

NUEVAS ORIENTACIONES EN LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y RURALES EN AMÉRICA LATINA

Por
ANTONIO PÉREZ (*)

I. INTRODUCCIÓN

DE forma muy esquemática, se puede decir que existen en la actualidad dos grandes orientaciones alternativas para el diseño de las políticas económicas de la América Latina, tanto al nivel de la práctica política como de las conceptualizaciones más académicas.

Una de ellas, de corte neoliberal, alcanzó mayor difusión en el decenio recién terminado, cuando la crisis de la deuda obligó a analizar críticamente el modelo de desarrollo que había predominado desde la II Guerra Mundial. Este modelo priorizaba el crecimiento urbano-industrial destinado básicamente a sustituir importaciones, y estaba apoyado conceptualmente en el pensamiento estructuralista. La segunda orientación de política actual constituye una actualización crítica de dicho pensamiento; podríamos llamarla entonces «neoestructuralista».

En la segunda parte examinaré las políticas agrícolas y rurales que permitirían a la región retomar un camino de crecimiento sostenido y de mayor equidad. Estas proposiciones no serían suficientemente sólidas si no se apoyaran en el análisis de los antecedentes históricos. Por ello, en la primera parte, examino las tendencias históricas y las potencialidades agrícolas y rurales de la región, a la luz

(*) Jefe de Economistas. Grupo Latino-América. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura, Pesca y Alimentación (FAO).

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril-junio 1990).

del entorno macroeconómico y de las políticas públicas que han contribuido a determinarlas.

Diversos estudios de la FAO abordan estos temas, en particular el relativo a las «Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en AL/C» y su correspondiente Plan de Acción, preparados a petición de los países y aprobados en la última Conferencia Regional de la FAO, celebrada en Recife, Brasil, en 1988.

II. TENDENCIAS ECONÓMICAS, AGRÍCOLAS Y RURALES DE LARGO PLAZO

A. *Crecimiento, modernización y crisis económica*

En el período 1950-1980 el PIB regional creció alrededor de 5,5% al año, más que en cualquier otra región en desarrollo o desarrollada. La producción industrial se sextuplicó y se diversificó, y se hicieron considerables progresos en materia de salud, educación y nutrición. Los cambios estructurales fueron igualmente significativos.

Sin embargo, esas tendencias favorables se vieron acompañadas de otras que anunciaban dificultades crecientes para la supervivencia del modelo. En particular, en todos los sectores económicos se mantuvo una combinación persistente de formas modernas y tradicionales de producción, con grandes diferencias de productividad e ingresos. La formación de capital fue insuficiente para emplear productivamente a la mano de obra disponible y, además, se financió crecientemente con entrada de capitales del exterior. Esto último se debió a que, luego de las etapas en que la sustitución de ciertas importaciones era fácil, los gobiernos debieron aumentar el sesgo anti-exportador de sus políticas, sobre todo porque la integración de las economías latinoamericanas no alcanzó los resultados esperados.

Cuando a esos problemas internos se adicionaron las repercusiones negativas de la recesión mundial de comienzos de los ochenta, la región no estuvo en condiciones de impedir el estallido de la crisis y un aumento de la deuda hasta más de cuadruplicar el valor de las exportaciones. Esos factores externos fueron, básicamente, las altas tasas reales de interés, el deterioro de los términos de intercambio y la virtual paralización de los préstamos externos nuevos. Todo esto determinó que una región pobre como la América Latina se transfor-

mara en exportadora de capitales por un monto aproximado a los 200 mil millones de dólares en los últimos ocho años.

La crisis económica está teniendo una magnitud, duración y difusión extraordinarias. El PIB por habitante fue en 1989 inferior al de 1980 y similar al de 1977; desde ese punto de vista, la región ha perdido más de una década de desarrollo. Otros resultados han sido el deterioro del coeficiente de inversión, acentuados desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit de las cuentas externas y fiscales), y aumento del desempleo y la pobreza.

