícola por parte de los países industriales reduciría la incidencia de la pobreza en números mayores que los estimados por Cline⁴⁶.

Este es un tema de la máxima importancia que requiere más análisis y discusión. En ausencia de una mayor precisión sobre la importancia de la población rural, las estimaciones de los impactos sociales de una liberalización agrícola seguirán teniendo una precisión incierta.

⁴⁵ También, como se aprecia en las dos primeras columnas del Cuadro V b 1, estas estadísticas difieren mucho según la metodología usada. Las estadísticas presentadas en el estudio de Cline corresponden a la definición de dos dólares diarios evaluados en términos de poder adquisitivo. De acuerdo a este criterio, en muchos países, la incidencia de la pobreza es menor a la estimada con los criterios nacionales.

⁴⁶ Obsérvese también, que si efectivamente la población rural es mayor a la estimada, es probable que las políticas nacionales usadas para luchar contra la pobreza, debieran ajustarse de manera acorde. El tamaño de la población urbana que muestran las estadísticas de la región, ha sido usada como sostén de una posición política que tiende a deprimir los precios de los productos agropecuarios. Por ejemplo, en Argentina, solo un conservador a ultranza puede criticar una política que impone impuestos sobre el 10% de la población (algunos de cuyos miembros son percibidos como uno de los segmentos mas ricos), para redistribuir al resto. Pero si el 10% no es tal sino mucho mas, y si dentro de esta población hay mucha gente pobre, luego el carácter tradicional de justicia social sobre el cual se han asentado históricamente algunos sistemas impositivos de la región, comienzan a ponerse en duda.

D. Proteccionismo, crecimiento y pobreza

La lucha contra la pobreza puede lograr progresos en una economía que esta creciendo. Sin embargo, las experiencias sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza son bien diversas. Han habido experiencias de crecimiento del ingreso per cápita con aumento de los ingresos de los más pobres como también, con estancamiento y aún caída de estos ingresos. En estos últimos casos, el empeoramiento en la distribución ha sido lo suficientemente importante como para contrarrestar los efectos positivos que el crecimiento podría tener en la lucha contra la pobreza.

Sin el ánimo de entrar en un debate sobre el tipo de crecimiento que es más conducente a la reducción de la pobreza, existen estudios que muestran como en muchos países en desarrollo, el sector agropecuario ha sido un determinante importante del crecimiento económico (por ejemplo, Timmer (2002) y Bravo-Ortega y Lederman (2005)⁴⁷. De cualquier manera, puede decirse sobre la base de la experiencia internacional en materia de convergencia, que la liberalización agrícola por parte de los países desarrollados, al rebalancear la reciprocidad que no recibieron los países exportadores en la Rueda Uruguay, debiera actuar como acelerador del crecimiento económico. También, es importante recordar lo que se dijo en la Sección IV, en el sentido que: i) mayor comercio disminuye las inestabilidades cíclicas y, ii) mayores exportaciones mejoran los indicadores de solvencia y disminuyen la tasa de interés. Ambas razones actúan como aceleradores del crecimiento.

¿Pero quienes se beneficiaran con estas ganancias: serán las personas más ricas o las más pobres? Si son las primeras, que políticas públicas se usarán para redistribuir las ganancias? Si el número de pobres rurales es mayor que el de los urbanos, es más probable que la liberalización agrícola tenga un impacto significativo sobre la pobreza tanto en términos de estática comparada, como en términos dinámicos. Por otra parte como se dijo, el proteccionismo empeora las condiciones financieras lo cual puede originar un aumento en la desigualdad de los ingresos aumentando la pobreza⁴⁸. Por ejemplo, recientemente Beck y otros (2004) concluyen que "...el desarrollo financiero alivia la pobreza tanto a través de una mayor tasa de crecimiento, como de una disminución de la desigualdad" (página 5, traducción del autor)⁴⁹.

Claramente el coeficiente agregado de comercio, y el grado de desarrollo financiero de un país dependen fundamentalmente de la capacidad del sistema político para implementar buenas políticas económicas. En este sentido, quizás el proteccionismo agrícola sea una variable de segundo orden de importancia en los determinantes de estas variables macroeconómicas. Sin embargo, el objetivo acá ha sido el de señalar un hecho que parece haber pasado desapercibido en la literatura a saber, que el proteccionismo agrícola es un impedimento serio al desarrollo de los países eficientes no sólo como consecuencia de los impactos directos que han sido ampliamente estudiados pero también, como consecuencia de efectos macroeconómicos y

⁴⁷ Ver también los estudios publicados como parte del proyecto de la FAO llamado: "Roles of Agriculture Project". Por ejemplo, el estudio de López y Anriquez (2003).

⁴⁸ Por ejemplo, Jacoby (1994) argumenta que la falta de acceso al crédito perpetúa la pobreza al impedir que los pobres puedan mandar sus hijos a la escuela y en su lugar, deban salir a trabajar.

⁴⁹ Por ejemplo, estos autores concluyen que si Perú hubiese tenido un grado de desarrollo financiero similar al de Chile, el porcentaje de la población viviendo con menos de dos dólares por día en 2000, hubiera sido del 2% en lugar del 15% actualmente observado.

financieros negativos. Para los países que son productores agrícolas eficientes, el impacto de este proteccionismo ha sido (y continua siendo), serio.

En resumen, tanto las mediciones de equilibrio general publicadas por el Banco Mundial (2001) como las presentadas en Cline (2004), una liberalización multilateral del comercio de bienes disminuye la pobreza en AL. Este último autor también muestra que una la liberalización agrícola implementada por los países desarrollados, tendría un impacto importante en la reducción de la pobreza de la región. Por otra parte, la metodología con la cual se elaboran las estadísticas de tamaños relativos de población rural y urbana, tienden a subestimar los impactos. En particular, se muestra como metodologías alternativas al aumentar el tamaño de la población rural en el total, aumentan el número de personas que sería sacada de la pobreza. De todas maneras se enfatiza que los trabajos en esta dirección están recién comenzando, y claramente son necesarios mayores esfuerzos de investigación.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este trabajo ha repasado una serie de temas relacionados determinantes externos que impactan sobre el desarrollo rural de AL. Primero, se ha comenzado destacando el hecho de que durante las últimas décadas, la región ha sufrido un importante deterioro de los precios de sus productos primarios. No caben dudas de que en ausencia de este proceso, el desarrollo rural de los países de la región hubiera sido más dinámico y la pobreza menos extendida. En este proceso de deterioro, han jugado factores económicos, políticas discriminatorias, desarrollos tecnológicos y tendencias proteccionistas. Menos claro han sido los efectos sufridos por los agricultores como consecuencia del accionar de grupos con poder oligopólico y se considera que este tema merece mas investigación. Por otra parte, hay evidencias de que la libertad que la protección intelectual otorga a la fijación de precios, ha sido en algunos casos mal administrada por las empresas protegidas con estas leyes.

Segundo, a fines de los años80, los países de la región implementaron políticas de apertura que en términos de cobertura y profundidad representan un hito en la historia de los procesos de reforma. En general, estas políticas disminuyeron el sesgo tradicional anti-agropecuario que caracterizaban las políticas de muchos países de la región. Si bien los efectos económicos y sociales de estos procesos continúan siendo objeto de debate, la historia muestra que para encender el proceso de convergencia, usualmente ha sido necesario que las economías que se abren al comercio internacional, reciban concesiones recíprocas. Para muchos países incluyendo los de AL, este no ha sido el caso. Con lo cual volvemos a un punto central a saber, que si bien la apertura unilateral y regional puede haber tenido un impacto importante sobre el desarrollo económico de AL, la falta de reciprocidad principalmente por parte de los países desarrollados, ha frenado su desarrollo económico y por lo tanto, el proceso de convergencia será mucho más lento que el que podría disfrutar la región en el caso de haber recibido reciprocidad.

Tercero, contrariamente a los objetivos de reducción de la pobreza de la Declaración del Milenio, en años recientes algunos países de la OECD han mantenido el proteccionismo agrícola mientras que otros, lo han aumentado. En la actualidad el promedio de protección agrícola de los países

más proteccionistas es mucho más elevado que el promedio de protección de una gran mayoría de países en desarrollo. En este contexto, no llama la atención que algunas estimaciones recientes ponen en duda un consenso de la literatura a saber, que la mayor parte de los costos asociados con el proteccionismo lo sufren los países que lo practican. Esta claro que existe una estructura protección tal que los mayores costos sufridos por un país se deban más a las políticas de los otros, que a sus propias políticas. Para varios países en desarrollo que son productores agrícolas eficientes entre los cuales se incluyen varios de AL, este punto parece haberse alcanzado y sobrepasado. Una estimación reciente muestra que para el conjunto de los países en desarrollo, el proteccionismo de los países desarrollados les inflige mayores costos que la propia protección que implementan. Los costos de este proteccionismo no están sólo asociados con las ganancias de ingresos por mejor asignación de recursos. El proteccionismo también afecta los niveles de desarrollo financiero de los países mas pobres.

Cuarto, respecto a la pobreza, sólo muy recientemente se ha comenzado a estudiar su relación con el proteccionismo en general y el agrícola en particular. Las estimaciones indican que el impacto de una liberalización agrícola por parte de los países desarrollados podría disminuir la pobreza mundial en más de doscientos millones de personas. Si bien una gran mayoría de países de AL se beneficiaría con esta liberalización, para algunos las estimaciones arrojan efectos positivos sobre la pobreza. Sobre esto, se presentan evidencias que demuestran que la base de datos utilizada para llegar a estas conclusiones muy probablemente esta sesgando hacia abajo los efectos que una liberalización tendría sobre la pobreza. En términos dinámicos también es probable que la liberalización agrícola tenga un fuerte sesgo anti-pobreza.

Una última reflexión. Nosotros los economistas podemos hacer modelos y realizar especulaciones sobre los posibles impactos que podría tener una liberalización económica. Sin embargo, a menos que una fracción creciente de la población de los países desarrollados que practican el proteccionismo sea conciente de los costos que ellos sufren y los que infligen al mundo, los cambios que sufrirán estas políticas serán a lo sumo marginales y cosméticos. El objetivo para lograr un sistema multilateral más abierto, parece estar mucho más asociado con una mayor concientización, que con el apilamiento de estudios. Como hacerlo es una pregunta que no debe ser contestada por economistas. Sin embargo, estoy de acuerdo con aquellos observadores que afirman que la publicidad generada por los dos casos recientemente ganados por Brasil ante el Órgano de Apelaciones de la OMC, ha hecho mucho más por avanzar la causa de la liberalización agrícola que otros esfuerzos.

REFERENCIAS

- Aksoy, M. (2005), Global Agricultural Trade Policies, en: Aksoy, M. y J. Beghin (eds.) (2005).
- Aksoy Y. A. (2005), The Evolution of Agricultural Trade Flows en Aksoy, A. y J. Beghin (eds.) (<http://siteresources.worldbank.org/INTGAT/Resources/GATChapter2.pdf>).
- Aksoy Y, A. y J. BEGHIN (eds. 2005), Global Agricultural Trade and Developing Countries, The World Bank: Washington DC.
(<http://econbeta.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGAT/0,,contentMDK:20280917~menuPK:547854~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:547846,00.html>).
- Anderson, K. (2003), How Can Agriculture Trade Reform Reduce Poverty? (mimeo), CEPR and Center for International Economic Studies, University of Adelaide.
- Anderson, K. J. FRANCOIS, T. HERTEL, B. HOEKMAN y W. MARTIN (2000), Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium, Paper Prepared for the Third Annual
- Baffes, J. y B. GARDNER (2003), The Transmission of World Commodity Prices to Domestic Markets Under Policy Reform in Developing Countries, Policy Reform, 6, 3, 159-180.
- Banco mundial (2005), Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports, Poverty Reduction and Economic Management Trade Unit and Agriculture and Rural Development Departments, Banco Mundial.
- Barro, R., y X. Sala-i-Martin (1995), Economic Growth, McGraw Hill: New York.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y R. Levine (2004), Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence, NBER Working Paper No. 10979: Washington DC.
- Berg, A. y A. Krueger (2003), Trade, Growth and Poverty: A Selective Survey, en Pleskovic y Stern (ed.).
- Bernanke, B. y K. Roggoff (EDS. 2001), Nber Macroeconomics Annual 2001, MIT Press.
- Bhagwati, J. (1990), Protectionism, The MIT Press: Cambridge: US.
- BID (2002), Mas Allá de las Fronteras: El Nuevo Regionalismo de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Bravo-Ortega, C. y D. Lederman (2005), Agriculture and National Welfare Around the World: Causality and International Heterogeneity Since 1960, Policy Research Working Paper No. 3499, World Bank: Washington DC.
(http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/02/25/000090341_20050225104637/Rendered/PDF/wps3499.pdf).
- Chaudhuri, S. y J. Dwibedi (2005), Trade Liberalization in Agriculture in Developed Nations and Child Labor in a Developing Economy, (processed), Department of Economics, Calcutta University: Calcutta.
- Chomitz, K., P. Buys y T. Thomas (2005), Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin America and the Caribbean, Policy Research Working Paper No. 3634, Junio.
- Cline, W. (2004), Trade Policy and Global Poverty, Center for Global Development y Institute for International Economics: Washington DC.
- Edomnds, E. y N. Pavenik (2004), The Effect of Trade Liberalization on Child Labor, NBER Working Paper No. 8760, NBER: Washington DC.
- Esterly, W., (2001), The Elusive Quest for Growth, MIT Press.
- FAO (2004), The State of Agricultural Commodity Markets, FAO: Roma.

- Finger, J. M. y J. Nogués (2002), The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations, The World Economy. March.
- Finger, J. y J. Nogués (2005), Fighting Fire With Fire: Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization, (forthcoming).
- Frederickson, D. (2004), Who Profits from Trade? The Role of Multinational Companies, Comments presented in Oslo on June 8, by the President of the National Farmers Union (http://www.utviklingsfondet.no/graphics/Filbibliotek/pdf/Konferanser/Sulten_handel/Dave_Frederickson.pdf).
- Frenkel, J. y E. Cavallo (2004), Does Openness to Trade Make Countries More Vulnerable to Sudden Stops or Less? Using Gravity to Establish Causality, NBER Working Paper No. 10957 (<http://www.nber.org/papers/w10957>).
- Godinot, X. (2005), Contribution to the Moving Out of Poverty Study, Annual Bank Conference on Development Economics, <http://siteresources.worldbank.org/INTAMSTERDAM/Resources/GodinotHandout.pdf>
- Hall, R. y C. Jones (1999), Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? Quarterly Journal of Economics, 114 (February): 83-116.
- Harrison, G., T. Rutheford, D. Tarr y A. Gurgel (2002), Regional, Multilateral and Unilateral Trade Policies of Mercosur for Growth and Poverty Reduction in Brazil, Policy Research Working Paper No. 3051, The World Bank, Washington DC.
- Jacoby, H. (1994), Borrowing Constraints and Progress Through School, Review of Economics and Statistics, 76, 151-60.
- Kraay, A. y C. Raddatz (2005), Poverty Traps, Aid and Growth, Policy Research Working Paper No 3631: World Bank: Washington DC (http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000016406_20050615143926).
- Krueger, A. M: Schiff y, A. Valdés (1991), The Political-Economy of Agricultural Pricing Policy: Volume 1", Johns Hopkins para el Banco Mundial.
- Lederman, D., G. Perry y R. Suescún (2002), Trade Structure, Trade Policy and Economic Policy Options in Central America, The World Bank: Washington DC (<http://wbln1018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocbyUnid/F9CC4696B601AEE085256CF3006D945A?Opendocument>).
- Lopez, R. y G. Anriquez (2003), Poverty Module: Chile, FAO: Roma. (ftp://ftp.fao.org/es/esa/roa/pdf/3_Poverty/Poverty_Chile1.pdf).
- Maskus, K. (2002), Intellectual Property Rights in the Global Economy, Institute for International Economics: Washington DC.
- Martin, W. y D. Mitra (1999), *Productivity growth and convergence in agriculture and manufacturing*, World Bank Working Paper No. 2171. World Bank: Washington DC.
- Matin, I. (2005), Addressing Vulnerability of the Poorest: A Micro Perspective Based on BRAC's Experiences, Annual Bank Conference on Development Economics, (<http://siteresources.worldbank.org/INTAMSTERDAM/Resources/ImranMatin.pdf>).
- Morisset, J. (1997), Unfair Trade? Empirical Evidence in World Commodity Markets Over the Past 25 Years, Policy Research Working Paper No. 1815, The World Bank: Washington DC. (<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1815/wps1815.pdf>).

- Nogués, J. y M. Grandes (2001), "Country Risk: Economic Policy, Contagion or Political Noise?" *Journal of Applied Economics*, IV, 1:125-162.
- Nogués, J. (2003), *US Contingent Protection Against Honey Imports: Development Aspects and the Doha Round*, Policy Research Working Paper No. 3088, World Bank: Washington DC.
- OECD , (2002) *Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*, OECD: Paris (<http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf>).
- OECD (2003), *The Doha Development Agenda: Welfare Gains from Further Multilateral trade Liberalization with Respect to Tariffs*, OECD: Paris.
- OECD (2004), *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance*, OECD: Paris.
- OECD (2004a), *Analysis of the 2003 CAP Reform*, OECD: Paris (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/42/32039793.pdf>).
- OMC (2005), *World Trade Report: 2005*, OMC: Ginebra.
- OXFAM (2002), *Cultivating Poverty: US Cotton Subsidies and Africa*,
- OXFAM (2004), *Dumping on the World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries*, OXFAM Briefing Paper No. 61
http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp61_sugar_dumping.pdf.
- Qaim, M. y A. De Janvry (2004), *Cheaper GM Seeds Could Boost Adoption, Farm Benefits and Company Profits: The Case of Bt Cotton in Argentina*, *Crop Biotech Brief*, IV, 1 (<http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/BiotechBrief.pdf>).
- Quiroz, J y R. Soto (1995), *International Price Signals in Agricultural Markets: Do Governments Care?*, Working Paper Series No. 88, ILADES-Georgetown University: Washington DC.
- Rodriguez, F. y D. Rodrik (2001), *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptics Guide to the Cross-National Evidence*, en Bernanke, B. y K. Rogoff (ed.).
- Rowland, P. y J. Torres (2004), *Determinants of Spreads and Creditworthiness for Emerging Market Sovereign Debts: A Panel Data Study*", Borradores de Economía, Banco de la República: Colombia.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Paper on Economic Activity I, Brookings Institution: Washington DC.
- Srinivasan, T. (2001), *Trade, Development, and Growth*, Princeton Essays in International Economics, 225 (Diciembre): 1-38.
- Timmer, P. (2002), *Agriculture and Economic Development*, en Gardner, B. y G. Rausser (ed.): *Handbook of Agricultural Economics*.
- USDA (2005), *China's Agricultural Imports Boomed During 2003-04*, WRS 05-04, USDA: Washington DC.
- Valdés, A. y W. Foster (2005), *Agricultural Trade Liberalization and the Rural Economy in LAC*, Prepared for the Workshop on Rural Development organized by the Inter-American Development Bank and the European Commission, Brussels, February 24, 2005.
- Van Der Mensbrugge, D., y J. Beghin (2005), *Global Agricultural Reform: What is at Stake?* En Aksoy, M y J. Beghin (ed. 2005).
- Wilson, J. y V. Abiola (2003), *Standards and Global Trade: A Voice for Africa*, World Bank.
- Wise, T. (2004), *The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform*, Working Paper No. 04-02, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Massachusetts.