B. Crecimiento y crisis en la agricultura y el medio rural

La producción agropecuaria creció en alrededor de 3,2 % al año en 1950-1980, lo que significa aproximadamente 0,5% por habitante. Estas cifras se comparan favorablemente con las de otras regiones y ponen de manifiesto una buena elasticidad agrícola para satisfacer las necesidades de la demanda efectiva, cuando dispone de recursos productivos e incentivos económicos adecuados.

El sector mantuvo igualmente un considerable y creciente excedente comercial externo. Sin embargo, en los años setenta las importaciones agrícolas, sobre todo de trigo, maíz, aceites y lácteos, crecieron muy rápidamente. Ello ocurrió en países que aumentaron rápidamente el consumo (por ejemplo, los exportadores de petróleo) o que no poseen recursos naturales para la producción eficiente de esos productos.

En materia alimenticia hubo también progresos, y el suministro medio de calorías superaba las necesidades mínimas al final del período; aún así, continuaban existiendo importantes problemas de malnutrición, asociados a la pobreza y falta de capacidad adquisitiva.

En los primeros años del período considerado, el incremento de la producción se debió sobre todo al mayor uso de tierras en agricultura y ganadería. Aun así, la región utiliza hoy día sólo unos 200 de los 900 millones de hectáreas de que se dispone para cultivos. Se trata de una disponibilidad de 17,5 ha por habitante activo agrícola, en relación a alrededor de 1,1 ha en Asia. A pesar de que buena parte de las tierras de reserva es de menor calidad, o está muy alejada de los centros de consumo, es evidente que, salvo en algunos países, el crecimiento agrícola no ha tenido y no debería tener limitaciones por el lado de los recursos naturales.

La modernización productiva se aceleró desde la segunda mitad de los años sesenta. Hubo un considerable aumento de la mecanización, del empleo de fertilizantes y de la utilización de modernos métodos de gestión empresarial. De este modo, se elevaron también los rendimientos físicos y la productividad de la mano de obra.

Si bien, entonces el crecimiento productivo y la modernización de la agricultura fueron bastante satisfactorios, no podría decirse lo mismo con relación a la equidad, el desarrollo rural y la sustentabilidad de largo plazo.

Primero, la modernización tendió a concentrarse en ciertos productos, en un número reducido de empresas y en las zonas con recursos más favorables. Se ha mantenido un pronunciado dualismo estructural, es decir, la coexistencia en cada país de una agricultura «tradicional» y otra «moderna».

Dado el alto crecimiento demográfico y la estrategia seguida, la modernización sólo alcanzó a las explotaciones con favorables condiciones de tamaño, calidad de la tierra, localización, acceso a los nuevos insumos y al capital o apoyo del Estado. La introducción de tecnologías con elevada mecanización determinó un gran desplazamiento y estacionalidad del uso de mano de obra. De esta manera, si bien se superó el antiguo dualismo asociado al sistema de latifundio-minifundio, con la ayuda de reformas agrarias en ciertos países, se creó un nuevo dualismo, con un polo formado por empresas modernizadas grandes o medianas y el otro por establecimientos campesinos pequeños. Mientras las primeras producen básicamente bienes exportables o insumos industriales, los segundos se concentran en la producción de alimentos básicos tradicionales.

Estos predios campesinos y los pequeños pueblos donde viven los trabajadores agrícolas estacionales albergan buena parte de la mano de obra excedente y de la pobreza rural, que además afecta a los trabajadores migrantes sin domicilio fijo.

Un segundo problema estructural importante ha sido la escasa articulación de la agricultura con la industria e incluso con el transporte, las comunicaciones y otros servicios, perdiéndose así, numerosas oportunidades para alcanzar complementariedades y reforzamientos intersectoriales que dinamicen el proceso.

Finalmente, ha existido un fuerte deterioro ecológico, que se registra sobre todo en las tierras altas y en el bosque tropical húmedo, debido a la expansión incontrolada de la frontera agrícola y al agotamiento del suelo por los minifundistas. Pero también se ha

dado en sistemas de producción moderna, por sobrepastoreo, monocultivo, salinización de tierras de riego, etc.