- WORLD BANK (2000), Can Africa Claim the 21 st. Century, Oxford University Press: New York.
- WORLD BANK (2002), Lessons from NAFTA for Latin American and the Caribbean, LAC Regional Studies, World Bank: Washington DC.
- WORLD BANK (2004), Beyond the city: The Rural Contribution to Development, World Bank: Washington DC
(<http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/0/937A45EE3F62F2D085256FA5007286CF?Opendocument>).
- WORLD BANK (2005), Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Countries, Report No. 31207, Poverty Reduction and Agricultural and Rural Development Department, World Bank.
- Yu, W., y S. Frandsen (2002), China's WTO Commitments in Agriculture: Does the Impact Depend on OECD Agricultural Policies?, Danish Research Institute of Food Economics.

Liberalización del Comercio Agrícola y la Economía Rural en América Latina y el Caribe

Alberto Valdés y William Foster*

*Alberto Valdés es consultor independiente e investigador asociado de la Universidad Católica de Chile, Santiago. William Foster es profesor de la Universidad Católica de Chile, Santiago. Distintas secciones de la presente publicación han tomado como referencia material pertinente publicado por los autores en dos capítulos del informe del Banco Mundial, “Beyond the City: The Rural Contribution to Development” (Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo).

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las políticas o la postura oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

ÍNDICE

Introducción	127
I. La cuestión de la apertura al comercio: la importancia del sector agrícola para la economía nacional y las zonas rurales en América Latina	128
A. Exportaciones e importaciones del sector agrosilvícola	128
B. Situación del comercio neto en alimentos y productos agrícolas	131
C. La economía rural: la creciente importancia del sector rural no agrícola	133
D. Vínculos de la agricultura con otros sectores	135
II. Recientes desarrollos	137
A. Reformas unilaterales de comercio previas a la Ronda Uruguay	137
B. Evaluación de los impactos potenciales de los acuerdos de comercio	142
C. Distorsiones en el precio mundial	145
D. ¿Cuál es el estado actual de los niveles de protección a la agricultura en América Latina y el Caribe?	148
III. Tendencias en políticas agrícolas y de comercio	152
A. Posturas de negociación en Ginebra, antes y después de Cancún	152
B. La tendencia hacia el énfasis en las normas agroalimentarias	152
C. La tendencia hacia la compensación y las redes de seguridad social	154
IV. La diversidad de la estructura del comercio en América Latina y el Caribe	158
A. La heterogeneidad de los efectos de los acuerdos de comercio en el bienestar de América Latina	158
B. La heterogeneidad de los efectos de las futuras reformas	159
C. ¿Qué es más importante para el comercio agrícola, los aranceles o las subvenciones en los países ricos?	165
V. Conclusiones: reflexiones sobre una compensación durante la transición socialmente equitativa y económicamente eficiente hacia un comercio más libre en ALC	166
Referencias	169
Cuadro A del Apéndice	171

INTRODUCCIÓN

El presente documento aborda diversas cuestiones relativas a comercio agrícola, reformas en el comercio, el vínculo entre el comercio y el crecimiento nacional y sectorial y la importancia del crecimiento de las exportaciones agroalimentarias para el desarrollo sectorial. Una mayor liberalización del comercio, tanto unilateral como a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, tendrá repercusiones en el empleo y el ingreso rural de América Latina y el Caribe (ALC), no sólo como resultado de cambios en el sector de producción primaria, sino también producto del crecimiento de la industria agroprocesadora. El análisis se centra en cuatro temas principales:

1. La importancia del comercio agrícola para las economías nacionales y rurales de la región.
2. Desarrollos recientes en materia de políticas nacionales y de comercio en países de América Latina y el Caribe y en el entorno del comercio exterior, incluida una revisión de las repercusiones de una mayor liberalización del comercio agrícola mundial.
3. Probables tendencias (a) de posturas de negociación, (b) en el énfasis en las normas agroalimentarias en los mercados de los países en vías de desarrollo, y (c) en el desarrollo de mecanismos nacionales de compensación y redes de seguridad para quienes no pueden aprovechar un régimen de comercio más flexible.
4. La importancia de la diversidad de la producción y de las exportaciones agrícolas para el establecimiento de prioridades para las negociaciones de comercio.

Sobre la base de las lecciones aprendidas a partir de anteriores reformas en el comercio y de tendencias actuales pertinentes al comercio y al sector agrícola de América Latina y el Caribe, concluimos este documento con algunas reflexiones sobre cuáles podrían ser las prioridades para las políticas nacionales y las negociaciones de comercio que irían en beneficio de la transición a un comercio más libre.

I. LA CUESTIÓN DE LA APERTURA AL COMERCIO: LA IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA PARA LA ECONOMÍA NACIONAL Y LAS ZONAS RURALES EN AMÉRICA LATINA

El aporte del sector agrícola a la economía nacional se puede medir en términos de su proporción en el PIB, su participación en el comercio internacional, su función en el empleo y su influencia en el nivel de pobreza. La presente sección analiza la importancia que reviste la agricultura en el comercio, revisa brevemente las cifras de su incidencia en la pobreza rural y en las fuentes de ingreso de hogares rurales (y la creciente importancia del ingreso no agrícola) y estudia actividades secundarias en zonas rurales que podrían decir relación con el comercio. Una de las cuestiones que amerita revisión es el aporte de productos agropecuarios y forestales a las exportaciones e importaciones nacionales totales. Otro tema de análisis es la diferencia entre la situación del comercio agrícola general y la del comercio de alimentos, esta última de gran relevancia para comprender los debates generados en torno a política agrícola, en especial respecto de la cuestión de seguridad alimentaria nacional y dependencia de las importaciones de alimentos.

Es necesario analizar el comercio agrícola no sólo respecto de la agricultura primaria –cuyo tamaño se ve reflejado en los PIB de los distintos sectores- sino también en función del sector procesador de alimentos (no incluido en el PIB agrícola). La industria procesadora de alimentos, tal como se revisará en otra sección de esta publicación, ha registrado un crecimiento sustancial en términos de exportaciones desde la región de América Latina y el Caribe y depende en gran medida del desempeño de la agricultura primaria. Cabe destacar la creciente importancia del empleo y del ingreso no agrícola registrado en zonas rurales derivado en muchos países de las mayores exportaciones de productos agropecuarios elaborados. Por otra parte, debido a que gran parte de la industria procesadora de alimentos no se considera en el PIB agrícola, no se debe pasar por alto los vínculos del sector agrícola primario con la economía nacional. Este tema es especialmente significativo en una región donde la tierra es relativamente abundante y donde el crecimiento de la agricultura se ve limitado por la demanda nacional, situación que deja a los mercados de exportación –tanto de productos primarios como elaborados– en buen pie para actuar como vehículos del crecimiento sectorial y, en forma más general, del crecimiento de la economía rural.

A. Exportaciones e importaciones del sector agrosilvícola

Sobre la base de datos correspondientes al periodo de tres años entre 1999 y 2001, el Cuadro 1 detalla las participaciones de las exportaciones e importaciones totales de productos agrícolas de 22 países de la región. Las exportaciones agrícolas representan sobre el 25% del ingreso total por concepto de exportaciones para 9 países, cifra que llega hasta el 40% en Argentina, Cuba, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay. Los países en que la participación de las exportaciones del agro es relativamente menor corresponden a naciones exportadoras de petróleo, como son México, Trinidad y Tobago, Venezuela, y el Caribe. Respecto de las importaciones, la participación de productos agrícolas y forestales es por lo general menor y oscila entre 8 y 20%. El único país en que la participación agroforestal es superior al 20% es Haití (34%). Doce de los 22 países considerados son exportadores netos de productos

agrosilvícolas y los importadores netos corresponden a los exportadores de petróleo, es decir, México, Trinidad y Tobago y Venezuela; los países del Caribe, El Salvador, Perú y Panamá. Tanto en volumen como en valor total, la región es en su totalidad exportadora neta de productos agrícolas y forestales, sin embargo, en términos de cantidad de países, la región se encuentra dividida en partes casi iguales entre exportadores e importadores netos.

Las categorías de los bienes comercializados incluidas en el Cuadro 1 incluyen una amplia gama de productos agropecuarios y forestales, entre ellos: no procesados, crudos, hervidos, aserrados, preparados, en pulpa, enlatados, congelados, fermentados, embotellados y refinados o procesados de alguna otra forma. En el caso de la agricultura, los productos incluyen oleaginosas, harina y torta oleaginosa procesada, leche y productos lácteos, fruta fresca, bebidas, vino y una variedad de productos cárnicos, desde frescos a enlatados. Asimismo se incluyen cueros y pieles, tabaco, caucho y fibras textiles. Los productos forestales abarcan desde rollizos hasta planchas, pasando por madera aserrada, astillas, pulpa y papel. Resulta evidente que predominan los productos agropecuarios (consulte el Cuadro A del Apéndice donde también se incluyen la pesquería, una industria importante en algunos países y que se incluye en las estadísticas de PIB agrícola). En términos de cifras totales de la agricultura, ganadería y silvicultura, los productos de exportación derivados de actividades agropecuarias promedian más del 75% del total de las exportaciones agrosilvícolas. En esta categoría, Chile destaca por la dominante participación de la industria forestal en sus exportaciones (35%). Respecto de las importaciones agrosilvícolas, la participación de los productos agropecuarios alcanza un promedio del orden del 80% en las tres subregiones. A diferencia de las exportaciones, la participación de las importaciones forestales es alta en muchos países. Las cifras más altas entre las importaciones forestales corresponden a Argentina (400%), Costa Rica (33%), Ecuador (20%), República Dominicana (23%) y Trinidad y Tobago (22%).

Cuadro 1
Participación de exportaciones e importaciones y
balanza comercial de la agricultura y silvicultura en
América Latina (promedios entre 1999-2001)

	Exportaciones		Importaciones		Balanza
	Ag/ (%)	TOT	Ag/ (%)	TOT	EX _{Ag} /IM _{Ag}
Sudamérica					
Argentina	40,4		7,8		7,73 EXN
Bolivia	31,9		14,7		1,57 EXN
Brasil	31,0		7,9		4,08 EXN
Chile	26,1		7,8		3,51 EXN
Colombia	23,1		14,9		1,56 EXN
Ecuador	32,2		10,8		2,79 EXN
Paraguay	45,2		12,5		1,59 EXN
Perú	10,9		16,2		0,66 IMN
Uruguay	50,2		16,0		2,31 EXN
Venezuela	1,3		14,2		0,18 IMN
México y Centroamérica					
Costa Rica	30,6		11,4		2,21 EXN
Guatemala	56,2		16,8		1,50 EXN
Honduras	47,9		18,2		1,21 EXN
México	9,4		11,7		0,62 IMN
Nicaragua	45,7		15,4		1,34 EXN
Panamá	35,1		14,9		0,66 IMN
El Salvador	17,9		18,5		0,56 IMN
Caribe					
Cuba	47,9		17,9		0,90 IMN
República Dominicana	10,1		13,7		0,66 IMN
Haití	7,6		33,7		0,06 IMN
Jamaica					IMN
	17,1		13,3		0,52
Trinidad y Tobago	5,8		12,0		0,57 IMN

Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos de FAOSTAT.

Nota: EXN corresponde a país exportador neto,

IMN corresponde a país importador neto.

B. Situación del comercio neto en alimentos y productos agrícolas

Cuadro 2

Situación del comercio neto en alimentos y productos agrícolas (excluida la silvicultura y la pesca), promedios entre 2000-2002, en millones de dólares EE.UU.

	Importaciones y exportaciones de alimentos				Todas las importaciones y exportaciones agrícolas			
	Exportaciones	Importaciones	Saldo neto		Exportaciones	Importaciones	Saldo neto	
			EX-IM	EX/IM			EX-IM	EX/IM
Sudamérica								
Argentina	5.437,4	224,7	5.212,7	24,2	10.900,0	872,9	10.027,1	12,5
Bolivia	124,8	113,4	11,3	1,1	403,3	232,0	171,3	1,7
Brasil	5.769,0	2.076,9	3.692,1	2,8	16.000,0	3.768,2	12.231,8	4,2
Chile	359,0	577,3	-218,3	0,6	3.351,4	1.228,4	2.123,0	2,7
Colombia	388,8	724,8	-336,0	0,5	2.925,6	1.577,5	1.348,1	1,9
Ecuador	71,9	189,8	-117,9	0,4	1.592,1	475,2	1.116,9	3,4
Paraguay	131,5	58,7	72,9	2,2	519,3	310,1	209,3	1,7
Perú	54,5	616,1	-561,5	0,1	739,4	1.052,8	-313,3	0,7
Uruguay	733,5	112,2	621,2	6,5	998,0	387,3	610,6	2,6
Venezuela	64,1	858,0	-793,9	0,1	329,6	1.813,5	-1.483,9	0,2
Total								
Sudamérica	13.300,0	5.643,2	7.656,8	2,4	38.000,0	11.900,0	26.100,0	3,2
México y Centroamérica								
Costa Rica	178,8	205,4	-26,6	0,9	1.698,2	518,5	1.179,6	3,3
El Salvador	136,9	374,2	-237,3	0,4	539,3	822,0	-282,7	0,7
Guatemala	346,2	384,5	-38,3	0,9	1.434,7	793,0	641,7	1,8
Honduras	51,4	216,6	-165,3	0,2	630,8	491,1	139,7	1,3
México	811,0	5.385,2	-4.574,2	0,2	8.191,1	11.200,0	-3.008,9	0,7
Nicaragua	152,0	146,9	5,1	1,0	404,4	294,2	110,2	1,4
Panamá	51,5	180,8	-129,4	0,3	313,0	417,3	-104,3	0,8
Total México y Centroamérica	1.763,1	6.922,8	-5.159,6	0,3	13.300,0	14.700,0	-1.400,0	0,9
Caribe								
Cuba	504,1	598,7	-94,5	0,8	812,8	848,2	-35,3	1,0
República Dominicana	97,3	325,0	-227,7	0,3	595,0	691,9	-96,9	0,9
Haití	0,0	259,3	-259,3	0,0	23,2	362,0	-338,8	0,1
Jamaica	96,1	283,3	-187,1	0,3	260,2	404,8	-144,6	0,6
Trinidad y Tobago	82,6	163,5	-80,9	0,5	248,8	344,5	-95,7	0,7
Total Caribe	847,0	2.125,6	-1.278,6	0,4	2.310,2	3.746,4	-1.436,2	0,6
América Latina y el Caribe								
el Caribe	15.900,0	14.700,0	1.200,0	1,1	53.600,0	30.300,0	23.300,0	1,8

+ Los datos relativos a exportaciones e importaciones están en millones de dólares EE.UU., a los que se aplica como deflactor el índice de manufacturas del Banco Mundial (1990=100). ++ Los datos de pesca corresponden a 2000-2001. Las exportaciones agrícolas (agropecuarias) contenidas en el cuadro corresponden a productos primarios y elaborados. Fuente: cálculo de los autores a partir de datos de FAOSTAT.

El Cuadro 2 presenta el comercio de productos agrícolas y distingue entre la situación del comercio agrícola general neto y la situación del comercio de *alimentos* neto. El grupo agrícola amplio abarca los productos analizados anteriormente respecto del Cuadro 1. Por su parte, el grupo de alimentos incluye cereales, productos lácteos, huevos, aceites vegetales, carnes y azúcar. En este contexto, el concepto de *alimento* es más amplio que el utilizado por algunos organismos internacionales, como es el caso de la FAO, donde con frecuencia se excluye el azúcar y los aceites vegetales ya que no corresponden a su definición de “alimentos esenciales”. En los datos del Cuadro 2 destaca el hecho que sólo 5 de los 22 países considerados correspondan a exportadores netos de alimentos y que todos ellos pertenezcan o sean miembros asociados al MERCOSUR y presenten ventajas climáticas para la producción de cereales, oleaginosas y ganado.¹ Un hecho que contrasta con la percepción común de América Latina como continente agrícola es que 16 de los 22 países sean importadores netos de *alimentos* y que 9 de ellos sean también importadores netos de todos los productos agrícolas. Sin embargo, en contraste con la situación de los alimentos, diez son importadores netos de productos agrícolas y doce son exportadores agrícolas netos, en contraste con cinco exportadores netos de alimentos. Asimismo, cabe destacar que hay siete países que son tanto exportadores agrícolas netos como importadores netos de alimentos: Chile, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Estos resultados revisten importancia para las negociaciones del comercio agrícola. La percepción común es que existe un alto costo de protección agrícola en los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) para América Latina ya que se presume que la mayoría de los países de la región son exportadores netos. Subvenciones nacionales y protección –en especial los de la OCDE- reducirían los precios internacionales y luego los retornos de las exportaciones de los productos exportados por la región. Dicha protección y subvenciones también reducirían los precios internacionales y los costos de importación de aquellos productos importados por América Latina y el Caribe. En el caso de los alimentos, sólo cinco naciones son exportadoras netas de alimentos y ellas se beneficiarían de medidas proteccionistas y menores precios en el mercado mundial como resultado de subvenciones. Los efectos en los precios mundiales que generaría una reducción de la protección y de las subvenciones de la OCDE resultarían más beneficiosos para las exportaciones agrícolas no alimentarias y, en consecuencia, serían muchos más los países favorecidos (12). Si bien no cabe duda por qué algunos países de América Latina y el Caribe –entre cuyos objetivos está el de incrementar sus exportaciones- recibirían con entusiasmo una liberalización del comercio y una reducción de las subvenciones de parte de la OCDE, el caso de los importadores netos de alimentos y productos agrícolas es ambiguo. No obstante, es importante destacar que la situación actual de las importaciones netas de alimentos podría experimentar un cambio como resultado de mayores precios del mercado mundial generados por la liberalización del comercio en la OCDE.

La liberalización del comercio en países industrializados acarrearía un incremento de los precios mundiales, lo que a su vez elevaría el costo de las importaciones de alimentos, generando un efecto negativo en términos de comercio. Por otra parte, con frecuencia se ha argumentado que una liberalización multilateral redundaría en un alza de los precios nacionales de los alimentos.

¹ Dos países, Bolivia y Guatemala, son casos dudosos de importación neta de alimentos. Bolivia, especialmente en la zona de Santa Cruz, produce soya, arroz y otros cereales.

Sin embargo, si consideramos que la liberalización del comercio por parte de la OCDE exigiría de al menos un cierto grado de liberalización recíproca en los países en vías de desarrollo, menores aranceles y un mayor acceso a mercados en los países de América Latina y el Caribe tendrían un efecto mitigador en los precios nacionales. No es posible predecir con certeza cuál sería el resultado final respecto de los precios nacionales ya que éste dependerá de la magnitud de los cambios registrados por los precios mundiales frente al grado de reducción de protección en frontera en los países latinoamericanos y caribeños.

¿Cuáles son las lecciones de esta perspectiva de la importancia del comercio agrícola y forestal en la región? En primer lugar, el sector primario contribuye en forma significativa al comercio nacional: más de un tercio de los ingresos por concepto de exportaciones en los últimos años corresponde a exportaciones agrosilvícolas, si bien dicha cifra ha ido disminuyendo. Incluso para aquellos países donde la agricultura presenta una participación relativamente menor del PIB, las exportaciones agrosilvícolas constituyen una parte importante de las exportaciones totales (por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile y México). Con todo, la participación del comercio de exportaciones agrosilvícolas en el comercio total es bastante heterogéneo en los países de América Latina y el Caribe. Este alto grado de heterogeneidad se extiende a las situaciones de comercio neto de los países, tanto respecto de alimentos como de todos los productos agrosilvícolas. En términos de la cantidad de países, se observa un alto grado de dependencia de las importaciones de alimentos, lo que influye en la posición negociadora de dichos países en la OMC.

C. La economía rural: la creciente importancia del sector rural no agrícola

Si bien históricamente se ha pensado que los hogares rurales de los países en vías de desarrollo dependen si no totalmente, en forma categórica de la producción agrícola, resulta procedente aclarar que la economía rural dista mucho de ser sólo producción primaria en el campo. En especial en la región de América Latina y el Caribe, el ingreso no agrícola rural es relevante en términos de niveles de ingreso total tanto para hogares agrícolas como no agrícolas. Este ingreso contribuye a la reducción de la pobreza y eleva la seguridad alimentaria de los hogares, reduce la motivación por migrar desde zonas rurales y disminuye la probabilidad de una sobreexplotación de los recursos al constituir una fuente de financiamiento a través de inversiones en la producción agrícola.

Identificar cuáles son las fuentes de ingreso de los hogares rurales reviste importancia debido a las altas tasas de pobreza registradas en las zonas rurales y la posible exposición de las economías rurales a las vicisitudes de los mercados internacionales. Esta aseveración es especialmente aplicable a los países de América Latina y el Caribe debido a que sus sectores agrícolas presentan un alto grado de transabilidad (tradability en inglés medido por exportaciones más importaciones como participación del PIB sectorial). La incidencia de pobreza en la región es mayor en zonas rurales que urbanas y es todavía alta en muchos países: por lo menos un 70% de la población rural de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú vive en situación de pobreza. Por otra parte, más de un tercio de la población rural de Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú vive en la extrema pobreza.

Por esta razón, la función del mercado laboral no-agrícola rural adquiere cada vez mayor relevancia en materias de reducción de la pobreza y desarrollo económico rural. Entre las principales fuentes de ingreso rural se cuentan los salarios, las actividades extraagrícolas emprendidas por cuenta propia y otros ingresos generados a partir de actividades comerciales, manufactureras y otros servicios (Cuadro 3). Como resulta evidente, el ingreso no agrícola presenta una correlación positiva con el desarrollo nacional y, como participación del ingreso total familiar, ha registrado un crecimiento sostenido. El empleo no agrícola promedia cerca del 25% del empleo total en zonas rurales en América Latina (porcentaje que contrasta con el 44% registrado en Asia), y el ingreso no agrícola representa cerca del 40% del ingreso total (Reardon, 1999; Reardon, Berdegue y Escobar, 2001). El empleo no-agrícola de las zonas rurales de América Latina y el Caribe se ha incrementado en prácticamente toda la región –con excepción de Perú, donde se ha mantenido estable, y de Bolivia, país en el que ha registrado una disminución. Este crecimiento del empleo no agrícola ha sido ostensiblemente más acelerado que el crecimiento de su contraparte agrícola, el que en muchos casos ha caído en términos absolutos. En términos del promedio regional, el porcentaje de la población rural que realiza actividades rurales no agrícolas como actividad económica principal se ha elevado desde un 24% a un 29% en la década de los años 90. Según los datos arrojados por un estudio de los hogares rurales a fines de los años 90, el ingreso no agrícola representa sobre el 40% del ingreso familiar total en nueve de doce países, y más del 50% en seis países (Cuadro 3).

Cuadro 3
Ingreso no agrícola rural como porcentaje
del ingreso familiar rural total en los años 90.

País	Año del estudio	% del ingreso no agrícola rural en el ingreso rural
Brasil	1997	39
Chile	1997	41
Colombia	1997	50
Costa Rica	1989	59
Ecuador	1995	41
El Salvador	1995	38
Haití	1996	68
Honduras	1997	22
México	1997	55
Nicaragua	1998	42
Panamá	1997	50
Perú	1997	50

Fuente: Diversos autores, resumidos en Reardon, Berdegue y Escobar (2001).

Para ilustrar esta información, cabe destacar que un estudio de caso realizado recientemente en Chile² arrojó que de las diversas funciones que cumple la agricultura en el bienestar nacional (más allá de su PIB sectorial), una de las más importantes fue su significativa contribución a la

² Consulte el estudio sobre Chile de la publicación de la FAO Roles de la Agricultura (ROA) en <http://www.fao.org/es/esa/roa/>.

reducción de la pobreza, es decir, un aporte muy por encima del de otros sectores. La segunda conclusión principal fue que la combinación de la producción agrícola –en especial su tendencia hacia una mayor orientación a las exportaciones– ha generado un efecto particularmente importante en el incremento del empleo y de los ingresos de las familias, al tiempo que ha reducido la migración desde zonas rurales a urbanas. La estrategia general de las políticas en Chile ha redundado en el crecimiento de los sectores orientados a las exportaciones y en la modernización de los sectores que compiten con las importaciones, sin embargo, los factores externos positivos dicen una mayor relación con la agricultura de exportación que con la agricultura en forma global.

Como es evidente, se debe ser cauto y no generalizar estos resultados respecto de todos los países de América Latina y el Caribe. ¿Es la naturaleza de las exportaciones de la actividad agrícola lo que importa o es la intensidad relativa de la mano de obra de las actividades primarias y relacionadas, como es el caso del procesamiento? La respuesta es lo segundo: el factor primordial es la naturaleza de la intensidad de mano de obra de la actividad. Para Chile, el sector exportador coincide con una mayor intensidad de la mano de obra, aun cuando resulta improbable que esta coincidencia se extienda a todos los demás sectores. Un ejemplo de ello sería la región pampeana en Argentina, en que probablemente el sector exportador registra una intensidad de mano de obra mucho menor (como en el caso de los soja, cereales y la carne de vacuno). De igual forma, también podría asociarse un sector orientado a la producción de importables que tuvieran encadenamientos significativos en su etapa de post cosecha, y como tal, constituir una fuente de empleo significativos. (Este no es el caso del sector que compite con las importaciones en Chile).

D. Vínculos de la agricultura con otros sectores

La participación de la agricultura en el PIB nacional varía de un país a otro y tiende a disminuir conforme aumenta el grado de desarrollo económico. En toda la región de América Latina y el Caribe, el rango de participación del sector agrosilvícola en el PIB oscila entre 1,5% en el caso de Trinidad y Tobago y 30,8% en Guyana. Con el paso de los años, esta participación sectorial en el PIB se ha reducido en algunos países y en forma muy abrupta en el caso de Colombia, Ecuador, México y Uruguay. En términos del promedio de toda la región, la participación de la agricultura en el PIB nacional alcanzó el 7% en 2002, comparado con un 8,8% en 1990. En cuanto a composición, la producción de cultivos representa aproximadamente el 60% del PIB del sector, mientras que la producción ganadera corresponde a una cuarta parte o un poco más de un tercio del PIB de este sector. En esta categoría, Uruguay constituye una excepción con un subsector ganadero notablemente mayor (70% del PIB sectorial). La silvicultura constituye una actividad relativamente mayor en unos cuantos países (Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay) y, en general, ha experimentado un crecimiento durante la última década. Estas estimaciones del PIB sectorial deben considerarse a la luz de las actividades que se excluyen de la definición de agricultura en Cuentas Nacionales. Por ejemplo, las definiciones oficiales del PIB agrícola excluyen actividades tales como las viñas comerciales, la selección y procesamiento post cosecha de frutas y vegetales frescos y la elaboración de productos silvícolas.

Más allá de las consideraciones de la economía rural, las participaciones comparativamente bajas y en disminución del sector agrícola en el PIB podrían ocultar la importancia fundamental del

sector en la gran economía nacional. Antiguamente, con frecuencia se pensaba en la agricultura como un enclave que producía la mayor parte de sus insumos intermedios en su interior y que llegaban a los hogares de los consumidores o al exterior a través de una cantidad relativamente menor de intermediarios de otras actividades económicas. No obstante, a medida que se moderniza la agricultura, mayor se hace su integración con otros sectores, con lo que aumentan sus compras de insumos intermedios y la venta de sus productos como insumos intermedios en otros sectores.

¿Cuál es el verdadero tamaño de la agricultura si queremos ir más allá de la medición del valor de la producción primaria?. Una manera de responder esta pregunta es tomar como base el PIB del sector agrícola y agregar las proporciones de otros PIB sectoriales para calcular un PIB “agrícola ampliado”. Las proporciones de otros PIB se determinan sobre la base de la participación de los insumos agrícolas intermedios respecto de todos los insumos intermedios utilizados por sector no agrícola individual. Estudios recientes han calculado el PIB agrícola ampliado para tres países: Argentina, Chile y Colombia.³ Si comparamos estimaciones de Cuentas Nacionales y de participaciones en el PIB podemos observar que el sector agrícola de Chile crecería desde una participación oficial del 4,9% del PIB nacional hasta una participación integrada del 9,3%, lo que constituiría un incremento del 89% en el valor del PIB. El sector agrícola de Colombia, que partiría con una participación oficial mucho mayor en el PIB, crecería mucho menos proporcionalmente, pasando de una cifra oficial de 14,4% a una participación integrada del 18,5%, es decir, el valor del PIB se incrementaría en un 28%. Por último, el sector agrícola de México, con una participación oficial en el PIB ligeramente mayor que la de Chile, pero mucho menor que la de Colombia, crecería desde una participación oficial equivalente a un 5,4% a una participación integrada de 8,0%, lo que representaría un incremento del valor del PIB de un 52%. Otro resultado interesante de este estudio es que en estos tres países predominan los encadenamientos hacia delante (forward linkages). Por su parte, los encadenamientos hacia atrás (backward linkages) son relativamente menores, lo que implica que el sector agrícola demanda mucho menos en términos del valor de los bienes y servicios que derivan de otros sectores respecto de lo que otros sectores demandan de él.

Cabe hacer notar que se debe tener cuidado de no caer en una sobrevaloración de las implicaciones económicas a nivel nacional de estas estimaciones respecto del grado de integración del sector agrícola con el resto de la economía. Estas cifras sólo corresponden a una mirada superficial al “verdadero tamaño” del sector agrícola. Como tal, estas estimaciones dicen relación con la perspectiva de Johnston-Mellor de los vínculos sectoriales que muestra interacciones entre los insumos y la producción –donde el mercado hace de mediador– entre actividades económicas oficialmente separadas en las cuentas del PIB. Con todo, no hay repercusiones inmediatas sobre las políticas en términos de recomendaciones específicas de políticas que favorezcan un sector por encima de otro.

³ Los datos de esta sección tomaron como referencia el trabajo de los autores en el Capítulo 2 de la publicación del Banco Mundial (2005) “Beyond the City: The Rural Contribution to Development” (Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo). Los cálculos se basan en la metodología de Anriquez, Foster y Valdés (2003).

II. RECIENTES DESARROLLOS

A. Reformas unilaterales de comercio previas a la Ronda Uruguay

Con anterioridad a la Ronda de Uruguay, la mayoría de los países implementó reformas integrales a sus políticas económicas en el contexto de un ambicioso programa de reformas estructurales que incluía la liberalización del comercio, desregulación, privatización y redefinición de la función del estado. Estas reformas se implementaron de manera conjunta con una estabilización macroeconómica. En un comienzo, estas reformas en el comercio fueron unilaterales y posteriormente se incorporaron a acuerdos bilaterales y subregionales (MERCOSUR, TLCAN, el Grupo Andino y CAFTA). Asimismo, estas reformas fueron enteramente coherentes con la posterior adopción de los resultados de la Ronda de Uruguay, lo que dejó a América Latina y el Caribe con unos pocos cambios en materia de políticas. El enfoque unilateral también fue congruente con lo que hoy conocemos como el modelo de simulación global respecto de los beneficios de la liberalización del comercio agrícola: los principales beneficiarios de las reformas en el comercio son los mismos liberalizadores del comercio.

Uno de los objetivos principales de las reformas en el comercio entre los años 80 y 90 fue revertir el fuerte sesgo anteriormente en favor del sector industrial y en detrimento del sector exportador, incluyendo la agricultura. Con las reformas, se esperaba que cambiara la relación de intercambio nacional entre la agricultura y el resto de la economía en beneficio del sector agrícola, en especial en el caso de los productos exportables. Sin embargo, no en todos los países se concretaron las expectativas anteriores respecto de los precios relativos a nivel del campo, fundamentalmente como resultado de una apreciación cambiaria y de una caída en los precios internacionales. A priori, era natural concluir que los productores agrícolas deberían haber experimentado un significativo incremento en los precios relativos internos. No obstante, los datos demuestran que los precios internos reales de bienes agrícolas comerciables registró una caída luego del inicio de las reformas en diversos países, fundamentalmente a consecuencia de una disminución del tipo de cambio real (fortalecido por ocasionales caídas en los precios del mercado mundial). Respecto de los precios, las principales fuerzas tras los cambios en los incentivos agrícolas quedaron fuera del control de las políticas sectoriales: tipos de cambio, precios frontera y tasas de interés real (Valdés, 1996).

Sin embargo, se registró una expansión global acelerada en las exportaciones agrícolas en la década de los 90, durante la época de las reformas económicas unilaterales, tal como se puede apreciar en el Cuadro 4. El crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas primarios promedió alrededor de un 5% anual, pero con un rango amplio entre un alto crecimiento positivo (Perú 10%, Brasil 9%, México y Chile 7,5%) y un alto crecimiento negativo (Bolivia, Colombia, el Caribe en general y Venezuela). También destacan las tasas de crecimiento en las exportaciones de productos elaborados, que en la mayoría de los países son más altas que las tasas de crecimiento de los productos primarios. Esta situación es fundamentalmente aplicable a los países de Centroamérica, Bolivia, Chile y México. El crecimiento del comercio de productos silvícolas se presenta alto en algunos países, aun cuando debemos recordar que con excepción de unos cuantos países, la base de referencia sigue siendo bastante menor. Una conclusión global

diría que en la región de América Latina y el Caribe el sector de exportaciones agrosilvícolas se ha mostrado en general bastante dinámico durante la última década.

El crecimiento de los productos agropecuarios elaborados destaca la importancia de hacer frente a la cuestión de progresividad arancelaria (tariff escalation), tanto respecto de los TLC suscritos con los EE.UU., como de las negociaciones de la OMC. Al menos en lo que concierne a acuerdos bilaterales con los EE.UU., las reducciones de los aranceles a productos básicos elaborados (agro industria) quedaron rezagadas en la agenda al quedar supeditadas a reducciones programadas en un periodo de ocho a doce años. Por otra parte, dichos productos siguen estando expuestos a posibles aplicaciones de salvaguardas especiales por parte de EE.UU. Éste ha sido claramente el caso del tratado entre EE.UU. y Chile, utilizado como matriz para el CAFTA. Lo destacable de un análisis de los Cuadros 4 y 5 es que se ha registrado un crecimiento acelerado de los productos procesados a pesar de la gran progresividad arancelaria de parte de los países desarrollados. Lo anterior sugiere que las exportaciones de este sector podrían presentar un crecimiento incluso más rápido.

Cuadro 4
Tasas de cambio anual (compuesto) en exportaciones 1990/1992 a 2000/2002, productos agrícolas, forestales y de pesca primarios y elaborados

País	Agricultura primaria	Productos agrícolas elaborados	Productos forestales	Pesca	Agricultura, silvicultura y pesca
Argentina	4,10	6,58	7,12	8,49	5,59
Brasil	8,92	4,72	6,06	6,80	6,59
Bolivia	-6,14	17,05	-5,16	-21,62	8,21
Chile	7,45	12,05	7,36	7,32	8,07
Colombia	-1,98	9,52	15,03	3,86	2,25
Costa Rica	4,40	13,09	6,65	10,30	6,77
Cuba	-11,41	-12,07	-18,55	-2,62	-11,46
República Dominicana	1,50	7,60	4,72	9,98	5,49
Ecuador	3,92	13,97	9,03	2,16	4,75
Guatemala	5,47	7,66	3,69	3,83	6,13
Haití	-1,37	-1,08	22,66	8,97	-0,37
Honduras	-0,01	13,21	8,35	5,98	1,86
Jamaica	0,65	1,45	-39,12	4,15	1,20
México	7,39	16,25	3,02	8,30	10,17
Nicaragua	5,25	12,19	22,03	20,17	8,65
Panamá	-0,09	3,64	9,27	13,74	4,20
Paraguay	-2,96	3,97	1,85	5,42	-1,66
Perú	10,27	9,26	33,38	11,05	10,30
El Salvador	0,39	15,97	11,73	6,66	6,12
Trinidad y Tobago	5,47	8,67	5,59	15,86	8,64
Uruguay	2,59	5,04	16,42	1,95	4,20
Venezuela	-6,33	5,33	9,25	6,76	3,43
Sudamérica	5,09	6,47	6,90	7,05	5,95
Centroamérica	5,31	13,94	4,65	9,65	8,12
Caribe	-5,29	-5,93	3,45	1,11	-5,37
Región de América Latina y el Caribe	4,88	5,80	6,73	7,25	5,56

Fuente: Estimaciones de los autores sobre la base de datos de FAOSTAT. Tipos de cambio anuales basados en promedios para los años comprendidos entre 1990 a 1992 y desde 2000 a 2002. Datos de pesca basados en años 2000 a 2001. Valores nominales en dólares EE.UU. a los que se aplica como deflactor el índice del valor unitario de las manufacturas del Banco Mundial. Productos agrícolas primarios y elaborados según las definiciones de FAO.

Cuadro 5
Escalamiento arancelario: promedio arancelario
a Nación Más Favorecida (NMF) aplicado sin derechos de cuota (%)

Producto		UE	EE.UU.	Japón
Tropical	Café			
	Crudos	7,3	0,1	6.0
	Final	12,1	10,1	18.8
	Cacao			
	Crudos	0,5	0,0	0.0
	Semiprocados	9,7	0,2	7.0
	Final	30,6	15,3	21.7
Productos de rápido crecimiento	Frutas			
	Crudos	9,2	4,6	8.7
	Semiprocados	13,3	5,5	13.2
	Final	22,5	10,2	16.7
	Vegetales			
	Crudos	9,9	4,6	8.7
	Semiprocados	13,3	5,5	13.2
	Final	22,5	10,2	16.7
	Mariscos			
	Crudos	11,5	0,6	4.9
	Semiprocados	5,1	3,2	4.3
	Final	16,2	3,5	9.1

Fuente: Aksoy y Beghin (2004), según datos de la OMC y BID.

Como regla general para la región de América Latina y el Caribe, la agricultura de exportación presentó crecimiento a pesar de los cambios inesperados y poco favorables ocurridos en la relación de intercambio nacional. Asimismo, las exportaciones crecieron a un ritmo más acelerado en países que anteriormente habían introducido reformas congruentes y perseverantes. El hecho concreto es que el sesgo anti-exportador experimentó una reducción: no sólo se eliminaron impuestos a las exportaciones y se redujeron medidas de protección a los productos importables, sino que las reformas en el comercio fueron acompañadas de otros cambios a las políticas, como son desregulación y privatización, situación que redujo ostensiblemente los costos de transacción de las actividades agrícolas. En otras palabras, la apertura del comercio constituyó un elemento clave de la reorientación de las políticas económicas, pero sólo fue parte de la historia. Las reformas en el comercio se realizaron en el contexto de reformas estructurales aplicadas a toda la economía, reajustes macroeconómicos, desregulación y privatización. Asimismo, también fueron factores determinantes de la respuesta de la agricultura la modernización de puertos, la privatización de las telecomunicaciones, la desregulación de líneas aéreas y envíos, mayor flexibilidad en el régimen cambiario y otros cambios.