Desde el estallido de la crisis, la agricultura latinoamericana creció al 2,1% acumulativo anual, bastante menos que el 3,2% anterior. Sin embargo, este comportamiento es relativamente positivo si se tiene en cuenta que la economía global creció sólo al 1,3% anual. En esta fase el agro fue favorecido por la conocida rigidez de la demanda de alimentos y por fuertes devaluaciones cambiarias que contrarrestaron las bajas de precios en los mercados internacionales.

De todos modos, el consumo alimentario se redujo. La disponibilidad de calorías por habitante ha bajado muy poco, pero, siguiendo la lógica reacción de los habitantes de menores ingresos, fue sobre todo el consumo de leche, carnes y otros productos ricos en proteínas el que disminuyó, lo cual determinó un deterioro en la calidad de la dieta.

C. *Políticas macroeconómicas y políticas agrícolas*

Bajo la orientación estructuralista del período cincuenta/ochenta, las políticas macroeconómicas tendieron a sobrevalorar las monedas nacionales y mantener aranceles elevados y otras restricciones a las importaciones de bienes industriales; además se utilizaron diversas medidas directas en favor del desarrollo urbano-industrial. Estas políticas deterioraron los precios internos de los bienes transables internacionalmente, favoreciendo en cambio los precios de los bienes no transables. Entre los primeros cabe incluir a los productos agrícolas de exportación y los agroindustriales, precisamente aquellos en que la región tiene ventajas comparativas; los bienes no transables incluyen a los productos agrícolas de consumo interno (normalmente de la agricultura campesina), los bienes industriales protegidos.

La necesidad de servir la deuda externa y controlar los desequilibrios macro-económicos llevó en los años ochenta a fuertes devaluaciones cambiarias, a políticas monetarias y crediticias restrictivas y reducción del gasto público y de la intervención estatal; también se tendió a reducir la protección arancelaria y no arancelaria. Estas medidas tendieron a abrir las economías al comercio internacional y a estimular la reestructuración de las inversiones y la producción.

Antes de la crisis, las políticas específicamente agrícolas favorecían en general al sector y tenían un amplio espectro. Muchas veces se buscó contrarrestar el referido sesgo antiexportador de las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, a través de obras de infraestructura y programas de desarrollo y difusión de la tecnología agrícola; tratamientos arancelarios favorables o subvenciones directas a la mecanización, los fertilizantes y otros insumos agrícolas; crédito oficial amplio y con tasas subvencionadas; sistemas de precios mínimos o bandas de precios; y una fiscalidad directa muy liviana. Además, cuando los problemas de pobreza rural eran muy significativos o los gobiernos tenían necesidad de mantener o ampliar su legitimidad política, se llevaron a cabo programas de distribución de tierras, desarrollo rural integral, fijación de salarios mínimos, y ampliación de servicios sociales básicos.

Con la crisis, naturalmente, las políticas sectoriales se hicieron menos generosas, en parte porque ya no había necesidad de compensar a la agricultura comercial, favorecida por las devaluaciones cambiarias y la baja de los salarios reales. Además, la reducción del gasto público determinó que las instituciones del sector tuvieran que disminuir sus servicios e inversiones. De igual modo, se redujeron las subvenciones directas y el volumen del crédito, que fue ahora otorgado casi siempre a intereses reales positivos.

¿Cuáles han sido las repercusiones agregadas a las políticas macroeconómicas y de las sectoriales sobre la evolución agrícola y rural?

i *Efectos sobre el nivel y la composición de la producción*

Hasta 1980, las políticas macroeconómicas desalentaron la producción de bienes transables, particularmente los agrícolas de exportación. Por el contrario, las políticas sectoriales la favorecieron inyectando ingresos considerables al sector. Por ejemplo, la subvención al crédito llegó a constituir el 26-28% del PIB agrícola en Brasil hacia fines de los años setenta. El resultado neto no es claro, ya que hay muy pocos estudios sobre el tema. En algunos países, como República Dominicana y Argentina, la agricultura tuvo un perjuicio neto. En otros países, entre ellos Brasil, Chile y Colombia, la situación difiere según períodos y productos.

ii *Efectos sobre la equidad y el desarrollo rural*

La mayor parte de las políticas y los programas públicos ha favorecido a la agricultura moderna, a las agroindustrias y a la burocracia estatal. Es el caso de las obras de infraestructura, las subvenciones de los insumos y la mecanización, el crédito y los servicios de asistencia técnica, recibidos en proporción elevada por los medianos y grandes productores. Aun los propios PDRIs, examinados en detalle, muestran una alta proporción de gastos en grandes obras de infraestructura y pagos funcionarios, descuidándose a menudo las obras agrícolas lo mismo que la organización, participación y capacitación campesina.