No podemos olvidar la dificultad que representa aislar los efectos parciales de la liberalización del comercio de una enorme cantidad de impactos que se generaron a partir de las reformas económicas generales. No obstante, es posible inferir un patrón a partir de análisis recientes. En primer lugar, en la mayoría de los casos, las reformas en el comercio tuvieron un impacto positivo en la agricultura, fundamentalmente en lo que concierne a productos exportables. Sin las reformas en el comercio, es probable que otras reformas hubieran registrado un impacto limitado

en el sector. En segundo lugar cabe destacar la amplitud del tipo y programas de reformas ya que se aprecian complementariedades entre las reformas en el comercio y otros cambios de políticas económicas. Los impactos positivos de la liberalización del comercio en el desempeño del sector agrícola –en términos de los cambios experimentados por el conjunto de productos, inversiones, movilidad de los recursos y mayor flexibilidad para adaptarse a condiciones variables– en algunos países se vieron potenciados por un mejoramiento de la infraestructura, desregulación y privatización, además de una reorientación general de la economía hacia los mercados.

Durante los últimos años se ha apreciado un cierto consenso mínimo en la región respecto del impacto social de las reformas. Pero el debate sobre la apertura continua, en parte, debido a la dificultad de aislar los efectos de las reformas del impacto de factores exógenos y de su administración deficiente. En todo caso, se observa una reorientación en el énfasis del debate sobre reformas estructurales desde un énfasis en el potencial de producción y exportación de la agricultura más hacia las dificultades que emanan de una liberalización de la economía para los agricultores que producen importables; y un cierto desplazamiento de la atención desde el impacto sobre consumidores (que ahora prácticamente han quedado en el olvido), hacia los pobres en zonas rurales y hacia el sector de la pequeña agricultura, que se presume excluido de los beneficios de un comercio más abierto.

¿Es efectivo que las reformas hayan excluido a algunos sectores? Sí, una parte del sector de la pequeña agricultura quedó efectivamente excluido. Este subconjunto incluye a aquellos que realizan actividades agrícolas en áreas de productividad relativamente baja, pero también y en forma más general, una parte de la pequeña agricultura que enfrenta dificultades de adaptación a los diversos cambios experimentados por el entorno económico: un régimen de comercio libre (mayor exposición a la variación de precios), las crecientes demandas de los compradores respecto de mayores volúmenes y niveles (asociados a la creciente concentración en las actividades de procesamiento y al rápido desarrollo de supermercados), la tendencia general hacia mayores volúmenes de capital y la reducción global de subvenciones a la agricultura. Sin embargo, en lo que respecta a la pobreza rural, podemos concluir que las reformas globales no implicaron un aumento en la pobreza y, en algunos casos, contribuyeron a su reducción.

Las reformas económicas orientadas a una mayor apertura del comercio no garantizan que la agricultura de todos los subsectores de todos los países resultará considerablemente beneficiada. En algunos países habrá subsectores que se contraerán y otros crecerán. El objetivo de dichas reformas debería ser mejorar el uso de recursos en general, con el fin de permitir a todos los agentes de la economía –y específicamente del sector agrícola– descubrir sus ventajas comparativas. La experiencia de la región de América Latina y el Caribe bien puede servir para dejar más de una lección. En primer término, que ningún sector agrícola de ningún país registró un empeoramiento de sus condiciones como resultado de las reformas. Segundo, para los países que avanzaron ordenadamente en el camino hacia una estrategia de políticas coherentes, la agricultura mostró resultados positivos, en especial en el sector orientado a las exportaciones. Tercero, un subconjunto de agricultores sufrió en su papel de productores en actividades que compiten con las importaciones, aunque no así como consumidores. Cuarto, si existe flexibilidad fiscal, un gobierno bien puede apuntar a mecanismos de compensación con objetivos claros (consultar la sección III a continuación) y a estrategias de salida para sectores no competitivos.

B. Evaluación de los impactos potenciales de los acuerdos de comercio

Más allá de las tendencias del mercado mundial de productos básicos, recientemente se han producido novedades en torno a propuestas de políticas que presentan tanto oportunidades como desafíos especiales para el sector agrícola de la región. El desarrollo de mayor relevancia inmediata (sin bien tal vez no el más significativo en el largo plazo) han sido los diversos acuerdos de comercio bilaterales y subregionales. Luego de la suscripción de los primeros acuerdos, como fueron TLCAN, MERCOSUR, el Grupo Andino y los tratados de América Central y el Caribe, las iniciativas más destacables han involucrado la participación de los Estados Unidos: los acuerdos con Chile, CAFTA (incluida la República Dominicana) y las negociaciones del Grupo Andino. (Mientras tanto, las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA parecen no ir a ningún lado). México y Chile ya han suscrito acuerdos con la Unión Europea. Asimismo, se han suscrito acuerdos entre Chile y Canadá, Chile y Corea, y algunos países se encuentran realizando negociaciones con China e India, México con Japón, y el MERCOSUR mantiene conversaciones con la UE. Tanto los acuerdos que se han concretado como los futuros tratados incrementarán la presión sobre la competitividad de los sectores agrícolas nacionales e inducirán ajustes.

Quisiéramos destacar que hoy en día, a diferencia de la situación que se registraba hace una década, la mayor parte de la región de América Latina y el Caribe parece estar poniendo mayor énfasis en los acuerdos de comercio con las naciones del Hemisferio Norte y con las grandes economías de Asia. En cierto modo, esta situación se debe a las utilidades que se espera percibir como resultado del acceso a economías de mayor envergadura y estabilidad de Asia y del mundo desarrollado, las reducidas expectativas de que se efectúen reducciones en el nivel de apoyo a la agricultura por parte de la OCDE en virtud de la Ronda de Doha y al deficiente desempeño que se percibe de los acuerdos subregionales.

MERCOSUR destaca como un buen ejemplo de unión aduanera deficiente,⁴ entre miembros que en el pasado reciente experimentaron crisis económicas y marcadas fluctuaciones en los tipos de cambio de sus monedas. MERCOSUR presenta un arancel externo “común” con 800 excepciones, políticas nacionales discordantes respecto de los objetivos comunes de comercio establecidos por sus miembros y sus países miembros mantienen sus sistemas individuales de comercio e incentivos de inversiones. Si bien los objetivos de MERCOSUR se extienden más allá del comercio de productos (por ejemplo, una de sus metas es la integración en materia de infraestructura), luego de diez años los cuatro miembros principales del bloque han reducido en un tercio su participación en el mercado mundial. A la luz de lo que resulta razonable esperar de un acuerdo subregional, cabe hacer notar que Centroamérica ya ha suscrito el CAFTA y que el Grupo Andino se encuentra en negociaciones con los Estados Unidos.

Fuera de esta región, el avance más significativo en materia de políticas de comercio tiene relación con probables cambios en las políticas agrícolas de la UE y EE.UU. y las actuales negociaciones de la OMC en virtud de la Ronda de Doha. A pesar del modesto progreso de las

⁴ Hay cuatro miembros titulares y seis asociados; los segundos no están sujetos al arancel externo común ni tampoco limitados a negociaciones de comercio al interior del MERCOSUR como unidad. Tampoco estos miembros asociados participan en las entidades encargadas de tomar las decisiones dentro de la unión aduanera.

reformas en las políticas agrícolas en países de la OCDE, como ha quedado en evidencia como resultado de los altos niveles de apoyo involucrados, sí se ha observado un progreso hacia una mayor orientación del mercado. Se han ido abandonando las ayudas a los ingresos sustentados en un mantenimiento de precios que se pagan al agricultor artificialmente altos y los pagos a los productos y se ha avanzado hacia programas relativamente más “independientes” de decisiones relativas a producción.⁵ El nivel global del apoyo a los agricultores de la OCDE no ha disminuido ostensiblemente desde la Ronda de Uruguay, sin embargo, se ha observado un cambio en el tipo de políticas utilizadas. Según el diagnóstico de S. Tangermann (2003), las distorsiones entre los precios de productores nacionales y los precios del mercado internacional han disminuido como porcentaje del apoyo total.

En este contexto, destaca el hecho que la UE, los EE.UU. y otros actores principales del mercado mundial hayan manifestado hace poco su voluntad de analizar una futura eliminación de las subvenciones a las exportaciones y una reducción de las subvenciones internas. Aun cuando el debate en torno a las políticas sigue candente y no se vislumbran resultados finales, resulta posible anticipar una modesta reducción de las medidas de protección a la agricultura en países de la OCDE, situación que en cierta medida tendrá consecuencias para los crecientes precios del mercado internacional. ¿Qué importancia revisten las negociaciones? ¿Qué potenciales repercusiones tendrán estos futuros desarrollos en materia de políticas de comercio internacional en América Latina?

Una cantidad de estudios recientes ha analizado el impacto de una liberalización total del comercio multilateral sobre el bienestar regional y global.⁶ Estudios realizados sobre la base del modelo de Equilibrio General Computable multisectorial, multirregional y global aplican una variedad de modelos (Proyecto de Análisis del Comercio Global -GTAP, LINKAGE, y MIRAGE del Banco Mundial), y distintas especificaciones y simulaciones de políticas. Por otra parte, otros estudios utilizan los marcos de equilibrio parcial como los de Hoekman et al. (2002), Rosegrant y Meijer (2002), y Vanzetti y Sharma (2002). La FAO, por su parte, ha aplicado su modelo de simulación de una política de comercio agrícola (ATPSM, por sus siglas en inglés) y la OCDE (2002a) ha utilizado su modelo AGLINK. ¿Qué podemos concluir a partir de estos modelos? En particular, ¿cuáles son los beneficios en bienestar proyectados en estas simulaciones resultantes de cambios a las políticas de comercio y quiénes son los principales beneficiarios?

La primera observación que podemos hacer respecto de estos estudios es que todos los modelos predicen que la total liberalización del mercado redundará en una expansión de las corrientes

⁵ Para ser “desconectados” o desvinculados de las decisiones relativas a producción, los pagos directos deben cumplir con los siguientes criterios: (1) La elegibilidad de dichos será determinada a través de criterios claramente establecidos, como ingreso, condición de productor o propietario de tierras, uso de factores o nivel de producción durante un periodo base fijo y determinado. (2) El monto de dichos pagos en cualquier año no dirá relación ni se basará en el tipo o el volumen de producción (incluidas cabezas de ganado) registrado en cualquier año posterior al periodo base. (3) El monto de dichos pagos en cualquier año no dirá relación ni se basará en los precios, nacionales o internacionales, aplicables a cualquier producción registrada en cualquier año posterior al periodo base. (4) El monto de dichos pagos en cualquier año no dirá relación ni se basará en factores de producción empleados en cualquier año posterior al periodo base. (5) No se requerirá producción alguna para estar facultado para recibir dichos pagos. Consultar el Compartimiento verde de pagos directos para fines de compensación de la OMC (1994).

⁶ Consultar Krivonos (2003) para revisar 15 esfuerzos de modelos recientes.

comerciales, mayores precios de los productos básicos y buenos resultados en términos de bienestar para los liberalizadores. Los modelos que proyectan los mayores beneficios tienden a incorporar tanto la reducción de aranceles como la eliminación o el incremento de cupos de importación en países de la OCDE. Respecto de los beneficios en bienestar para los países en desarrollo en forma individual, la mayor parte de ellos puede atribuirse a sus propias reformas en el comercio. Por ejemplo, según el Banco Mundial⁷ el 83% de los beneficios totales de bienestar para los países en vías de desarrollo emanados de reformas en el comercio agrícola mundial derivan de sus propias liberalizaciones del comercio. Por supuesto, existen algunas diferencias.

Los modelos de equilibrio general donde se interrelacionan los sectores económicos producen mayores beneficios globales en materia de bienestar que aquellos que utilizan equilibrio parcial. A pesar de que no se debería confiar a ojos cerrados en simulaciones dinámicas de equilibrio general de resultados de largo plazo, los modelos dinámicos de Equilibrio General Computable predicen beneficios de bienestar incluso mayores al incorporar un crecimiento endógeno de la productividad y una acumulación de capital relacionada con la apertura del comercio.

Los resultados respecto a la distribución de beneficios entre países industrializados y en vías de desarrollo arrojan grandes variaciones. La versión estática del modelo Linkage del Banco Mundial predice que los países de ingresos bajos y medios captarían la mitad de los beneficios de una liberalización total. Otros estudios (Cline, 2004; Dimaranan, Hertel y Keeney, 2002) estiman que dicha cifra sería del orden de un tercio. Asimismo difieren los modelos de equilibrio parcial: Rosegrant y Meijer estiman que más de la mitad de los beneficios totales en términos de bienestar sería absorbida por países en vías de desarrollo, mientras que Vanzetti y Sharma calculan que sólo un cuarto de dichos beneficios iría a parar a estos países. Por otra parte, estos estudios discrepan respecto de las fuentes principales de beneficios de bienestar resultantes de la liberalización del comercio. Las simulaciones del modelo LINKAGE del Banco Mundial sugieren que el grueso de los beneficios de bienestar de los países en vías de desarrollo emana de su propia liberalización. Esta aseveración es reforzada por los resultados obtenidos por Vnazetti y Sharma que demuestran que los países en vías de desarrollo sólo se benefician de la liberalización unilateral del comercio y que se ven perjudicados por la liberalización de los países industrializados. En Dimaranan et al., considerando todos los sectores de la economía, sólo un cuarto del incremento del bienestar en países de ingresos bajos y medios se debe a su propia liberalización.

Una fuente de pérdidas de bienestar para los países en vías de desarrollo es que, en especial para los países importadores netos de alimentos, los consumidores quedan expuestos a mayores costos de los alimentos con la reforma global de políticas agrícolas debido a que muchas de las subvenciones en los países más ricos actualmente estimulan la producción de productos básicos alimentarios, como el trigo y, por ende, reducen los precios mundiales de estos productos. Es más, las marcadas diferencias de las estimaciones de beneficios globales para los países en vías de desarrollo se deben en parte al tratamiento individual que reciben los países en desarrollo en los modelos utilizados. En particular, algunos países en vías de desarrollo hoy gozan de preferencias comerciales que les permiten vender a precios internos de la UE y EE.UU., situación que se erosionaría en una reducción arancelaria. Estos países se beneficiarían de alzas

⁷ Banco Mundial (2002), Capítulo 4 de “Reaching the Rural Poor: Strategy and Business Plan.”

en los precios mundiales, pero se verían perjudicados con menores precios internos en sus principales compradores, por ejemplo la UE. Las grandes diferencias que evidencian los resultados de los estudios respecto de quienes se beneficiarían y quienes resultarían perjudicados también destacan que las simulaciones son bastante sensibles a la especificación del modelo y a la elección de parámetros. Las diferencias en supuestos y el año de referencia, la cobertura sectorial y la descomposición regional son de vital importancia, tal como lo son las elasticidades del comercio, que determinan la sustitución entre bienes internos y extranjeros.

C. Distorsiones en el precio mundial: ¿Qué tan considerables? Las repercusiones para la determinación de precios internos

Es común escuchar en debates políticos en América Latina el argumento que los precios mundiales son una guía falsa para determinar el precio interno de los productos importables porque dichos precios están sumamente distorsionados como resultado de subvenciones de la OCDE a la agricultura. Este argumento es menos aplicable a eficiencia (y ciertamente no aplicable a bienestar de los consumidores) que a “comercio justo” y al tratamiento de los productores nacionales. ¿Tiene esta controversia sobre la distorsión de los precios mundiales de los productos básicos sustento en investigaciones sobre los efectos de la liberalización del comercio? La mayoría de los estudios coincide en la dirección que estiman tomarán los efectos sobre los precios del mercado mundial y en que la mayor parte de los incrementos de los precios afectará a los productos básicos que registran un alto nivel de protección en los periodos de referencia. Dichos productos básicos incluyen trigo, azúcar, arroz, carne procesada y productos lácteos (Cuadro 6), siendo el mercado del azúcar y de los productos lácteos los más distorsionados. De manera adicional, diversos estudios estiman que los mercados de alimentos elaborados están sujetos a un considerable escalamiento arancelario, lo que implica que las reformas en los sectores de los alimentos elaborados podrían conllevar importantes beneficios para los países en vías de desarrollo, más allá de los beneficios que redundarían de reformas exclusivamente relativas a la agricultura primaria.

La magnitud de los incrementos de precios difiere en productos y estudios, sin embargo son del orden de 10 a 15%, si bien en algunos casos son mayores. Por ejemplo, con excepción de la simulación de equilibrio general dinámico de Fontagne, y de van der Mensbrugghe y Beghin, los modelos predicen que los precios del azúcar (uno de los productos básicos con mayor protección) podrían incrementarse en más de un 10%. Los modelos dinámicos de equilibrio general (EG) predicen alzas entre 20 y 40%, llegando incluso a 71%. En el caso del trigo, nuevamente con excepción de uno de los modelos, las alzas de precio bordearían el 12% o menos. En general, la liberalización global redundaría en alzas de precios mundiales mayores que la liberalización parcial. Con todo, la conclusión general de estos estudios de simulación es que la liberalización del comercio, tanto en países industrializados como en vías de desarrollo, generaría alzas de los precios internacionales de los productos básicos menores que el nivel de protección y subsidios que se aplica a la agricultura en países desarrollados, por ejemplo medido con el PSE (Producer Subsidy Equivalent). Esta percepción errada de lo que deberían ser los efectos en los precios mundiales de la liberalización global es probablemente resultado de la confusión entre estimaciones del Subsidio Equivalente al Productor (SEP por sus siglas en español) (nivel total del apoyo agrícola de la OCDE) y el impacto final sobre los precios mundiales. Lo importante para los países de América Latina y el Caribe son los efectos en los

precios mundiales y no los niveles de apoyo total a los agricultores, sin importar su envergadura. En un mundo con una economía más eficiente, pagos efectivos desconectados redundarían en elevados SEP, pero con pequeñas distorsiones en los precios mundiales.

Habitualmente, los debates políticos se centran en la posibilidad de *niveles* muy distorsionados de precios mundiales y no en la repercusión de los precios de precios mundiales volátiles.⁸ Si bien se dispone de instrumentos destinados a tratar la volatilidad sin necesidad de introducir mayores niveles de protección, este tema se encuentra fuera del espectro de la presente publicación. No obstante, resulta interesante que en el contexto de la OMC exista bastante interés por crear una nueva salvaguardia especial para la agricultura en países en vías de desarrollo que aborden las cuestiones relativas a repercusión y volatilidad de los precios. Esta cuestión es atinente a la región de América Latina y el Caribe debido a que diversos países disponen de bandas (franjas) de precios que de hecho corresponden a mecanismos de salvaguardia ya que protegen un precio mínimo, a pesar de su objetivo de estabilización.

⁸ Acerca de la pregunta de cuánto más bajos son los precios mundiales respecto del nivel que tendrían de producirse la liberalización del comercio, resulta inevitable comentar que los cambios simulados en los precios mundiales son menores al compararse con la desviación estándar de la volatilidad de los precios de un año a otro en los mercados de productos básicos primarios. Rodrik argumenta que es probable que los efectos de la liberalización del comercio se vean reducidos por otras fuentes de variabilidad de los precios, comentario que es apoyado por las estimaciones de Gilbert (2003) respecto de la desviación estándar anual de los cambios de precio para el maíz (15%), arroz (23%), soya (16%), azúcar (43%) y trigo (16%). Lo anterior no minimiza la importancia de un incremento permanente de 10 a 15% en los precios mundiales.

Cuadro 6
Resumen de resultados de precios mundiales para simulaciones de liberalización de
políticas de comercio multilateral (%)

Simulación	Modelo	Sector	Trigo	Arroz/ Arroz/ cáscara	Azúcar/ refinada	Carne de bovino	Lácteos elaborados/ Leche	Maíz	Aves de corral
Liberalización global total									
Dimaranan et al. (2002)	Estático, EG	Todos los bienes	25,2	5,5	5,9	6,7	13,1		
Rosegrant y Meijer (2002)	Estático, EP	Agricultura	8,1	13,1		18,0		9,6	11,9
Vanzetti (2002)	Estático, EP	Agricultura	15,9	4,5		11,6		7,8	11,0
van der Mensbrugghe y Beghin (2004)	Dinámico, EG	Todos los bienes	5-15		20-40		20-40		
Liberalización de país industrializado									
Dimaranan et al. (2002)	Estático, EG	Todos los bienes	23,0	5,0	6,7	6,5	11,9		
Rosegrant y Meijer (2002)	Estático, EP	Agricultura	0,8	1,6		5,2		2,9	3,8
Vanzetti (2002)	Estático, EP	Agricultura	11,5	1,9		7,2		3,1	2,6
Beghin et al. (2002)	Estático, EG	Agricultura	12,0	5,5	9,0	10,4	8,3		
Liberalización de país en vías de desarrollo									
Dimaranan et al. (2002)	Estático, EG	Todos los bienes	1,6	0,5	-0,6	0,2	0,7		
Rosegrant y Meijer (2002)	Estático, EP	Agricultura	8,1	11,5		12,4	11,6	6,7	8,1
Vanzetti (2002)	Estático, EP	Agricultura	4,1	2,1		4,1	4,2	4,7	7,9
Liberalización parcial									
Dimaranan et al. (2002)	Estático, EG	Todos los bienes	12,6	2,3	2,8	2,8	5,8		
Bouet et al. (2003)	Estático, EG	Todos los bienes	10,1	14,5	10,0	6,0	31,3		
Fontagné et al. (2003)	Dinámico, EG	Todos los bienes	14,0	11,0	71,0	15,0	85,0		
Rosegrant y Meijer (2002)	Estático, EP	Agricultura	4,1	6,0		8,1	14,0	4,8	5,6
Vanzetti (2002)	Estático, EP	Agricultura	7,1	1,7		4,5	6,6	2,8	4,1
Thompson (2002)	Estático, EP	Agricultura	-0,2	0,5		3,6	9,5	0,2	
Thompson (2002)	Estático, EP	Agricultura	1,4	0,2		5,5	6,8	1,3	
Thompson (2002)	Estático, EG	Agricultura	4,6			1,3	1,3		

Fuente: Krivonos (2004), preparado para el Banco Mundial.

D. ¿Cuál es el estado actual de los niveles de protección a la agricultura en América Latina y el Caribe? ¿Existe un sesgo en las políticas de comercio a favor a las actividades agrícolas o en contra de ellas?

En el pasado las políticas de muchos países en vías de desarrollo, incluidos varios países de la región de América Latina y el Caribe, eran discriminatorias con su propia agricultura. Por lo general esta discriminación se realizaba a través de impuestos directos a la agricultura (por ejemplo, precios controlados de los alimentos e impuestos a las exportaciones), pero también y esencialmente a través de alta protección industrial y políticas macroeconómicas. Los impuestos implícitos (o efectos indirectos) sobre la agricultura derivaron de tipos de cambio sobrevalorados y políticas que protegían a los sectores industriales que tornaron la relación de incentivos en contra del sector agrícola y elevaron los precios de los insumos.⁹ En 2004, resulta casi innegable que el sesgo es mucho menor de lo que era en las décadas de los años 70 y 80, aunque desafortunadamente aún no se realiza un análisis comparativo serio de los últimos años; si están disponibles hasta 1995 e indirectos desde 1985.¹⁰ De hecho, durante los años 90 se eliminaron o se redujo el espectro de muchas de estas intervenciones. Según un estudio realizado por el Banco Mundial¹¹, los aranceles a los productos industriales se han reducido más que los que protegen a los productos agrícolas y la sobrevaloración del tipo de cambio es hoy menos prevalente. Así todo, la percepción dominante sigue siendo que muchos países en vías de desarrollo todavía conservan un sesgo contrario a la agricultura en sus políticas.

Las nomenclaturas arancelarias que presentan los distintos países a la OMC constituyen un buen método de medición de la protección. Los Cuadros 7 y 8 presentan un resumen de aranceles de NMF que corresponde al año 2000 y de sus crestas arancelarias (aranceles por encima del 15%).¹² Contraria a la imagen generalizada de una agricultura desprotegida, competitiva y orientada a las exportaciones de América Latina, se puede observar a partir de las nomenclaturas arancelarias que los aranceles de NMF sobre las importaciones de productos alimentarios y agrícolas son relativamente altos en muchos países. En los países incluidos en la muestra, el nivel promedio de aranceles sobre la ganadería es de 17%, 12% para la agricultura y 18% para

⁹ Consultar, por ejemplo, el estudio de Krueger, Schiff y Valdés (1988).

¹⁰ El último gran estudio comparativo sobre los efectos directos de la agricultura fue publicado por el Banco Mundial para el periodo 1985–1995, donde se incluyó a ocho países (consultar Valdés, 1996). Idealmente se debería utilizar el nivel efectivo relativo de protección entre actividades comerciables en RNR y no comerciables en RNR para medir efectos inducidos por las políticas. Sin embargo, muy pocas veces se dispone de ellos. Consultar Schiff y Valdés (2002) para ver análisis de los diversos efectos inducidos por políticas de comercio y de tipo de cambio sobre incentivos de RNR.

¹¹ Banco Mundial, “Reaching the Rural Poor: Strategy and Business Plan,” capítulo 4, 2003.

¹² El programa arancelario sólo representaría una parte de la protección total. Se debería incluir tres ajustes adicionales para completar el cuadro: preferencias arancelarias, los efectos de los obstáculos no arancelarios (especialmente importantes en el caso de normativas sanitarias y fitosanitarias) y sobretasas especiales (como las bandas de precio en Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Chile). Las tasas de NMF subestimarían los verdaderos niveles de protección, tanto debido a sobretasas, como a restricciones cuantitativas. Estimaciones anteriores sobre equivalentes arancelarios para América Latina han mostrado que las tasas de NMF se encontraban considerablemente por debajo de la brecha real de precios entre los precios internos y franco frontera (Valdés, 1996). Un equivalente arancelario es el equivalente ad valorem de barreras arancelarias y no arancelarias, medido mediante comparaciones de precios directos entre precios agrícolas internos y franco frontera para distintas calidades, costos de transporte y otros costos de comercialización. Desafortunadamente, no se dispone de estimaciones actualizadas sobre equivalentes arancelarios que incluyan a muchos países y a una gran proporción del sector agropecuario y silvícola según una metodología común.

los textiles. México es el país que registra los aranceles de NMF más elevados para los productos agrícolas y alimentarios (categorías I, II y IV), seguido por Perú. Chile presenta los aranceles más bajos, y en 2004 el índice uniforme de NMF es incluso menor al 6%. En general, los productos agrícolas y forestales presentan una protección comparativamente menor que la ganadería. Los productos alimentarios elaborados también son materia de gran protección, lo que evidencia el amplio fenómeno de progresividad arancelaria en países industrializados y en vías de desarrollo. De los diversos sectores, los textiles son los productos con mayor nivel de protección, y la protección industrial es similar en el caso de la ganadería y los alimentos elaborados, pero mayor en el caso de los productos agrícolas.

Cuadro 7
Aranceles (ad valorem) de NMF promedio por categoría de productos, 2000

Categorías	I	II	IV	X	XI	XXI,I	XXV	
Países	Ganado	Cultivos	Alimentos, bebidas y tabaco	Celulosa, papel	Textiles	Maquinaria, equipos eléctricos	Diversos artículos manufacturados	Líneas totales en todas las categorías
Argentina	17,0	10,2	18,5	15,8	21,0	17,2	21,8	1.449
Bolivia	9,4	10,0	10,0	10,0	10,0	8,7	9,9	1.554
Brasil	16,7	10,6	18,5	15,1	20,6	18,6	21,6	1.417
Chile	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	1.658
Colombia	19,5	12,7	19,0	14,0	18,6	11,0	17,8	1.586
Guatemala	15,5	10,6	12,9	4,8	18,8	4,0	11,4	1.628
Honduras	15,5	11,4	15,4	5,6	17,1	4,9	12,8	1.574
México	27,1	19,7	23,1	13,2	24,8	16,7	24,1	1.750
Perú	24,5	17,2	21,7	12,0	18,0	12,0	12,0	1.462
Paraguay	15,8	10,4	17,8	15,2	20,9	13,1	19,0	1.536
Uruguay	14,7	9,8	17,8	14,1	20,1	15,3	19,9	1.494
Venezuela	19,5	12,8	19,1	13,9	18,8	11,8	18,3	1.586
Arancel promedio	17,0	12,0	16,9	11,9	18,1	11,9	16,5	
Cantidad promedio de líneas arancelarias	34	66	64	100	519	658	117	658

Fuente: Cálculos de los autores según datos de la OMC.

Cuadro 8
Proporción de líneas arancelarias por categoría de productos que tienen valores de aranceles sobre el 15%

Categorías	I	II	IV	X	XI	XXI,I	XXV	XXI,II
Países	Ganado	Cultivos	Alimentos, bebidas y tabaco	Celulosa, papel	Textiles	Maquinaria, equipos eléctricos	Diversos artículos manufacturados	Maquinaria y aparatos mecánicos
Argentina	0,53	0,00	1,00	0,85	0,97	0,69	1,00	0,16
Bolivia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Brasil	0,55	0,00	1,00	0,80	0,94	0,86	1,00	0,81
Chile	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Colombia	1,00	0,61	0,95	0,74	0,95	0,37	0,92	0,03
Guatemala	0,71	0,47	0,72	0,15	0,77	0,14	0,54	0,00
Honduras	0,75	0,46	0,74	0,15	0,78	0,15	0,55	0,04
México	0,66	0,65	0,75	0,16	0,94	0,69	0,97	0,34
Perú	0,85	0,44	0,78	0,00	0,76	0,00	0,00	0,07
Paraguay	0,61	0,01	0,91	0,81	0,93	0,46	0,85	0,07
Uruguay	0,43	0,00	0,97	0,72	0,91	0,65	0,92	0,14
Venezuela	1,00	0,64	0,94	0,71	0,97	0,45	0,94	0,04

Fuente: Cálculos de los autores según datos de la OMC.

Los promedios de aranceles por categoría amplia de productos evidencian la situación de muchas actividades, algunas muy reducidas, y ocultan la protección a unos cuantos subsectores sensibles y generalmente de mayor envergadura. Un análisis de las ‘crestas’ arancelarias resulta más útil para comprender los perfiles de protección. Se entiende por cresta arancelaria un valor arancelario alto que supera un umbral determinado (15% es común). En el contexto de perfiles arancelarios de países *industrializados*, los productos básicos a los que se aplican crestas arancelarias son por lo general aquellos de importancia relativamente mayor para los países *en vías de desarrollo* como exportadores,¹³ y representan una parte mayoritaria de las exportaciones totales de países en vías de desarrollo. Desde un punto de vista de economía política, estas crestas arancelarias representan la “acción” y en análisis llevados a cabo luego de Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, la cuestión de las crestas arancelarias ha sido materia de acciones concretas. El Cuadro 8 presenta las proporciones de las líneas arancelarias en países de América Latina y el Caribe, por categoría de productos, que registran valores arancelarios por encima de un 15%.

Con excepción de Bolivia y Chile, donde la regla general son aranceles uniformes (y bajos), es posible apreciar que existen proporciones sorprendentemente elevadas de crestas arancelarias en todas las categorías de productos, llegando en muchos casos a más del 70% en todas las líneas de categorías. La mayor proporción de crestas arancelarias se aprecia en Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia. Al igual que en el caso de los aranceles promedio por categoría de productos, los productos alimentarios y ganaderos registran, por lo general, un mayor número de crestas como proporción de las líneas arancelarias que los cultivos. No obstante, la proporción de crestas arancelarias para los cultivos es notablemente alta en Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela. Resulta evidente que los seis países del MERCOSUR (incluidos sus miembros asociados) no presentan crestas arancelarias para los cultivos, aun cuando para los productos forestales, el ganado y los alimentos elaborados, la incidencia de crestas arancelarias es muy alta para este grupo de países (con excepción de Bolivia y Chile). Si bien MERCOSUR presenta un nivel de protección uniformemente reducido para los cultivos, en la otra mitad de los países los cultivos se encuentran protegidos por aranceles que superan el 15% en 45% o más de las líneas arancelarias en dicha categoría.

Los resultados que arrojan estos datos arancelarios es que, a diferencia de la inclinación general de las políticas de comercio contrarias a la agricultura, parece existir una inclinación a favor de al menos el ganado y los alimentos elaborados en la mayor parte de los países. En el caso de los cultivos, la evidencia es heterogénea, dependiendo del país específico. Lo que resulta claro es que existe un espectro de reducciones arancelarias que podría contrarrestar los efectos negativos en los consumidores de las alzas de precios mundiales resultantes de la liberalización global del comercio. Si tomamos en consideración que existe la posibilidad de implementar reducciones arancelarias respecto de los productos importables –y en el contexto de las actuales negociaciones que aplicarán mayor presión sobre menores obstáculos al comercio– es posible anticipar una mayor atención de las políticas públicas a programas de compensación destinadas a sustentar la transición de dichos productores y consumidores que se ven negativamente afectados por una estructura de comercio más libre. A continuación analizamos posibles tipos de mecanismos de compensación que podrían tener dicho efecto mitigador.

¹³ Consultar Hoekman, Ng y Olarreaga (2001).

III. TENDENCIAS EN POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y DE COMERCIO

A. Posturas de negociación en Ginebra, antes y después de Cancún

Se observa una tendencia hacia acuerdos bilaterales, en especial con los EE.UU., la UE y las grandes economías de Asia. Sin embargo, resulta interesante destacar las posturas de negociación de los países de América Latina y el Caribe respecto de una liberalización multilateral del comercio bajo la OMC. Hace cuatro años, Valdés (2000) destacó que era posible distinguir tres subgrupos de negociación en la región de América Latina y el Caribe. El bloque sudamericano estaba representado por el Grupo Cairns. Los países del Caribe, por su parte, mantuvieron una postura opuesta y favorecieron un ritmo menos acelerado hacia la liberalización del comercio. Centroamérica y México adoptaron una postura intermedia, si bien más cercana al Grupo Cairns. En cierta medida, estas tres posturas reflejaron la situación del comercio neto de los países en forma individual, lo que ya hemos analizado en la anterior sección I.B. Los países importadores netos tendieron a favorecer el método más lento y los mayores exportadores de Sudamérica optaron por la vía rápida. La cuestión más sensible en el tema de la política de comercio fue y sigue siendo el tema de los subsectores agrícolas que compiten con las importaciones. Por otra parte, la preocupación relativa a los subsectores que compiten con las importaciones sigue estando reflejada en la estructura arancelaria de América Latina y el Caribe, que ya hemos analizado en la sección II.D.

Hoy en día, las coaliciones de negociación son más numerosas y no existe un conjunto sencillo de posturas de negociación con las que caracterizar a los países de América Latina y el Caribe. En todo el mundo existen hoy diversas coaliciones, conocidas como G-10 (países importadores netos de alimentos), G-20 (países que persiguen un mejor acceso al mercado de países desarrollados), G-33 (otro grupo de países en desarrollo que busca concesiones especiales) y el FIP (del inglés, cinco partes interesadas –Australia, Brasil, la UE, India y los EE.UU.). No estamos en condiciones de evaluar si las actuales coaliciones incrementarían o no la probabilidad de implementación exitosa de la Ronda de Doha, especialmente respecto de los intereses individuales de los países de América Latina y el Caribe.

B. La tendencia hacia el énfasis en las normas agroalimentarias (barreras no-tarifarias)

Una vez suscritos los acuerdos de comercio, como el caso del que se suscribirá con los EE.UU., el ámbito de intervenciones directas de comercio se torna mucho más limitado, lo que acentúa los aspectos de comercio más allá de medidas relativas a las fronteras. Existe una menor flexibilidad –y talvez ninguna– para restricciones cuantitativas y existen compromisos bilaterales de reducciones arancelarias. El nuevo programa que parece emerger para el comercio agrícola incluye (a) la gestión de cupos preferenciales para las exportaciones (hoy muy importantes para Centroamérica como parte del CAFTA), (b) la situación de los productos agrícolas elaborados en términos de progresividad arancelaria (sección II.A.), y (c) la proliferación y el endurecimiento de normas agroalimentarias.

Respecto del último punto del nuevo programa, el incremento de las exportaciones de productos perecederos –fruta, vegetales y carnes frescas– y de alimentos elaborados ha acentuado la

importancia de cumplir tanto con las normas y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de los países desarrollados como con los requerimientos de los importadores y minoristas del sector privado de los países de la OCDE (que con frecuencia son más estrictos que las normas oficiales). En este contexto, es poco esperable que los organismos de salud y los actores del sector privado en países importadores otorguen un “trato especial y diferenciado” a los países en desarrollo o bien que se produzca una desaceleración de la tendencia hacia normas más estrictas. Las fortalezas y las debilidades de los eslabones de las cadenas de suministro de productos agroalimentarios en América Latina y el Caribe se hacen más evidentes conforme los países se inclinan más hacia la exportación de productos distintos de los productos básicos. Se debe enfrentar mayores costos de cumplimiento de normas más estrictas, lo que complicará la situación de los países más pobres y aquellos con capacidad institucional más débil respecto de MSF y otras normas agroalimentarias. Evidenciar la credibilidad de los importadores es hoy más una cuestión de certificación internacional y de terceros que incrementa sustancialmente los costos fijos de las operaciones comerciales. Una manzana podrida puede implicar la pérdida de millones de dólares en oportunidades de exportación.

Las normas del mundo desarrollado respecto de buenas prácticas agrícolas –higiene, manejo de desperdicios, fuentes hídricas seguras, registros y rastreabilidad– se han ido incorporando al programa de comercio para muchos productos de América Latina y el Caribe. Por supuesto, esta situación no es tan aplicable a los productos básicos como el trigo, soya y maíz. Sin embargo, en el caso de los productos para los cuales es significativa la tendencia hacia el cumplimiento de normas más estrictas, los requerimientos se ven influenciados en gran medida por las exigencias de los compradores en países de la OCDE y el cumplimiento resulta relativamente más sencillo para agricultores comerciales y menos sencillo para los pequeños productores.