Quizás los efectos más negativos de las políticas tradicionales han sido sobre el desarrollo rural. Desde la época colonial se dio prioridad al desarrollo urbano, favorecido por la infraestructura económica y social pública, así como por la fuerte captación de excedentes generados en la minería y la agricultura. El modelo de inserción internacional seguido hasta la crisis mundial de comienzos de los treinta priorizó a las ciudades y franjas costeras. Todo ello determinó que, posteriormente, durante el período de sustitución de importaciones, las actividades industriales se localizaron en las grandes ciudades y puertos, donde estaban disponibles la infraestructura y los servicios públicos, normalmente a precios subvencionados. En cambio, el medio rural continuó siendo básicamente lugar de residencia de la población autóctona y sólo mereció atención pública para construcción de infraestructura en las zonas agrícolas o mineras de interés para la exportación.

Como resumen de esta sección cabe destacar cuatro puntos: 1) las políticas públicas no fueron un obstáculo para que la producción agrícola de AL creciese considerablemente, aunque es posible que podría haberlo hecho a tasas superiores; 2) con mercados más libres, la estructura productiva hubiera sido diversa, con mayor participación de los bienes transables y crecimiento de las exportaciones; 3) un esquema de políticas compuesto de pesos y contrapesos puede justificarse por razones de eficacia y equidad, pero requiere mucha claridad, simplicidad, estabilidad, respecto

de principios económicos elementales y capacidad administrativa para llevarla a cabo. Como a menudo no han sido éstas las condiciones reales, las políticas transmitieron señales muy complejas y contradictorias, y 4) más que el sesgo antiagrícola habría que destacar el carácter negativo de las políticas para un desarrollo rural más acelerado y armónico, para el reforzamiento de las articulaciones entre la agricultura y los otros sectores, y para la equidad distributiva.

III. ORIENTACIONES PARA UNA POLÍTICA AGRÍCOLA Y RURAL EN LOS AÑOS NOVENTA

A. *Los grandes objetivos y la estrategia*

Las consideraciones anteriores sugieren que la economía latinoamericana deberá proponerse objetivos de transformación productiva que le permitan retomar el crecimiento con una mayor inserción y competitividad internacional y con mayor equidad interna. Esto requerirá cambios pronunciados en las orientaciones de política, tanto con relación a las estructuralistas como respecto a las neoliberales más estrictas.

La región ha demostrado tener una amplia potencialidad para el crecimiento agrícola. Para el futuro, se prevén algunos obstáculos, sobre todo en lo que respecta a la demanda cuyo crecimiento tenderá a enlentecerse. La población crece ahora a sólo el 2% anual y, aún con una consistente reactivación económica, el consumo interno por habitante no aumentaría más del 0,7-0,8% anual. en el estudio *Agricultura Hacia el Año 2000* la FAO ha prospectado posibles escenarios para la producción y el comercio agrícola mundiales y regionales. En una hipótesis de moderada disminución del proteccionismo agrícola de los países desarrollados, las exportaciones agrícolas del AL/C aumentarían en sólo 1,5% anual.

Estas proyecciones podrían ser superadas. El consumo doméstico puede ser estimulado ulteriormente en la gran mayoría de los países, mediante políticas de redistribución del ingreso, así como, de programas alimentarios específicos en favor de los pobres y otros grupos vulnerables. La FAO atribuye especial importancia a esta dinamización de la demanda interna, como factor de crecimiento agrícola.