En materia de organismos modificados genéticamente (OMG), además de las cuestiones financieras y legales (como son el cumplimiento de derechos de propiedad intelectual), el debate internacional respecto de riesgos potenciales para la salud de los organismos transgénicos también resulta pertinente al considerar el acceso al mercado y las políticas de biotecnología para algunos exportadores de América Latina y el Caribe. Esta situación ha sido muy importante en el caso de la soya. Según una evaluación recientemente publicada por la FAO, existe el consenso entre la mayoría de los científicos que el consumo de los productos de biotecnología actualmente en el mercado es seguro, si bien productos nuevos y complejos podrían requerir de procedimientos de seguridad adicionales. No obstante, un estudio mundial comprehensivo realizado por Environics International arrojó que cerca del 50% de los entrevistados de países de Europa siente que los beneficios potenciales de los cultivos transgénicos no superan los riesgos de la tecnología.¹⁴ Más aún, no existe un consenso en torno a los riesgos ambientales generados por los cultivos transgénicos (FAO 2004). Los resultados de los actuales debates en torno a la seguridad de los cultivos transgénicos entre científicos y los responsables de la formulación de las políticas tendrán un impacto sustancial en las prioridades de las futuras políticas y en el potencial de exportación de los productos. Estas cuestiones se extienden más allá de las negociaciones sobre el comercio agrícola y son materia de una gama de áreas de negociación, sin embargo serán sumamente importantes para las exportaciones de productos agrícolas primarios y elaborados de América Latina y el Caribe.

¹⁴ El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2003-2004: Agricultural Biotechnology: Meeting the needs of the poor? Roma. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Capítulo 6.

C. La tendencia hacia la compensación y las redes de seguridad social¹⁵

El avance hacia un comercio más libre y hacia la reducción de las subvenciones de precios de mercado y pagos a los productos ha inducido el uso de programas que proporcionan apoyos a los ingresos para zonas rurales que no dicen relación con las decisiones vinculadas a la producción agrícola. Tanto las ayudas directas a los ingresos como la transferencia condicional de fondos se reconocen como una forma de compensación a los agricultores y otros grupos como resultado de las pérdidas que han experimentado debido a la eliminación o reducción de protección de las fronteras y subvenciones a la producción asociadas a acuerdos de comercio y otras reformas. En forma más general, dichos programas tienen el potencial de ofrecer un sistema de apoyo directo a los hogares rurales que carecen de los bienes necesarios para aprovechar otros esfuerzos orientados a mejorar las economías rurales. Es posible que estos hogares ni siquiera estén vinculados a la agricultura ni vivan en regiones amenazadas por la pérdida de protecciones de las fronteras. Más allá de las compensaciones para las reformas en el comercio, estas políticas pueden aplicarse a zonas atrasadas que registran baja productividad agrícola y pocas actividades alternativas.

En reemplazo de dudosos mecanismos de reducción de la pobreza rural centrados en la protección de la agricultura, los pagos directos pueden focalizarse en los pobres y también en los agricultores de cualquier nivel de ingresos. Asimismo, se pueden reducir al mínimo las distorsiones de las señales de precios que determinan las decisiones de producción. Específicamente para los agricultores, dichas ayudas a los ingresos pueden facilitar la transición hacia un sector agrícola más eficiente. En su calidad de pagos “desconectados” (decoupled), no relacionados con el uso de insumos y con la producción de determinados cultivos, estos pagos son bien recibidos por la OMC y los analistas de comercio ya que reducirían (sustancialmente) las distorsiones entre precios internos y de frontera. Los programas de ayuda a los ingresos desconectada a la producción (decoupled) y los programas de transferencias condicionales de fondos ya han sido utilizados con éxito en algunos países de la OCDE y de América Latina y el Caribe para compensar a los agricultores por la reducción de la protección, nivelar el consumo durante periodos de contracción económica y reducir la pobreza en forma directa en zonas rurales.¹⁶

¹⁵ Gran parte de esta sección se ha tomado de T. Castañeda (2004).

¹⁶ Por supuesto, la adopción de apoyos a los ingresos como compensación para agricultores que alguna vez estuvieron protegidos podría incluso ser innecesaria si la reducción de la protección se realiza en forma gradual, durante un periodo extenso de años (digamos, 10 a 20 años, como ha sido el caso de algunos productos materia de acuerdos bilaterales y regionales en América Latina y el Caribe). Y es posible que la introducción de estos programas de apoyo resulte de todas formas poco apropiada, si la capacidad institucional de un gobierno resulta ser muy débil y vulnerable a la corrupción para aplicar dichos programas. Antes de adoptar cualquier programa de apoyo a los ingresos se debe prestar mucha atención a la identificación de las circunstancias dónde actuarían dichas políticas para efectivamente disminuir la pobreza de los hogares rurales o compensar a los agricultores por daños reales resultantes de la reducción de la protección de precios y dónde sería posible la aplicación exitosa de las mismas. Por otra parte, si bien la compensación sería temporal, la experiencia ha demostrado que las políticas de transferencia suelen ser difíciles de rescindir.

Pagos desvinculados a la producción: ayuda directa a los ingresos para agricultores

La Ronda de Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) intentó restringir los apoyos a precios agrícolas internos y las subvenciones gubernamentales a la producción para los agricultores. Los apoyos internos fueron exceptuados si presentaban efectos de distorsión mínima de la producción y el comercio internacional. Los apoyos permisibles deberían ser financiados directamente por los contribuyentes (y no indirectamente por los consumidores) y no deberían elevar los precios de los productores.¹⁷ En principio, dichos apoyos directos a los ingresos podrían servir como compensación para facilitar la resistencia a reducir las distorsiones del comercio. En los años 90, los países de la OCDE, en especial la UE y los EE.UU. introdujeron pagos desvinculados con el objetivo explícito de proteger a los productores de la reducción arancelaria y otras protecciones. La Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC) de 1993 y la Ley Federal de Reforma y Desarrollo de la Agricultura (*Federal Agriculture Improvement and Reform, FAIR*) de 1996 de los EE.UU. introdujeron apoyos directos a los ingresos, si bien los pagos desconectados siguen representando menos de la mitad del apoyo total (entre 30 y 40%). Los programas de ayuda a los ingresos desvinculados a la producción han sido utilizados en México (al integrarse al TLCAN en 1994) y en Turquía (en 2001, como compensación de la eliminación del apoyo a precios, de la subvención a los insumos, y de las reducciones arancelarias).

Los programas en los países en vías de desarrollo y de la OCDE tienen diseños amplios y aplicaciones similares, pero difieren significativamente en términos de pagos, registros contables y control.¹⁸ Por otra parte, los países de la OCDE tienen vasta experiencia en programas de apoyo interno, además de protección arancelaria y no arancelaria.¹⁹ Aunque los pagos neutrales respecto de los incentivos han sido aceptados por los agricultores desde una perspectiva política, ellos no necesariamente reducen la presión de mantener medidas de apoyo anteriores, como son la protección de las fronteras, apoyo a precios y crédito subsidiado. Tal como han mostrado las experiencias estadounidense y mexicana, se puede renovar las medidas de distorsión de precios a través de cambios a las políticas y mantener los apoyos desconectados.

¹⁷ Por ejemplo, mediante el uso de rendimientos y superficies de terrenos fijos como base para el pago.

¹⁸ La información disponible y los detalles de pagos varían sustancialmente de un país a otro. Consultar Baffes y de Gorter (2003) para encontrar un análisis de los criterios de pago de acuerdo con mecanismos desconectados.

¹⁹ Los programas desconectados que ofrecen transferencias de fondos a agricultores no tienen como objetivo central la reducción de la pobreza en zonas rurales. En los países de la OCDE, los agricultores no son los pobres y suelen tener un nivel de ingresos más elevado que la población urbana. Aun cuando en países desarrollados muchos de los pobres se han beneficiado de programas de pagos desconectados, prácticamente la totalidad de los fondos de estos programas se ha destinado a grandes agricultores. Los pagos se basan en niveles anteriores de producción y superficies plantadas, con lo que se favorece a los grandes agricultores comerciales cuya producción va al mercado. La mayoría de los programas desconectados han ignorado a los trabajadores que no poseen tierras quienes además sufren las consecuencias de la reducción de la producción agrícola y de menores oportunidades laborales generadas por la eliminación de apoyos a los precios internos.

Transferencias orientadas a la reducción de la pobreza: transferencias condicionales de fondos

Las transferencias condicionales de fondos en América Latina y el Caribe han probado tener éxito como programas de red de seguridad para la pobreza rural y en algunos casos han ofrecido un considerable apoyo monetario a familias pobres. Como condición para la entrega de estos pagos, las familias envían a sus hijos a la escuela y a exámenes de salud y vacunaciones periódicas (en el caso de niños menores a 5 años de edad).²⁰ Las transferencias de fondos ofrecen asistencia rápida y de corto plazo a las familias con el objeto de mejorar su nivel de nutrición y consumo y apoyan las inversiones de largo plazo en capital humano para los niños. Pareciera ser que la clave del éxito para estos programas es una inversión simultánea en infraestructura social (mejores escuelas y servicios de salud).

Los programas de transferencias condicionales de fondos ofrecen apoyo *basado en los ingresos del hogar* y no *basado en la producción agrícola de las familias rurales*, sin embargo estos programas también pueden apuntar a compensar a agricultores rurales y trabajadores asalariados que no poseen tierras por la pérdida de su empleo o ingresos como resultado de menores medidas de protección sectorial. Los pagos tradicionales desvinculados de la producción (cuyos beneficios se basan en producción o tierra cultivada pasadas) dejan fuera de su espectro a los trabajadores que no poseen tierras y que han perdido oportunidades de empleo y a las familias que no tienen títulos o contratos de arrendamiento de tierras. Los objetivos de los programas de transferencias condicionales de fondos pueden orientarse adecuadamente a zonas que ya sea producen cultivos que compiten con las importaciones que se han visto más afectadas por reducciones arancelarias, o bien a zonas donde abundan los agricultores que no poseen tierras y disponen de pocas alternativas donde trabajar fuera de las actividades agrícolas.²¹ En general, en términos de transferencia de recursos fiscales a los pobres, los programas de transferencias condicionales de fondos son más eficaces que los pagos basados en las tierras ya que ayudan a evitar la migración de familias rurales pobres que no poseen tierras y mantienen a sus niños en la escuela. Estos programas son incluso más efectivos en ausencia de subvenciones al desempleo, programas de trabajo remunerado u otros programas de seguridad que no suelen implementarse en zonas rurales.

Para el año 2002, los programas de transferencias condicionales de fondos de México, Brasil, Colombia, Nicaragua y Honduras habían ayudado a más de 10,5 millones de familias pobres, casi todas ellas de zonas rurales. Los costos fiscales alcanzaron un total de USD 3.200 millones

²⁰ El fundamento es que con frecuencia las familias pobres rurales carecen de los recursos necesarios para pagar los costos directos de educación o atención de salud y enfrentan altos costos de sustitución para enviar a sus hijos a la escuela.

²¹ Recientemente se ha introducido programas de transferencias condicionales de fondos en una cantidad de países de América Latina y el Caribe, incluidos Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Jamaica y otros países como Turquía. La mayor parte de los programas comparten diseños similares y toman como referencia experiencias y evaluaciones entre países. Así, son tres las características comunes: (1) La aplicación se centra en zonas rurales pobres que producen alimentos básicos para consumo o para comercialización de pequeños volúmenes en el mercado. (2) Los pagos se basan en una cantidad de niños por hogar, lo que redundará en mayores subvenciones para las familias más pobres y, por lo general, más numerosas y establecen el fin del programa conforme los niños avanzan en edad y, en consecuencia, dejan de reunir las características que los hacen calificables para el programa. Y (3) tienen el objetivo de que toda prolongación del programa debe quedar sujeta a su impacto en el desarrollo económico y de capital humano de los pobres.

(aproximadamente un 0,2% de los PIB combinados de los países). La mayoría de los programas fueron introducidos en el periodo 2000-2001 (PROGRESA en 1997) luego de una crisis generalizada que afectó a toda la región. Los gobiernos respondieron implementando una red de seguridad para los pobres, en especial en zonas rurales donde la incidencia de la pobreza en ocasiones supera el 70%. El beneficio promedio anual por familia osciló entre los USD 110 por hogar (lo que equivale a menos del 5% del gasto del hogar) en Honduras y los USD 320 (aproximadamente el 20% del gasto del hogar) en México.

Lecciones útiles para programas de apoyo directo para hogares rurales agrícolas y no agrícolas

En términos de hogares agrícolas pobres, los programas de ayuda a los ingresos desvinculada de la producción presentan costos por hogar y efectos de nivelación del consumo similares a los programas de transferencias condicionales de fondos desarrollados más recientemente. En lo que concierne a compensaciones por disminución de protección a la agricultura, la ventaja de los programas de ayuda desconectada a los ingresos es su aceptabilidad política ya que llegan a un amplio espectro de agricultores y no sólo a los pobres. Si bien los programas de ayuda desvinculados a la producción podrían ofrecer ayuda sustancial a los ingresos de los agricultores pobres, también sería posible aplicar otros programas complementarios, como son las pensiones no contributivas a los pobres de la tercera edad y seguro de desempleo. Los gobiernos fiscalmente responsables querrían evitar la duplicación de los programas dirigidos a poblaciones similares. Los profesionales abocados al estudio de mecanismos para la reducción de la pobreza favorecerían los programas de transferencias condicionales de fondos como resultado de sus antecedentes en términos de mejoramiento de la educación, salud y nutrición de los pobres de las zonas rurales, pero sin embargo persisten políticas para ir en apoyo de todos los agricultores, incluidos los grandes agricultores comerciales y las firmas agrícolas. Dadas las realidades políticas, los programas de ayuda desvinculados a los ingresos podrían considerarse en algunos casos como una alternativa eficiente y la mejor estrategia de un país podría ser combinar programas de ayuda desvinculada a la producción y programas de transferencias condicionales de fondos con el fin de utilizar sus respectivas ventajas, sin necesidad que se traslaparan sus coberturas. También podrían resultar aplicables otras limitaciones: los programas eficaces de ayuda desvinculados a la producción podrían depender de una población objetivo fundamentalmente compuesta por agricultores, propietarios de sus tierras y de sus títulos de propiedad, y de buenos antecedentes de catastros. En contraste, los programas de transferencias condicionales de fondos podrían ser más adecuados para zonas muy pobres donde la población incluye a muchos trabajadores que no poseen tierras y pequeños productores que desempeñan actividades extraagrícolas, y donde existen deficiencias agudas en materia de educación, atención de salud y nutrición.

IV. LA DIVERSIDAD DE LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE IMPLICA UNA DIVERSIDAD DE PRIORIDADES DE NEGOCIACIÓN

A. La heterogeneidad de los efectos de los acuerdos de comercio en el bienestar de América Latina

Más allá del efecto en los precios mundiales, gran parte del análisis de los potenciales beneficios de las reformas en el comercio se centra en el impacto de la liberalización en las alzas del valor de las exportaciones. La mayoría de las simulaciones de liberalización del comercio global proyectan importantes incrementos de las exportaciones desde América Latina. Del mismo modo, se estima que la eliminación de todos los aranceles (incluidos los equivalentes arancelarios) en el Hemisferio Occidental como resultado del ALCA llevará a un aumento de las exportaciones de productos agropecuarios de América Latina del orden de un 14%.²² Como es de esperar, los resultados de dichas reducciones arancelarias diferirán de un producto a otro y de un país a otro. El BID estima que las exportaciones podrían incrementarse por encima de un 10% para todos los subgrupos de países del hemisferio, con excepción de México y Canadá. Las exportaciones del Grupo Andino se elevarían cerca de un 12%, las exportaciones desde Argentina, Centroamérica y el Caribe crecerían un 15%, y las de Brasil y Chile aumentarían un 27%.

Tomando como base un conjunto de estudios realizados sobre liberalización global es posible hacer tres generalizaciones amplias respecto de la región de América Latina y el Caribe: (1) que los precios agrícolas se elevarán en un 10% o algo menos como resultado de acuerdos de comercio multilaterales, lo que es relativamente poco si se compara dicho aumento con la volatilidad inherente de los precios mundiales; (2) que las exportaciones crecerán en forma sustancial; y (3) en términos absolutos de dólares EE.UU., que los beneficios globales en términos de bienestar son considerables y son fundamentalmente capturados por los países que apoyan la liberalización del comercio. No obstante, los resultados para los beneficios, si bien son positivos en forma global, son por lo general reducidos para los países individualmente respecto del PIB nacional, en especial para las grandes economías. Por ejemplo, se estima que los beneficios en materia de bienestar serán del orden de cero a 1,2% del PIB para países como Argentina y Brasil, ejemplos de naciones que se esperaba percibieran los mayores beneficios de la liberalización del comercio mundial (Bianchi, Rozada y Sanguinetti, 2004).

Por otra parte, dentro de cada país resulta más difícil predecir cuál sería la dirección del impacto de un comercio agrícola más libre para los consumidores de bajos ingresos y compradores netos de alimentos de la región que viven tanto en zonas rurales como urbanas. En términos de hogares de bajos ingresos, la estimación, tal y como lo concluye tentativamente Anderson (2004) es que un régimen más liberal de comercio mundial tendría los efectos de reducir la pobreza en los

²² Consultar la publicación del BID “Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America” (2002), Apéndice 3.2.

países en vías de desarrollo al elevar la demanda de mano de obra no calificada y las exportaciones de los países pobres. Con todo, existe la preocupación de que la reciente tendencia hacia la liberalización del comercio en América Latina pueda tener efectos negativos en la demanda de mano de obra no calificada, lo que se traduciría en menores salarios, desempleo y pobreza.

Un estudio reciente (Gasparini, Gutiérrez y Porto, 2005) investigó los vínculos potenciales entre los resultados relativos a comercio y mano de obra en zonas rurales de América Latina y el Caribe mediante una estimación de modelos de regresión de hogares que comparó con microdatos de 60 estudios de hogares de América Latina y el Caribe y datos globales de países.²³ El estudio arrojó una asociación significativa entre resultados laborales individuales y algunas medidas del comercio, en especial exportaciones, comercio como una parte del PIB y el precio de las exportaciones. El resultado principal es que el comercio internacional ha sido asociado a salarios más elevados y mayor ingreso laboral en zonas rurales. Los beneficios del comercio en términos de ingresos laboral no difieren por grupos de educación formal. Por el contrario, aquellos trabajadores en los últimos cuartiles de la distribución de salarios aparentemente se benefician más de una mayor apertura del comercio. También se asocia los mayores precios de las exportaciones a mayores salarios, empleo e ingresos por mano de obra; todos los individuos de las zonas rurales se benefician casi en la misma proporción como resultado de precios más elevados de las exportaciones.²⁴ Este estudio sustenta la perspectiva de que una mayor exposición al comercio podría acarrear una expansión del sector agrícola y beneficios para aquellos factores intensamente utilizados en zonas rurales, incluidas la mano de obra, en forma coherente con sus ventajas comparativas.²⁵ A la luz de esta interpretación, los resultados son coherentes con modelos de comercio y convergencia, según los cuales la actividad económica se desplazaría desde los grandes centros urbanos a las ciudades más pequeñas.

B. La heterogeneidad de los efectos de las futuras reformas

Dada la variada estructura del comercio cabría esperar distintos impactos en los países de América Latina y el Caribe como resultado de una reforma en el comercio agrícola global. Es probable que la liberalización multilateral perjudique –en el corto plazo– a grandes grupos de personas de los 17 países importadores netos de alimentos. Esta aseveración no pretende negar que desde una perspectiva a largo plazo, la liberalización del comercio provocaría una expansión del crecimiento en todos los sectores de la economía y, finalmente, serviría para elevar el nivel de ingresos y reducir la pobreza. Diversos estudios han demostrado que una mayor apertura de todos los aspectos del comercio va de la mano con un crecimiento nacional más acelerado, si

²³ El estudio combina datos de más de cuatro millones de personas incluidas en estudios realizados en 17 países de América Latina y el Caribe entre 1989 y 2002, incluidas mediciones e indicadores de comercio internacional, en su mayoría obtenidos de la base de datos SIMA del Banco Mundial.

²⁴ Cabe hacer notar que rara vez los resultados correspondientes a zonas urbanas resultan significativos desde el punto de vista estadístico: los ingresos totales por mano de obra en zonas rurales no se ven afectados por el comercio al medirse en volúmenes o precios. Los salarios urbanos por hora no parecen verse afectados por las mediciones del comercio y parece ser que el empleo se incrementa con el comercio (si bien en ocasiones este efecto es sólo marginalmente significativo).

²⁵ Cabe destacar que los estudios sobre hogares de América Latina y el Caribe no tienen por objetivo evaluar específicamente al sector agrícola y las zonas identificadas como rurales pueden corresponder a pequeños centros semiurbanos vinculados a la economía rural, incluida la agricultura.

bien en el corto y mediano plazo habrá algunos perdedores. Una forma de anticipar el posible efecto neto de la liberalización del comercio agrícola es evaluar las situaciones de comercio neto de los países de América Latina y el Caribe respecto de los diversos grados de protección a los productos agrícolas al interior de la OCDE. Los Cuadros 9 y 10 presentan balanzas comerciales netas (en dólares EE.UU. y porcentajes de exportaciones e importaciones) individuales por país según subconjuntos de productos que reciben tres niveles distintos de protección y apoyo (datos disponibles 1999–2001²⁶) en la OCDE, sobre la base de exportaciones e importaciones promedio durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2002. Habitualmente, la protección se concentra en un subconjunto de productos (por ejemplo, la cobertura de la PAC en la UE), y de esta forma, mientras mayor sea el nivel de protección y apoyo (definido por el coeficiente de protección nominal, CPN, y el Subsidio Equivalente al Productor, conocido por PSE en inglés), menor será la cantidad de productos cubiertos (y en consecuencia, incluidos en el cálculo de las balanzas comerciales netas del Cuadro 2).

Por ejemplo, en el caso de Argentina en el Cuadro 9, sólo \$125,5 millones de sus exportaciones agrícolas anuales promedio para 2000–2002 se encuentran en el subgrupo de productos agrícolas que son materia de un alto nivel de protección por parte de la OCDE (CPN > 1,85 y SEP > 50%), a saber, azúcar y arroz. Estas exportaciones representan apenas algo más que un 1% de sus exportaciones agrícolas totales. Argentina importa anualmente un promedio de \$3,6 millones de dólares EE.UU. de aquellos productos altamente protegidos, lo que arroja una proporción de exportaciones a importaciones en la balanza comercial neta para este subconjunto de productos agrícolas equivalente a 34,5. Si ampliamos el subconjunto de manera que incluya los lácteos y otros productos del segundo nivel de apoyo (CPN > 1,20, SEP > 40%), las exportaciones de Argentina se incrementan hasta \$429 millones de dólares EE.UU., pero proporcionalmente menos que el aumento de las importaciones hasta \$27,3 millones ($X/M = 15,7$). Ahora, si ampliamos el subconjunto de productos aún más para que incluya aquellos productos que están al menos moderadamente protegidos por parte de la OCDE (CPN > 1,15, SEP > 28%), las exportaciones de Argentina se elevan sustancialmente hasta alcanzar los \$ 4.337,3 millones de dólares EE.UU. Sus importaciones aumentan hasta \$112,1 millones de dólares EE.UU., lo que arroja una balanza comercial neta de exportaciones de 38,7 para productos que están al menos moderadamente protegidos. Cabe destacar que las exportaciones agrícolas *totales* de Argentina promediaron los \$10.900 millones durante el periodo 2000–2002, lo que implica que las exportaciones del país se encuentran fuertemente orientadas hacia productos que registran niveles relativamente bajos de protección en la OCDE.

En consecuencia, uno de los resultados sorprendentes de los Cuadros 9 y 10 es que la gran mayoría de los países (15 de 22) son importadores netos (es decir, $X/M < 1$) de productos que están “al menos moderadamente protegidos”. Además, estos productos que cuentan con una protección entre moderada y alta representan una proporción significativa del total de las importaciones de bienes agrícolas con un promedio de 36% para la región. Los principales exportadores netos de estos productos son Argentina, Paraguay y Uruguay y en menor medida, Brasil, Nicaragua, Guatemala y Cuba. Debido a la importancia del azúcar para varios países de Centroamérica y el Caribe, es en la categoría de productos que tienen el *más alto* nivel de protección donde encontramos a la mayoría de los países exportadores netos: 16 de 22 países del

²⁶ OCDE (2002b), “Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2002, Highlights.”

Cuadro 9. Considerando tanto el nivel como la composición de las exportaciones, sólo algunos países podrían tener el potencial de obtener beneficios relativamente mayores frente a la reducción de los niveles de protección más altos en la OCDE (azúcar y arroz), en especial para el Caribe y Guatemala.

Si observamos los niveles absolutos y su participación en las exportaciones totales, tenemos que Argentina, Brasil, Paraguay y Nicaragua constituyen casos claros en los que los mayores beneficios surgirían de la reducción de la protección a productos que se encuentran moderadamente protegidos por la OCDE, y no en los rubros de mayor protección. No obstante, aproximadamente un 60% de sus exportaciones agrícolas están sujetas a niveles aún menores de protección por parte de los países de la OCDE (es decir, ya sea CPN<1,15 o bien SEP<28%). En contraste, para Cuba el grueso de los beneficios emanaría del grupo de productos que tiene el mayor nivel de protección (es decir, el azúcar), que representa prácticamente el 60% de sus exportaciones de bienes agrícolas.

Cuadro 9
Balanza comercial de productos agrícolas para distintos niveles de protección en la OCDE
(en millones de dólares EE.UU. de hoy), promedio correspondiente al periodo 2000-2002

Subconjunto de productos	Grupo 1			Grupos 1 & 2			Grupos 1, 2, & 3		
	Protección muy alta CPN $\geq 1,85$ SEP $\geq 50\%$			Protección intermedia CPN $\geq 1,20$ SEP $\geq 40\%$			Protección moderada CPN $\geq 1,15$ SEP $\geq 28\%$		
País	Exportaciones	Importaciones	Balanza X/M	Exportaciones	Importaciones	Balanza X/M	Exportaciones	Importaciones	Balanza X/M
Argentina	125,2	3,6	34,5	429,0	27,3	15,7	4.337,3	112,1	38,7
Bolivia	11,5	3,7	3,2	18,4	17,5	1,1	64,8	131,8	0,5
Brasil	1.863,4	130,3	14,3	1.889,7	409,7	4,6	5.769,5	1.738,5	3,3
Chile	0,3	63,9	0,0	48,2	99,8	0,5	125,0	493,7	0,3
Colombia	207,4	39,2	5,3	256,4	74,2	3,5	269,0	605,6	0,4
Ecuador	24,6	7,2	3,4	25,7	11,6	2,2	49,0	117,9	0,4
Paraguay	7,6	2,2	3,5	7,8	12,4	0,6	329,2	34,6	9,5
Perú	16,5	64,1	0,3	23,0	128,3	0,2	30,3	468,2	0,1
Uruguay	160,9	17,7	9,1	313,1	20,1	15,6	626,6	65,7	9,5
Venezuela	13,8	67,7	0,2	15,4	235,1	0,1	59,9	600,2	0,1
Total Sudamérica	2.431,2	399,4	6,1	3.026,7	1.036,0	2,9	11.660,4	4.368,2	2,7
Costa Rica	31,6	12,8	2,5	52,4	28,3	1,8	92,9	188,7	0,5
El Salvador	59,3	13,7	4,3	61,5	93,7	0,7	80,7	241,5	0,3
Guatemala	210,9	11,6	18,2	211,6	79,0	2,7	251,3	227,2	1,1
Honduras	15,5	18,7	0,8	19,7	54,4	0,4	22,6	121,9	0,2
México	70,5	114,4	0,6	116,6	843,9	0,1	270,8	4.569,1	0,1
Nicaragua	37,8	14,8	2,6	59,1	30,9	1,9	134,3	65,0	2,1
Panamá	16,5	2,8	5,9	27,5	27,4	1,0	39,8	80,7	0,5
Total México y Centroamérica	442,0	188,9	2,3	548,4	1.157,5	0,5	892,4	5.494,0	0,2
Cuba	477,6	121,1	3,9	477,7	219,4	2,2	477,8	432,4	1,1
Rep, Dominicana	84,0	20,1	4,2	84,0	51,4	1,6	84,1	186,2	0,5
Haití	—	106,3	—	0,0	135,1	0,0	0,0	175,2	0,0
Jamaica	69,5	42,6	1,6	78,5	83,6	0,9	79,1	159,8	0,5
Trinidad y Tobago	30,2	23,5	1,3	33,8	69,4	0,5	39,0	131,3	0,3
Total Caribe	661,3	313,5	2,1	674,1	558,9	1,2	680,0	1.084,9	0,6
Total América Latina y el Caribe	3.534,5	901,8	3,9	4.249,2	2.752,4	1,5	13.232,8	10.947,1	1,2

Nota: Grupo 1, protección muy alta: productos con un Coeficiente de Protección Nominal (CPN) $\geq 1,85$ y un Subsidio Equivalente al Productor (SEP) $\geq 50\%$: arroz, azúcar. Grupo 2, protección elevada: productos con $1,20 \leq \text{CPN} < 1,85$ y $40\% \leq \text{SEP} < 50\%$; lácteos, carnes de oveja y cabra. Grupo 3, protección moderada: productos con $1,15 \leq \text{CPN} < 1,2$ y $28\% \leq \text{SEP} < 40\%$; carne de vacuno, trigo y cereales, excluido el maíz, maíz y oleaginosas

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de datos de FAOSTAT y OCDE, presentados en informe del Banco Mundial, "Beyond the City: The Rural Contribution to Development" (Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo).

Cuadro 10
Porcentaje del comercio en todos los productos agrícolas para distintos niveles de
protección de la OCDE, promedio correspondiente al periodo 2000-2002

País	Valor total		Grupo 1, protección muy alta		Grupos 1 & 2 Protección intermedia		Grupos 1, 2 & 3 Protección moderada	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
			CPN $\geq 1,85$ SEP $\geq 50\%$		CPN $\geq 1,20$ SEP $\geq 40\%$		CPN $\geq 1,15$ SEP $\geq 28\%$	
Argentina	10.900,0	872,9	0,01	0,00	0,04	0,03	0,40	0,13
Bolivia	403,3	232,0	0,03	0,02	0,05	0,08	0,16	0,57
Brasil	16.000,0	3.768,2	0,12	0,03	0,12	0,11	0,36	0,46
Chile	3.351,4	1.228,4	0,00	0,05	0,01	0,08	0,04	0,40
Colombia	2.925,6	1.577,5	0,07	0,02	0,09	0,05	0,09	0,38
Ecuador	1.592,1	475,2	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,25
Paraguay	519,3	310,1	0,01	0,01	0,02	0,04	0,63	0,11
Perú	739,4	1.052,8	0,02	0,06	0,03	0,12	0,04	0,44
Uruguay	998,0	387,3	0,16	0,05	0,31	0,05	0,63	0,17
Venezuela	329,6	1.813,5	0,04	0,04	0,05	0,13	0,18	0,33
Total Sudamérica	38.000,0	11.900,0	0,06	0,03	0,08	0,09	0,31	0,37
Costa Rica	1.698,2	518,5	0,02	0,02	0,03	0,05	0,05	0,36
El Salvador	539,3	822,0	0,11	0,02	0,11	0,11	0,15	0,29
Guatemala	1.434,7	793,0	0,15	0,01	0,15	0,10	0,18	0,29
Honduras	630,8	491,1	0,02	0,04	0,03	0,11	0,04	0,25
México	8.191,1	11.200,0	0,01	0,01	0,01	0,08	0,03	0,41
Nicaragua	404,4	294,2	0,09	0,05	0,15	0,11	0,33	0,22
Panamá	313,0	417,3	0,05	0,01	0,09	0,07	0,13	0,19
Total México y Centroamérica	13.300,0	14.700,0	0,03	0,01	0,04	0,08	0,07	0,37
Cuba	812,8	848,2	0,59	0,14	0,59	0,26	0,59	0,51
Rep. Dominicana	595,0	691,9	0,14	0,03	0,14	0,07	0,14	0,27
Haití	23,2	362,0	—	0,29	0,00	0,37	0,00	0,48
Jamaica	260,2	404,8	0,27	0,11	0,30	0,21	0,30	0,39
Trinidad y Tobago	248,8	344,5	0,12	0,07	0,14	0,20	0,16	0,38
Total Caribe	2.310,2	3.746,4	0,29	0,08	0,29	0,15	0,29	0,29
Total América Latina y el Caribe	53.600,0	30.300,0	0,07	0,03	0,08	0,09	0,25	0,36

Nota: Grupo 1, protección muy alta: productos con un Coeficiente de Protección Nominal (CPN) $\geq 1,85$ y un Subsidio Equivalente al Productor (SEP) $\geq 50\%$: arroz, azúcar. Grupo 2, protección elevada: productos con $1,20 \leq \text{CPN} < 1,85$ y $40\% \leq \text{SEP} < 50\%$; lácteos, carnes de oveja y cabra. Grupo 3, protección moderada: productos con $1,15 \leq \text{CPN} < 1,2$ y $28\% \leq \text{SEP} < 40\%$; carne de vacuno, trigo y cereales, excluido el maíz, maíz y oleaginosas.
Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de datos de FAOSTAT y OCDE, presentados en informe del Banco Mundial, "Beyond the City: The Rural Contribution to Development" (Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo).

Algunos países que son grandes exportadores netos de productos agrícolas también son importadores netos de productos que reciben un grado de protección moderado a muy alto en la OCDE. Por ejemplo, Colombia y Chile exportaron en promedio \$2.900 y \$3.300 millones de dólares EE.UU. anuales en todos los productos agrícolas durante el periodo comprendido entre 2000 y 2002 (Cuadro 10). Para el subconjunto de productos que tienen una “protección moderada” en la OCDE, Colombia y Chile fueron importadores netos, sólo exportando \$269 y \$125 millones de dólares EE.UU. por año respectivamente, lo que representa 9% y 4% de sus correspondientes exportaciones relacionadas con agricultura. Por el contrario, estos productos que cuentan con una protección entre moderada y alta representan aproximadamente un 40% de las *importaciones* totales relacionadas con agricultura de ambos países. Para estos dos países, una reducción de la protección (y un incremento del precio mundial) de los productos con menores niveles de apoyo de la OCDE tendría un impacto mayor en el incremento de las exportaciones que la reducción del apoyo para un nivel de protección moderado a alto.

Una consecuencia de los porcentajes de comercio por categoría de protección detallados en el Cuadro 10 es que la reducción de los niveles de protección más altos sería percibida como un beneficio evidente para una cantidad de países de la región desde el punto de vista de sus actuales patrones de comercio agrícola: Brasil (12%), Uruguay (16%), Guatemala (15%) y Cuba (59%). Si consideramos a un grupo más amplio de productos protegidos (Grupos 1 a 3), la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son importadores netos de alimentos y sus exportaciones están orientadas a productos con niveles relativamente menores de protección. A la larga, sin dicha protección en la OCDE, los países de América Latina y el Caribe incrementarían sus exportaciones en algunos de estos productos con protección moderada a alta, y es posible que algunos países que hoy son importadores netos se convirtieran en exportadores netos. Sin embargo, en el corto plazo, las reducciones arancelarias y de subvenciones para productos con niveles moderados de protección (lo que llevaría a mayores precios mundiales para dichos productos) serían percibidas negativamente por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (15 de 22) que corresponden a importadores netos de estos productos.

Desde la perspectiva de los actuales patrones de la balanza comercial, la mayor parte de los países de ALC reconocerían mayores beneficios *relacionados con las exportaciones* como resultado de una reducción de la protección de la OCDE sobre productos que gozan de un apoyo relativamente bajo de la OCDE y que afectan el grueso de sus exportaciones agrícolas. No obstante, debemos recordar que el término protección aquí definido considera tanto aranceles como subvenciones en términos de TNP y SEP. Sin embargo, probablemente existen algunos productos para los cuales los aranceles son un tanto elevados pero que no reciben subsidios internos de significación, como es el caso de la progresividad arancelaria (*tariff escalation*) para los productos agrícolas elaborados o semielaborados. Habitualmente, las negociaciones de estos productos son tratadas fuera de la negociación sobre agricultura, ya que van más allá de la política agrícola propiamente tal. Por esta razón, el solo hecho que las exportaciones de un país se encuentren orientadas a productos que tienen una “protección” relativamente reducida de parte de la OCDE no implica que esta nación no se beneficie de una reducción de los aranceles elevados, aun cuando las negociaciones en torno a dicha reducción se realizaran en el marco de un foro no agrícola.

C. ¿Qué es más importante para el comercio agrícola, los aranceles o las subvenciones en los países ricos?

Un estudio reciente sustentado en el modelo gravitacional del comercio bilateral de productos agrícolas entre los EE.UU. y los países de ALC (Bianchi, Rozada y Sanguinetti, 2004) arrojó que la estimación de la elasticidad de las importaciones estadounidenses respecto de una reducción arancelaria es seis veces la de la elasticidad respecto del equivalente arancelario de los subsidios internos. En dicho estudio, los “subsidios internos” representan la brecha que existe entre precio interno y mundial atribuible a medidas fronterizas no arancelarias y subvenciones. Este resultado coincide con otros estudios (por ejemplo, Hoekman, Ng, y Olarreaga, 2002) que enfatiza la importancia de los aranceles versus las subvenciones en términos de determinación de la demanda de importación de productos agrícolas. Una disminución de los subsidios internos reduciría los incentivos a la producción de EE.UU. (reducción que dependería del grado de desconexión de las subvenciones), pero sin un cambio de los aranceles, los consumidores harían frente al mismo precio. Es posible que las importaciones se incrementaran conforme decayera la producción interna, pero la cantidad total adquirida por los consumidores seguiría siendo constante. No obstante, una reducción de los aranceles elevaría la cifra total de la demanda. La evidencia empírica demuestra la importancia del efecto de desplazamiento en las importaciones agrícolas como resultado de apoyos no arancelarios que mantienen los precios internos de los productores por encima de los precios mundiales, pero el efecto negativo sobre los aranceles más altos sobre la demanda de importaciones es mucho mayor.²⁷

Esta situación tiene repercusiones en países de la región de ALC, tanto respecto de la OMC como de los TLC con EE.UU. y Europa. En materia de acceso al mercado, los países de ALC percibirían mayores beneficios al negociar la reducción de aranceles y la ampliación de los cupos de importación frente a lo que serían arduas y extensas negociaciones sobre la reducción total de los subsidios. Cabe la posibilidad que la atención actual de los países de ALC sea erróneamente orientada hacia el enorme nivel de gasto total de los países ricos en sus sectores agrícolas. La evidencia demuestra que centrarse en la reducción de protecciones de las fronteras (aranceles y cupos) en los países ricos generaría beneficios significativos en términos de volúmenes de comercio. Evidentemente, para muchos países –unos ricos y otros no tanto– un arancel constituye un medio de mantener un ingreso del productor que no requiere de pagos estatales, que genera recaudación fiscal y traspasa los costos de protección a los consumidores. Reducir los aranceles puede ser muchísimo más difícil si, en términos políticos, requiere de un incremento del gasto del gobierno destinado a sus agricultores.