Igualmente, las exportaciones podrían crecer más, a través de políticas internas más dinámicas de fomento de exportaciones no tradicionales, con valor agregado o pertenecientes a «nichos» asociados a altos niveles de consumo: frutas, hortalizas, flores, productos de las dietas locales o «naturales», plantas medicinales, etc. De otro lado, avances importantes en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT permitirían cambiar considerablemente el panorama de los precios y niveles de exportaciones de muchos productos de la región. También será necesario aprovechar mejor las posibilidades del comercio intrarregional, y de penetración en los nuevos mercados asiáticos, mediante acuerdos bilaterales o el nuevo sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo (SGPC).

No se justificaría cambiar la estrategia para favorecer a la agricultura en perjuicio de la industria. En efecto, en términos regionales la agricultura no deberá sobrepasar los ritmos de crecimiento del pasado, y la industria tendrá que jugar un papel central. Hay, sin embargo, modificaciones importantes a tener en cuenta.

Así, tanto la agricultura como la industria tendrán que crecer sobre la base de una mayor incorporación y homogeneización del progreso técnico, que paulatinamente reemplace a la abundancia de los recursos naturales y los bajos salarios como factores de la competitividad internacional.

Además, el aumento de la competitividad no sólo requerirá mayor eficiencia productiva agrícola o industrial tomadas aisladamente, sino mejores articulaciones mutuas así como eficientes medios de transporte y de comunicación, sistemas de acopio, mercado, embarque en los puertos, etc. No se trata sólo entonces de aumentar los precios de los bienes transables, pues muchos de los mencionados son claramente no transables, sin olvidar la importancia de otros bienes no transables como la educación, la salud, etc. Casos exitosos recientes, como el de la fruticultura en Chile, o la avicultura en Brasil, demuestran la importancia de esas articulaciones. En cambio, las exportaciones de granos en Argentina están limitadas por ineficiencias en los sistemas de transporte y puertos, a pesar de tener una gran productividad agrícola.

Más que un sesgo agrícola, la FAO propugna una discriminación positiva en favor de las zonas y poblaciones rurales, incluyendo las pequeñas ciudades. Los estudios realizados demuestran que buena parte de los pobres rurales no podrán mejorar su situación sobre la

base única de las actividades agrícolas. De modo que el desarrollo industrial, especialmente el agroindustrial, debería estar crecientemente localizado en pequeñas ciudades o zonas rurales. Allí las agroindustrias de tamaño medio pueden adoptar tecnologías ahorradoras de insumos escasos o importados y fomentar la producción de alimentos tradicionales. Además, como en el caso de la hortofruticultura en Chile y en Guatemala, o de los productos lácteos en Uruguay, las agroindustrias pueden promover a la pequeña y mediana producción agrícola y su incorporación a dinámicos mercados de exportación. Dado que muchas explotaciones campesinas tienen un buen potencial productivo y la sociedad necesita de sus productos, hay bastantes justificaciones económicas y de equidad para que reciban prioridad en la futura estrategia de desarrollo.

B. *Orientaciones generales de política*

Un primer criterio fundamental para el manejo de las políticas que inciden sobre el sector será el de evitar el complejo sistema de políticas macroeconómicas desfavorables compensadas a través de políticas sectoriales favorables. Según se ha visto, el uso generalizado de este sistema introduce distorsiones en la asignación de recursos y pocas veces favorece la equidad. A la larga, el aumento de la eficiencia productiva es la mejor solución al difícil dilema que enfrentan los países subdesarrollados: cómo mantener alimentos baratos en las ciudades e ingresos elevados en la agricultura.

En segundo lugar, tanto las políticas macro como las sectoriales deberán dejar de ser manejadas solamente con criterios coyunturales, que han predominado desde el inicio de la crisis, y volver a tener en cuenta la inversión, el crecimiento y la equidad de largo plazo.

En tercer lugar, las tendencias históricas, las características estructurales y las perspectivas del desarrollo agrícola y rural aconsejan esquemas estrictamente liberales, como aquellos que limitan el propósito de las políticas a poco más que mantener una tasa real de cambio correcta. Por sí solas, esas medidas darían como resultado cambios en la estructura productiva, sin mayores repercusiones sobre la producción global. Sin embargo, tampoco se deberían desconocer las enseñanzas emanadas del manejo de la crisis y del enriquecedor debate acerca de las políticas anteriores. Será nece-

sario entonces utilizar una combinación razonable de los instrumentos más indirectos y de aquellos más activos o directos. Los primeros están formados por las políticas cambiarias, monetarias, crediticias, fiscales, tecnológicas etc., y constituirán la principal orientación para las empresas de la agricultura comercial. Los segundos, incluyen ciertos instrumentos (subvenciones, precios, etc.) y programas muy específicos en apoyo de algunas producciones, tipos de productores o consumidores, zonas del país, etc.; tendrán mayor incidencia en la agricultura campesina.

En lo que sigue me referiré sólo a unos pocos ejemplos ilustrativos del tipo de políticas macroeconómicas y sectoriales que será necesario impulsar.

C. *Políticas macroeconómicas*

La importancia de las políticas macroeconómicas continuará creciendo con el aumento de las interrelaciones de la agricultura con los demás sectores económicos y con la mayor apertura a los mercados externos.

Se ha dicho antes que la demanda constituirá la más importante restricción al crecimiento agropecuario. Políticas macroeconómicas y de desarrollo que eleven el nivel de actividad económica y, sobre todo, los salarios y otros ingresos de los sectores pobres serán entonces muy útiles para el sector. Además, dado que a los problemas nutricionales preexistentes se ha añadido últimamente el aumento de los precios relativos de muchos alimentos, la mayoría de los países deberá formular e implementar programas de apoyo nutricional. Para aumentar su impacto en relación a los costos, deberán ser focalizados hacia sectores pobres y grupos vulnerables (niños, madres lactantes, etc.).

La oferta agrícola también podrá ser estimulada por las políticas macroeconómicas, si éstas fomentan la inversión privada y pública en el sector. La inversión privada necesitará de una adecuada rentabilidad media y una tasa de riesgo no muy elevada. Sólo los países que todavía no han establecido tasas cambiarias y aranceles realistas podrán devaluar para favorecer los precios de los bienes transables, y con ello la rentabilidad media agrícola. Los demás tendrán que ensayar medidas para limitar los riesgos de la agricultura, por ejemplo, a través de una mayor estabilidad de la

política macroeconómica y del uso tanto de aranceles de importación como de impuestos a la exportación cuyas tasas puedan atenuar las fluctuaciones de los precios agrícolas en los mercados internacionales.

La política tributaria y del gasto público puede ser también mejorada, en su eficiencia interna y en su orientación. Sólo cabe insistir en la prioridad rural en materia de inversiones y servicios públicos.

D. *Políticas de desarrollo rural y agrícola*

Las políticas de desarrollo rural y agrícola tendrán que ser mucho más específicas, entre otras cosas, para tener en cuenta las diferencias estructurales entre la agricultura empresarial y la campesina. También deberán considerar la necesidad de proteger el medio ambiente y a los pobres rurales. En todo caso, debería tenderse a simplificar los instrumentos utilizados.

1. *Agricultura comercial*

La agricultura moderna ha sido favorecida por los cambios ocurridos en las políticas macroeconómicas, tales como tipos de cambio más realistas, políticas comerciales e impositivas menos arbitrarias, equilibrio fiscal, etc., los que deberán ser mantenidos. Por el contrario, las subvenciones a esta agricultura deberían prácticamente desaparecer.

Las políticas sectoriales agrícolas relacionadas con la agricultura comercial deberían atender las siguientes prioridades (1): reducir la incertidumbre y los riesgos; encontrar financiamiento para sus inversiones; incorporar nuevas tecnologías; encontrar financiamiento para sus inversiones; incorporar nuevas tecnologías, y facilitar sus conexiones con los mercados internacionales.

Reducir incertidumbre y riesgos requiere, en general, políticas más estables. Algunas políticas específicas, como los sistemas de

(1) Véase A. Figueroa, *Desarrollo Agrícola en América Latina: Teoría y Políticas*, en O. Sunkel (E): *En Busca del Desarrollo Perdido. Un Enfoque Neoestructuralista para América Latina*, 1990.

bandas de precios o precios de garantía para el caso de alimentos sustitutivos de importaciones, o incluso de exportaciones no tradicionales, pueden dar buenos resultados. Lo mismo un régimen impositivo directo —sobre la renta o la tierra— con flexibilidad para adecuarse a las características del año agrícola. La investigación científica es útil cuando genera variedades más resistentes a plagas, heladas o sequía, a pesar de que no tengan los máximos rendimientos medios. Técnicas mejoradas de postcosecha o las agroindustrias rurales puede tener también esos resultados.

No parece razonable esperar en la disponibilidad de recursos crediticios abundantes para el sector agrícola. Tasas positivas de interés, aunque no tan altas como en la actualidad, contribuirán a asignar mejor esos recursos. Una opción importante para aumentar los fondos prestables es la de desarrollar los mercados financieros en el propio medio rural, donde la captación de depósitos es normalmente bajo. Organizaciones cooperativas y cajas rurales podrían tomar esa función, no siempre atractiva para los bancos privados. El apoyo del Estado podría ser necesario durante algún tiempo.

En materia tecnológica la prioridad de corto plazo estará dada por el uso más difundido de los conocimientos disponibles. A plazo más largo habría que consolidar los sistemas nacionales de enseñanza, investigación y extensión agrícolas, gravemente afectados por la crisis. Habrá que aumentar las complementariedades entre las diversas entidades públicas y privadas, prestando particular atención a las novedades recientes y probables en materia de biotecnología, a la creciente participación privada en el desarrollo, producción y venta de los insumos tecnológicos, a la colaboración que pueden prestar los Centros Internacionales de Investigación y a la cooperación entre países en la investigación básica y aplicada.

2. *Agricultura campesina*

El criterio básico para orientar la política campesina sería el de asegurar su incorporación a la producción eficiente, en el largo plazo. Esto significa varias cosas. Primero, hay zonas donde los recursos naturales difícilmente admitirán una agricultura comercial sostenible, al menos para la densidad poblacional existente; habría entonces que adecuar el apoyo público, inclusive las inversiones de

infraestructura y servicios, a las condiciones de largo plazo, más que a las actuales. Segundo, hay predios campesinos «viables» en el sentido que —privada o asociativamente— disponen de tierras para alcanzar niveles aceptables de productividad e ingresos, con cierto apoyo del Estado. Los demás necesitarían tierras adicionales a través de procesos de reforma agraria y, en algunos países, de colonización. Tercero, no toda la población campesina tiene «solución agrícola». A pesar de la fuerte migración, depende todavía de la agricultura algo más del 30% de la población regional. No habría lugar para todos en el agro si se transforman en productores eficientes, ni aun en la hipótesis de liberalización del comercio internacional.

Un factor favorable para la agricultura campesina deriva del desarrollo reciente de ciertas innovaciones (semillas híbridas, fertilizantes, algún tipo de riego, cultivos asociados), que no presentan economías de escala considerables (1). Aun así, los centros internacionales y nacionales deberán ampliar la investigación de interés para la pequeña agricultura, como son los cultivos de secano y de ciertos habitat difíciles, o de la dieta básica (papas, frijoles, maíz, yuca), los sistemas de producción diversificados, etc.

Aun los campesinos con mejores recursos naturales enfrentan dificultades para adoptar las innovaciones. Aparte de su lógica aversión al riesgo, muchas de esas innovaciones vienen de fuera de su medio ambiente, sus niveles de educación son bajos, y los costos unitarios de la información y del acceso al crédito son elevados. Se justifican entonces apoyos y subvenciones a través de los sistemas de educación, extensión y crédito. La eficacia de estos últimos, sin embargo, requerirá que se utilicen como intermediarios a organizaciones de los propios agricultores, a las agroindustrias de tamaño medio y a distintos tipos de ONGs de nivel local. Lo mismo podría decirse con respecto a la comercialización, donde la experiencia muestra considerables fracasos o dificultades de las empresas públicas establecidas para apoyar a los pequeños productores. Todo esto indica que, además de acciones de reforma de las estructuras agrarias, una acción esencial de los gobiernos en favor de los campesinos es ayudar a fortalecer sus propias instituciones y su participación socio-política.

(2) Véase A. Figueroa, *op. cit.*

E. *Estado ante las nuevas orientaciones de la política agrícola y rural*

De la exposición anterior surge que no sólo las políticas indirectas sino también los servicios y programas directos del estado tendrán un rol esencial. Al mismo tiempo, hay que reconocer que la crisis y el ajuste han disminuido sensiblemente la incapacidad de los organismos públicos, daño que no se repara en poco tiempo particularmente porque habrá que mantener la austeridad fiscal.

En estas circunstancias, la necesaria refundación y modernización del sector público agrícola (SPA) en la mayoría de los países de la región debería ir acompañada de una definición estricta de las políticas económicas y de los campos de intervención directa que son indispensables, liberalizando o transfiriendo el resto al sector privado.

También habría que sustituir las tendencias a la oposición o confrontación público-privada, por una colaboración abierta. La agricultura comercial tiene normalmente estructuras organizativas que le permiten participar en las decisiones o dialogar con el gobierno. Por su parte el número de ONGs de diverso tipo ha venido creciendo en todos los países y en muchos casos ya se vienen encargando, eficientemente y con menores costos, de algunos servicios de apoyo a los agricultores de pequeña escala, lo mismo que de sus representación.

No podemos discutir en abstracto las funciones que deberán mantener los SPA o los MINAGRI. En términos generales tendrán prioridad materias relacionadas con las políticas de incentivos económicos, medio ambiente y recursos naturales, tecnología, estructuras agrarias y desarrollo rural, pero esas prioridades varían considerablemente en los diversos países.

Sólo cabe destacar las consecuencias de las nuevas orientaciones de política sobre la organización institucional y las funciones del SPA. Los SPA y MINAGRI deberían reforzarse para cumplir con la necesidad de coordinar la política sectorial con las políticas macroeconómicas, las de otros sectores y del medio rural. En los últimos años no ha ocurrido así y los MINAGRI no han tenido mayores oportunidades de hacer presente las necesidades del desarrollo agrícola en la determinación de los programas de ajuste estructural. De igual modo, se ha mantenido una segmentación sectorial demasiado estricta. Muchas veces, los aspectos industriales, energéticos y de transporte que interesan al desarrollo agrícola no son considerados

como muy importantes por los respectivos ministerios sectoriales. En algunos casos podría convenir que los MINAGRI incorporasen esos aspectos a sus funciones (como ha ocurrido con las agroindustrias en México) o al menos que tomaran la iniciativa para reclamar las acciones y coordinaciones necesarias. Finalmente, otro aspecto que ha sufrido con la crisis es el tratamiento de las cuestiones de la inversión y el crecimiento, que requieren un tratamiento de mediano y largo plazo.

Si los MINAGRI no se adecúan al cumplimiento de estas funciones, perderán importancia y posiblemente continuará la tendencia, ya iniciada, a transformarse en órganos técnicos y de defensa de los intereses de los agricultores, perdiendo el comando de la política de desarrollo agrícola y rural.

En breve, las medidas más urgentes para modernizar el SPA abarcan los siguientes campos: i) ajustes legislativos, entre otros, para facilitar el funcionamiento de cooperativas y de asociaciones de productores y trabajadores, la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, y los ajustes de tamaño y tenencia de las explotaciones; ii) reestructuración del SPA, asignando a los MINAGRI el rol de director y reajustando la estructura organizativa a las nuevas funciones, lo mismo que los vínculos horizontales y verticales, sobre la base del principio de la centralización normativa y la descentralización operacional; iii) descentralización regional, que no debería limitarse a transferir personal y equipos, sino que requeriría una verdadera delegación de facultades y funciones, lo mismo que la participación del sector privado a nivel local; iv) modernización del manejo administrativo; y v) capacitación del personal y reducción de la burocracia (3).

(3) Véase FAO. *Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe*. Roma, 1983.