²⁷ El análisis de comercio “bilateral” entre la UE, como entidad única, y otros países es mucho menos claro respecto de los efectos relativos que registran los aranceles sobre la demanda de las importaciones comparados con las subvenciones. Los resultados más débiles pueden explicarse al tomar a Europa como un todo y el comercio de tránsito de bienes agropecuarios a través de Europa, con destino a países no pertenecientes a la UE.

V. CONCLUSIONES: REFLEXIONES SOBRE UNA COMPENSACIÓN DURANTE LA TRANSICIÓN SOCIALMENTE EQUITATIVA Y ECONÓMICAMENTE EFICIENTE HACIA UN COMERCIO MÁS LIBRE EN ALC

En la región de ALC, la participación de la agricultura en las exportaciones totales nacionales es elevada, en especial si se considera la reducida participación del sector en el PIB nacional. Por otra parte, al analizar el comercio agrícola, deberíamos no sólo incluir la agricultura primaria, sino también los productos agrícolas elaborados, los cuales han registrado un crecimiento sustancial y constituyen un aporte al ingreso rural no agrícola. Los antecedentes de que se dispone respecto de diversos países de la región demuestran que la participación del empleo no agrícola en el ingreso total de una familia rural es elevado y va en ascenso. Al tratarse de una región donde abunda la tierra, cuyas densidades de población son relativamente bajas y donde el crecimiento de la agricultura se encuentra limitado por la demanda interna, *el crecimiento del sector agroalimentario en ALC depende enormemente de las exportaciones.*

El crecimiento de la agricultura primaria y el crecimiento del sector agroindustrial (dependiente del dinamismo del sector primario) han sido y es probable que continúen siendo motores del desarrollo económico rural y nacional para la mayoría de los países de la región. Asimismo, los antecedentes recabados también sugieren que el crecimiento del sector agroalimentario representa un aporte para la reducción de la pobreza, indudablemente de la pobreza rural e incluso de la pobreza nacional de algunos países. En la práctica resulta más difícil comprobar la hipótesis que la expansión del comercio agrícola es más importante que el crecimiento de otros sectores para la reducción de la pobreza, aun cuando algunos datos indican que ése sería el caso, pero sólo para algunos países. La importancia de las exportaciones para el crecimiento del sector agroalimentario se manifiesta en el énfasis que ponen los países de ALC en el acceso al mercado y en las negociaciones de comercio.

Cabe destacar tres conclusiones directamente pertinentes a las situaciones de negociación de los países de ALC ante la OMC. En primer lugar, tenemos la protección de las fronteras versus las subvenciones internas: *Los países de ALC percibirían mayores beneficios de negociar la reducción de aranceles y la ampliación de los cupos de importación que de apoyar la reducción de la totalidad de las subvenciones internas de la OCDE.* En segundo lugar, la mayoría de los países de ALC reconocería *mayores beneficios relacionados con las exportaciones como resultado de una reducción amplia de la protección de la OCDE sobre productos que gozan de un apoyo relativamente bajo de la OCDE* que si se abocaran a los productos sujetos a una mayor protección. Por último, si bien la región –vista como un todo– tiene una fuerte orientación hacia la exportación de productos agropecuarios, *hay 16 países (de un total de 22) que son importadores netos de alimentos y 10 (de 22) que son importadores netos de productos agrosilvícolas.*

Esta tercera conclusión complica la cuestión de las negociaciones sobre comercio al introducir la problemática de la distribución de los beneficios resultantes de un comercio más libre. Así, afectaría la formación de coaliciones. Los importadores netos de alimentos se benefician de menores precios del mercado mundial inducidos por medidas proteccionistas y subvenciones a la

agricultura en países de la OCDE. Es más, para muchos países de ALC el debate de políticas internas se centra en las cuestiones de los subsectores que compiten con las importaciones. De hecho, contraria a la imagen de una América Latina y un Caribe desprotegidos, competitivos, donde abundan políticas agrícolas orientadas a las exportaciones, los perfiles arancelarios de NMF observados en las importaciones de productos agrícolas y alimentarios son relativamente elevados. En el contexto de las negociaciones de la OMC, no resulta sorprendente entonces que los países de ALC hayan puesto tanto énfasis en reducciones arancelarias de largo plazo y en mecanismos de salvaguardias especiales para los países en vías de desarrollo. En materia de política interna, *las cuestiones sobre una transición socialmente equitativa hacia un comercio más libre –y el potencial impacto negativo sobre algunos grupos políticamente influyentes– han llevado la atención hacia mecanismos de compensación y de redes de seguridad (safety nets).*

Con anterioridad a la Ronda de Uruguay, algunos países de la región aplicaron reformas integrales a la economía y al comercio. Tales reformas, enteramente coherentes con los posteriores acuerdos de la OMC, fueron en un principio unilaterales y más adelante se incorporaron a acuerdos de comercio bilaterales y subregionales. De no ser por las reformas unilaterales de comercio, resulta improbable que los acuerdos bilaterales y/o sub-regionales habrían tenido un efecto significativo.

Recientemente se ha registrado una tendencia hacia los acuerdos bilaterales, como parte de la cual países de ALC han suscrito diversos acuerdos bilaterales y subregionales durante los últimos años. Hoy en día, a diferencia de la situación que se registraba hace una década, la mayor parte de los países de ALC parece estar poniendo mayor énfasis en los acuerdos de comercio con las naciones del Hemisferio Norte y con las grandes economías de Asia, situación que en parte se debe a los beneficios que se espera percibir como resultado del acceso a los mercados de estos países, las reducidas expectativas de que se efectúen reducciones sustanciales en el nivel de apoyo de la OCDE en virtud de la Ronda de Doha y al deficiente desempeño que se percibe de los acuerdos subregionales, como es el caso del MERCOSUR.

Respecto de la proliferación y el endurecimiento de normas agroalimentarias, *el incremento de las exportaciones de productos perecederos y de alimentos elaborados ha acentuado la importancia de cumplir tanto con las normas y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de los países desarrollados como con los requerimientos de los importadores y minoristas del sector privado de los países de la OCDE.* Los organismos de salud y los actores del sector privado del mundo desarrollado no otorgarán un “trato especial y diferenciado” y la tendencia hacia normas más estrictas seguirá adelante. Las fortalezas y las debilidades de los eslabones de las cadenas de suministro de productos agroalimentarios en ALC se hacen más evidentes conforme los países se inclinan más hacia la exportación de productos distintos a los productos básicos. Se debe enfrentar el mayor costo en el cumplimiento de normas más estrictas, lo que complicará la situación de los países más pobres y aquellos con capacidad institucional más débil respecto de la aplicación de normas. Las normas del mundo desarrollado respecto a buenas prácticas agrícolas se han ido incorporando al comercio exterior para muchos productos de ALC (aun cuando esta aseveración es menos aplicable a los productos básicos, donde la cuestión de los organismos modificados genéticamente (OMG) constituye la principal preocupación de las políticas no relativas a comercio).

La creciente importancia de la industria agroprocesadora en el aumento de las exportaciones también destaca la necesidad de hacer frente a la cuestión de la progresividad arancelaria, tanto en el contexto general de la OMC, como respecto de TLC con los EE.UU. y otras naciones desarrolladas. Por ejemplo, las reducciones de los aranceles a productos básicos elaborados y almacenables quedaron rezagadas en el condicionamiento del acuerdo suscrito por Chile con EE.UU. al quedar supeditadas a reducciones programadas en un periodo de ocho a doce años, con lo que dichos productos siguen estando expuestos a posibles aplicaciones de salvaguardas especiales por parte de EE.UU. El rápido crecimiento de las exportaciones de productos elaborados desde ALC, a pesar de la gran progresividad arancelaria de parte de los países desarrollados sugiere que las exportaciones de este sector podrían experimentar una expansión incluso más acelerada.

Por mucho tiempo se ha considerado que una infraestructura adecuada constituye un factor importante para la productividad y el crecimiento, incluido el crecimiento de las exportaciones. Suscribir acuerdos de comercio es una cosa; otra totalmente distinta es hacer que el comercio funcione bien. El comercio depende de sistemas eficientes de telecomunicaciones, transporte, portuarios, ferroviarios, de generación de energía eléctrica, y todos ellos requieren de grandes inversiones bien coordinadas. La OMC no restringe la participación de los gobiernos en este tipo de inversiones, ni en otras inversiones institucionales menos tangibles, especialmente favorables para la agricultura en términos generales, y en términos puntuales para los agricultores más pobres, como es el caso de la administración de tierras, acceso a fuentes hídricas, investigación y desarrollo y extensión, pequeñas organizaciones agrícolas y empresas rurales no agrícolas. En virtud de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, los países en vías de desarrollo tienen mucha mayor flexibilidad para hacer uso de diversas inversiones que no distorsionan comercio para sus sectores agrícolas.²⁸

La infraestructura en la mayor parte de la región de ALC es subdesarrollada y se requiere de mayores capacidades institucionales y capital humano, fundamentalmente en los países más pobres, para poder otorgarles una posibilidad justa de competir. La inversión extranjera puede desempeñar una función importante en el desarrollo de infraestructura, siempre y cuando “las reglas” sean claras y confiables. La infraestructura se encuentra vinculada a la reducción de la desigualdad de los ingresos y a la capacidad de los países de aprovechar la liberalización del comercio al permitir el crecimiento de las exportaciones y la distribución eficiente de los recursos, y al atraer inversiones en general. La inversión en infraestructura relacionada con el transporte y el acceso a mercados extranjeros es fundamental para una industria geográficamente dispersa, como es la agricultura. Por ejemplo, la elasticidad del comercio internacional respecto de los costos de transporte es bastante elevada. En los países de ALC, los costos de logística son sustancialmente más altos que en los países desarrollados (debido a los niveles de ingreso, población y tamaño geográfico). Para garantizar una transición económicamente eficiente hacia un comercio más libre, muchos gobiernos más pobres y de institucionalidad más débil deberán recurrir a una estrategia abierta de mejoramiento de su infraestructura. En esta y otras áreas, los organismos externos, como el Banco Interamericano de Desarrollo, pueden cumplir una función de vital importancia.

²⁸ Este último punto es materia de un análisis comprehensivo en Díaz-Bonilla, Diao y Robinson (2003).

REFERENCIAS

- Aksoy, A., y J. Beghin. 2004. "Agricultural trade and developing countries: Implications of recent research." Presentación al Directorio del Banco Mundial.
- Anderson, K. 2004. "Subsidies and trade barriers," Documento sobre problemáticas preparado para el Proyecto de Consenso de Copenhague, mayo.
- Lopez, R. Y Anríquez, G., caps. 3 y 4 en Valdés, A. y Foster, W. "Externalidades de la Agricultura Chilena" (2005), Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago
- Baffes, J. y De Gorter, H. 2003. Decoupling Support to Agriculture: An Economic Analysis of Recent Experience. Banco Mundial.
- Bianchi, Rozada y Sanguinetti. 2004.
- Bianchi E., M.G. Rozada y P. Sanguinetti. 2004. "Market access gains in US and EU's agriculture import market: Estimates based on bilateral trade." Documento de antecedentes preparado para el Banco Mundial, Flagship 2004.
- Castañeda, T. 2004. "Compensation for trade reforms in agriculture in Latin America and the Caribbean: Policy options and design and implementation issues." Documento de antecedentes preparado para el Banco Mundial, Flagship 2004.
- Cline, W.R. 2004. Trade Policy and Global Poverty. Institute for International Economics. Washington, D.C.
- de Ferranti, D., G.E. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés. 2005. Beyond the City: The Rural Contribution to Development, Estudios del Banco Mundial sobre ALC, Banco Mundial.
- Diaz-Bonilla, E., X. Diao y S. Robinson. 2003. "Thinking inside the boxes: Protection and investments in the development and food security boxes." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Dimaranan B.V., T. W. Hertel y W. Martin. 2002. "Potential Gains from Post-UR Trade Reform: Impacts on Developing Countries". Documento presentado en el simposio de verano de International Agricultural Trade Research Consortium sobre "The Developing Countries, Agricultural Trade and the WTO", Whistler, British Columbia, Canadá. Junio.
- FAO 2004. "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2003-2004: Agricultural Biotechnology: Meeting the needs of the poor?." Roma. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Fontagné, Lionel, J.-L. Guérin y S. Jean. 2003. "Market Liberalization in the Doha Round: Scenarios and Assessment". Documento de trabajo CEPII No. 2003-12.
- Gasparini, L., L. Gutierrez y G. Porto. 2004. "Trade and labor outcomes in Latin America's rural areas, a cross-household surveys approach," preparado para el proyecto Flagship, Banco Mundial.
- Gilbert, C.L. 2003. "Trends and Volatility in Agricultural Commodity Prices," presentado en el Simposio de la FAO sobre el estado de la investigación y las direcciones futuras de los mercados y el comercio de productos básicos agrícolas. Roma, diciembre 16-17 de 2003.
- Hoekman, B., F. Ng y M. Olarreaga. 2002. "Reducing Agricultural Tariffs versus Domestic Support: What's more Important for Developing Countries?" Documento de trabajo N° 2918 sobre Investigación de políticas del Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America, Apéndice 3.2.

- Krivonos, E. 2003. "The impact of multilateral trade liberalization: Recent studies," Banco Mundial.
- Krueger, A.O., Schiff, M. & Valdés, A. 1988, 'Agricultural incentives in developing countries: Measuring the effects of sectoral and economywide policies, The World Bank Economic Review, v. 2 n.3, (Septiembre): 255-272.
- OCDE. 2002a. "The Medium Term Impacts of Trade Liberalization in OECD Countries on the Food Security in Non-Member Economies." COM/AGR/TD/WP(2001)74/FINAL.
- OCDE. 2002b. Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, Highlights. París.
- Reardon, T. 1999. "Rural non-farm income in developing countries." El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1998. Roma. FAO.
- Reardon, T., J. Berdegú y G. Escobar. 2001. "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: overview of issues, patterns, and determinants," World Development, v.29 n.3 (Marzo).
- Rodrik, D. 2003. "Trade Liberalization and Poverty: Comments", presentado en Center for Global Development/Global Development Network Conference on Quantifying the Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries, Institute for International Economics, Washington, D.C., Octubre 23-24.
- Rosegrant, Mark W. y S. Meijer. 2002. "Agricultural Trade Liberalization to 2020: Impact on Trade, Prices and Economic Benefits". IFPRI.
- Schiff, M. y A. Valdés. 2002. "Agriculture and the macroeconomy, with emphasis on developing countries," Capítulo 27 de B. Gardner and G. Rausser, eds., Handbook of Agricultural Economics, Volume 2A, North Holland.
- Tangermann, S. 2003. "Agricultural policies in OECD countries 10 years after the Uruguay Round: How much progress," documento presentado en International Conference Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are We Heading?, patrocinado por USDA ERS y University of Calabria, Capri, Junio.
- Valdés, A. 1996. "Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Latin America during Major Policy Reforms," Documento de análisis N° 349 del Banco Mundial.
- Valdés, A. 2000. "Trade liberalization versus food security? Observations on Latin America." Quarterly Journal of International Agriculture. v. 39 n. 4.
- Van der Mensbrugghe, D. y J. Beghin. 2004. "Global agricultural liberalization: An in-depth assessment of what is at stake." Documento de trabajo CARD #04-WP 370, 1 de septiembre.
- Vanzetti, D. y R. Sharma. 2002. "Impact of Agricultural Trade Liberalization on Developing Countries: Results of the ATPSM Partial Equilibrium Model." FAO. of Recent Experience. Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2002. "Reaching the Rural Poor: Strategy and Business Plan".
- Organización Mundial de Comercio. 1994. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts. Ginebra.

Cuadro A del Apéndice. Participación de exportaciones e importaciones de RNR por subsector, 2000-2002

	Exportaciones+ (millones de dólares EE.UU.)	Sector agropecuario (%)	Sector pesquero	Sector silvícola	Importaciones + (millones de dólares EE.UU.)	Sector agropecuario (%)	Sector pesquero	Sector silvícola
<i>Sudamérica</i>								
Argentina	12.073	90,3	7,4	2,3	1.532	57,0	5,5	37,5
Bolivia	429	94,0	0,0	6,0	281	82,5	2,7	14,8
Brasil	19.188	83,4	1,4	15,2	4.950	76,1	6,3	17,6
Chile	7.091	47,3	27,5	25,3	1.524	80,6	4,0	15,5
Colombia	3.222	90,8	5,9	3,3	2.019	78,1	3,9	18,0
Ecuador	2.306	69,0	28,4	2,5	601	79,1	1,4	19,5
Paraguay	561	92,6	0,0	7,4	353	87,8	0,5	11,8
Perú	2.011	36,8	58,6	4,6	1.282	82,1	1,6	16,3
Uruguay	1.206	82,8	9,1	8,1	490	79,0	3,1	17,8
Venezuela	536	61,5	28,3	10,1	2.192	82,7	2,9	14,4
Total Sudamérica	49.026	77,5	11,3	11,2	15.421	77,2	4,2	18,6
<i>México y Centroamérica</i>								
Costa Rica	1.876	90,5	8,3	1,2	804	64,5	3,3	32,2
El Salvador	578	93,2	4,9	1,9	991	83,0	1,0	16,1
Guatemala	1.484	96,7	1,7	1,7	985	80,5	1,0	18,4
Honduras	751	84,1	9,7	6,2	577	85,1	2,7	12,2
México	9.140	89,6	7,9	2,5	13.826	81,0	1,2	17,8
Nicaragua	511	79,1	17,3	3,6	323	91,2	2,2	6,6
Panamá	554	56,5	41,8	1,7	499	83,6	2,4	14,0
Total México y Centroamérica	15.019	88,6	9,0	2,4	18.179	80,9	1,4	17,8
<i>Caribe</i>								
Cuba República	900	90,3	9,7	0,0	949	89,4	4,5	6,1
Dominicana	597	99,7	0,2	0,1	954	72,6	6,0	21,4
Haití	27	84,9	15,0	0,1	382	94,7	1,8	3,5
Jamaica	269	96,6	3,4	0,0	546	74,2	7,6	18,3
Trinidad y Tobago	262	94,9	4,2	0,9	451	76,4	1,8	21,7
Total Caribe	2.540	91,0	8,7	0,3	4.636	80,8	4,8	14,4
<i>América Latina y el Caribe</i>	66.575	80,5	10,7	8,8	38.190	79,3	3,0	17,7

+ Los datos relativos a exportaciones e importaciones están en millones de dólares EE.UU., a los que se aplica como deflactor el índice de manufacturas del Banco Mundial (1990=100). ++ Los datos de pesca corresponden a 2000-2001. En este cuadro, los sectores agropecuario y pesquero incluyen productos primarios y elaborados. Fuente: cálculos de los autores sobre la base de datos de FAOSTAT, presentados en informe del Banco Mundial, "Beyond the City: The Rural Contribution to Development" (Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo).