



## 27ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Habana, Cuba, 22 al 26 de abril de 2002

### PREPARACIÓN PARA LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN: CINCO AÑOS DESPUÉS - PERSPECTIVA REGIONAL

#### I. Introducción

1. En 1996 se realizó en Roma la Cumbre Mundial para la Alimentación. Fueron 185 los países, más la Comunidad Europea, quienes se comprometieron, según la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, a “erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”. Hoy estamos en el año 2002 y aún queda mucho camino por recorrer, ya que en América Latina y el Caribe casi 54 millones de ciudadanos sufren cada día de hambre y desnutrición, lo que equivale sólo a un millón menos de personas de las que había en 1996 y a cuatro millones menos de personas de las existentes en 1990. Si se continua a este ritmo, se calcula que para el año 2015 sólo se habrá reducido a 45 millones el número de personas hambrientas en la Región.

2. Analizado desde una perspectiva subregional, sólo América del Sur ha registrado un descenso en el número de personas subnutridas durante la última década disminuyendo la proporción de personas hambrientas desde 14% a 10%. Contrariamente, América Central y el Caribe han mostrado un aumento en el número y proporción de personas con déficit alimentario. En la última década, el número de personas subnutridas en América Central aumentó desde 5 a 6,4 millones de personas, mientras que la proporción pasó desde 17% a 19%. A su vez, en el Caribe el número de personas mal nutridas creció desde 7,3 a 8,8 millones de personas, y la proporción aumentó desde 26% a 28%.

3. Durante la última década, el progreso económico de América Latina y el Caribe se ha caracterizado por tasas de crecimiento relativamente débiles y por una fuerte inestabilidad. El deterioro de los precios internacionales y la disminución en los flujos de capital derivados de la crisis asiática y la moratoria rusa provocaron un crecimiento casi nulo en 1998 y 1999. En 2000 la economía regional creció 4% y se esperaba que después de un debilitamiento relativo en 2001,

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable.

podría retomar el crecimiento a tasas aún mayores. Sin embargo, estas estimaciones han debido ser corregidas a la baja por la confirmación de la recesión norteamericana. La estimación actual sobre el crecimiento económico regional en 2001 es entre 0,5% y 0,8%, y se espera que la recuperación para 2002 llegue apenas a 3%.

4. En términos *per capita*, el crecimiento en 2000 fue de 2,4% y la previsión a partir del 2003 es de un crecimiento cercano al 3% anual. Sin embargo, el ritmo de progreso económico señalado es inferior al promedio logrado por el mundo en desarrollo, y es apenas semejante al que presentan los países desarrollados.

5. El progreso económico ha sido insuficiente para marcar logros importantes en el combate a la pobreza. En términos absolutos, el número de pobres en la región ha seguido aumentando durante la última década. De 200 millones de personas en 1990 subió a 211 millones en 1999 (último año para el que se tiene información). Respecto de la indigencia, sí se ha logrado un leve progreso en cuanto al número absoluto de la población afectada. En el período señalado se logró una disminución de 93,4 millones a 89,8 millones de personas.

6. En términos relativos se presenta un progreso en la proporción de población pobre dentro del total, disminuyendo de 48% en 1990 a 44% en 1999. A pesar de ese progreso relativo, la incidencia de la pobreza es todavía mayor que en 1980 y la indigencia mantiene la misma proporción que hace dos décadas. En términos proporcionales, la incidencia tanto de la pobreza como de la indigencia es mucho mayor en el medio rural que en el urbano. En las ciudades la pobreza afecta a 37% de la población y la indigencia a 12%. En cambio, más de la mitad de la población que vive en el campo es pobre (64%) y más una tercera parte vive en la indigencia (39%). Además, el número de pobres e indigentes en el medio rural tiende a sostenerse, constituyendo parte del núcleo de pobreza dura que obedece a razones estructurales.

7. La evolución reciente del producto agrícola<sup>1</sup> de América Latina y el Caribe confirma un crecimiento relativamente débil e inestable. El año 2000 el producto sectorial creció 2,7%, por debajo del progreso de 4,1% alcanzado en 1999. De esta manera, la tasa de crecimiento promedio durante la década fue de 2,5%.

8. Por otra parte, los precios internacionales de los principales productos agrícolas continúan su tendencia descendente. En el 2000, el índice de precios de los productos alimenticios ha completado cuatro años de descensos consecutivos desde las alzas de 1996. La disminución acumulada alcanza 43% en los cereales y 35% en las grasas y aceites. Los precios nominales de estos últimos productos han llegado a su nivel más bajo desde 1973 y en términos reales son los precios más bajos desde 1948.

9. La producción agropecuaria de América Latina y el Caribe creció solamente 2% durante el año 2000, después que en 1999 había aumentado 4,7%. A pesar del fuerte descenso acumulado en los precios de varios productos importantes, en la década se logró un progreso promedio de 2,9% anual, superior al 2,3% logrado en los años ochenta.

10. Dado el contexto anterior este documento busca presentar algunos retos para lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos a través de la Declaración de Roma. Por tanto se parte con un análisis de las reformas estructurales que tuvieron lugar en la Región, para luego ver los cambios en el sector rural a los que dieron origen. A la luz de estos cambios se identifican

---

<sup>1</sup> El Producto Interno Agrícola considera la agricultura, caza, silvicultura y pesca.

cuatro desafíos vinculados con los primeros cuatro compromisos<sup>2</sup>. Finalmente, y en relación con el sexto compromiso<sup>3</sup> se revisan las tendencias del gasto público destinado a la agricultura y el desarrollo rural en la Región.

## II. Las reformas estructurales en América Latina y el Caribe

11. Para poder entender mejor los desafíos que el mundo rural en América Latina y el Caribe enfrenta en este nuevo siglo, es necesario revisar las importantes reformas políticas y económicas ocurridas durante las últimas décadas en la región, con el fin de ver sus limitaciones y extraer lecciones útiles.

12. La primera fase de reformas tuvo como objetivo central lograr la estabilización económica por medio de programas de ajuste estructural. Lo primero fue un ajuste de los precios esenciales de una economía: tipo de cambio, tasa de interés, artículos de consumo básico a partir de los cuales se esperaba corregir los sesgos en contra de ciertos sectores y desatar un crecimiento económico no inflacionario.

13. A pesar de los éxitos relativos en el manejo de las variables macroeconómicas, o precisamente por ello, es posible estimar que la principal limitante de este enfoque provino del hecho de que, al no existir un mecanismo automático para definir “correctamente” los precios, se necesitó recurrir al arbitraje. En este caso, en realidad, se requirió de un doble arbitraje; un primer arbitraje sobre el conflicto distributivo que generan los mismos procesos inflacionarios agudos<sup>4</sup>, y uno segundo relacionado con el control del déficit fiscal y, en consecuencia, con las decisiones tanto del lado de las medidas impositivas como del lado del gasto público.

14. Estos arbitrajes buscaron corregir algunas fallas de las políticas públicas; en esencia, las relacionadas con la generación de rentas institucionales. Para hacerlo se recurrió a tres mecanismos: por una parte, a acuerdos en el ámbito de las decisiones administrativas; por la otra, a concertaciones puntuales con los principales actores sociales; y, finalmente, al aislamiento social de las instancias ejecutivas encargadas del arbitraje por acuerdo de las partes. La principal consecuencia de este arreglo institucional fue la de vaciar de contenido a las instancias jurídicas encargadas, por ley o incluso por mandato constitucional, de ese tipo de arbitrajes.

---

<sup>2</sup> Los cuatro compromisos son: 1) garantizar un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y la paz, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos; 2) aplicar políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes; 3) esforzarse por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, que aseguren un suministro de alimentos suficiente y fiable y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura; 4) esforzarse por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.

<sup>3</sup> El sexto compromiso es promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.

<sup>4</sup> Los efectos de la inflación sobre la distribución de las rentas consiste en: El desplazamiento de riqueza de los acreedores hacia los deudores; La reducción de la capacidad adquisitiva de los perceptores de rentas fijas; El aumento de los ingresos fiscales del Estado si los impuestos son proporcionales o progresivos. Desaliento de la inversión por el aumento en los tipos de interés y en la dificultad de prever los beneficios de las actividades productivas, debido a la inseguridad de los precios de los factores.

15. La segunda fase de reformas buscó enfrentar las fallas de mercado a través del denominado cambio estructural. Sus principales componentes —liberalización comercial, privatizaciones y desregulación— tenían un propósito común: generar un mejor y más transparente funcionamiento de los mercados para resolver los problemas de información asimétrica, tales como la selección adversa<sup>5</sup> o el riesgo moral<sup>6</sup>, y abatir los costos de transacción. Como ha sido ampliamente documentado en la implantación de programas de cambio estructural en la propia América Latina, así como en otras regiones del mundo, el funcionamiento adecuado de los mercados, donde estos han sido inexistentes, incompletos o basados en la existencia de mercados secundarios, requiere la presencia de un conjunto de instituciones capaces de garantizar un régimen de competencia adecuado.

16. Más aún, estos mercados secundarios o paralelos —a fin de cuentas mercados negros que generalmente han funcionado en el borde de la ilegalidad— han generado sus propios agentes, sus redes de apoyo y sus propias reglas. No es extraño, en consecuencia, que a menudo estos actores sociales hayan capturado las “ganancias” que teóricamente debían corresponder al conjunto de la sociedad, de haberse implantado un régimen efectivo de competencia. La sustitución de monopolios públicos por monopolios privados es en buena medida, el resultado de la fuerza de estos mercados secundarios y de la fuerte cohesión entre sus agentes y sus redes.

17. Finalmente, el conjunto de reformas ha servido de base para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para la Región. En este modelo, existe consenso en la importancia de mantener un marco macroeconómico equilibrado y estable, en el cambio del papel del Estado, a través de privatizaciones y desregulaciones y la importancia de la apertura al exterior. Además, se reconoce la mayor eficiencia del mercado en la asignación de recursos y el rol de complementariedad del Estado en las políticas sociales, en los programas de alivio a la pobreza y mejoramiento de la equidad, en la formación de capital y en el desarrollo de políticas microeconómicas.

### **III. Cambios en el sector rural producto de las reformas**

18. Como es sabido, antes de las reformas estructurales, el sector agrícola se encontraba caracterizado por una fuerte intervención del Estado en la producción y comercialización; el Estado cubría la demanda interna de insumos agrícolas, como fertilizantes, tractores, equipos mecánicos y otros, aunque el principal aporte era el crédito rural a tasas subsidiadas. En cuanto a la comercialización, el Estado impulsaba programas de sustentación de precios mínimos.

19. Con las reformas estructurales, el Estado se retiró y el sector tuvo que adaptarse a tasas de interés real positivas, a la alineación de los precios internos con los internacionales, y a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para las actividades de investigación e innovación tecnológica. Además, tuvo que adaptarse a las nuevas condiciones del mercado de insumos y de comercialización, donde antes estaba el Estado para asegurar la rentabilidad del sector.

---

<sup>5</sup> La selección adversa se incurre antes de la firma de un contrato. Consiste en el aumento de los costos por parte del agente desinformado hacia la contraparte, debido a que ésta puede ocultar información relevante para la eficiencia y cumplimiento del contrato. El aumento de los costos puede excluir del mercado a potenciales demandantes u oferentes que en condiciones normales participarían de él.

<sup>6</sup> El riesgo moral se incurre después de la firma de un contrato y existe cuando una de las partes tiene incentivos a comportarse en forma distinta a la que hubiera tenido si el contrato no existiera.

20. Con la liberalización económica de la agricultura se tenían las expectativas que: (i) la reducción de los niveles de protección estaría acompañada de una devaluación real, con lo cual aquellas actividades productoras de bienes exportables o importables, entre los cuales se encontraban en ambos casos las agrícolas, se verían favorecidas en términos netos; (ii) el mayor protagonismo del sector privado y del mercado en el sector mejoraría las ineficiencias que las intervenciones gubernamentales habían producido en ciertas áreas, logrando un beneficio mayor para el sector agrícola; (iii) se corregiría la fuerte distorsión de los precios agrícolas y reduciría el déficit fiscal que esta política ocasionaba, con la consecuente presión inflacionaria.

21. Sin embargo, la predicción sobre el comportamiento del tipo de cambio real no se cumplió, debido a que la apertura comercial coincidió con un incremento de los flujos de capital hacia la Región, y con un manejo de tipo de cambio fuerte como instrumento de estabilización de la inflación. Los efectos combinados de estos fenómenos generaron, en los años noventa, una tendencia a la revaluación real relativamente generalizada en la región<sup>7</sup>. Por otra parte, la eliminación de los precios de garantía no logró eliminar totalmente las distorsiones de los precios agrícolas internos en relación con los internacionales. La falta de información de mercado existente en los países de la Región, la insuficiente e ineficiente infraestructura de almacenamiento y transporte, los subsidios agrícolas existentes en los países desarrollados y los altos costos financieros<sup>8</sup> llevaron a que los productores muchas veces recibieran precios inferiores a sus referencias internacionales.

22. Asimismo, el intento por dar un mayor protagonismo al sector privado y al mercado en el sector agropecuario, a través de: la eliminación de las líneas especiales de crédito para el sector agrícola y de los subsidios en las tasas de interés; la eliminación de la presencia pública en la comercialización de los productos agropecuarios; la reducción o eliminación de la asistencia técnica estatal gratuita y su sustitución parcial por mecanismos de asistencia técnica privada apoyada en subsidios enfocados a ciertos sectores identificados previamente, junto con la confinación de la investigación a los institutos y universidades; y, finalmente, una mayor descentralización de las políticas de apoyo, orientadas a responder a proyectos locales de infraestructura y a prestar servicios a pequeños productores, con la participación activa de ONGs y organizaciones de productores, han generado **vacíos institucionales** en la medida que la implantación de estas nuevas políticas no ha sido acompañada a un ritmo semejante por el desarrollo de una nueva institucionalidad que dé certidumbre a los distintos actores sociales.

23. Este es el caso, en particular, para los pequeños y medianos productores cuyo acceso al crédito, a los servicios de extensión agrícola y a los canales de comercialización se han visto afectados. Además, el sector privado no ha podido llenar satisfactoriamente todos los espacios que dejó el sector público y, cuando lo ha hecho, ha sido a costos demasiado elevados para muchos productores. En efecto, gran parte de los problemas de acceso al crédito que enfrentan los pequeños y medianos productores se debe a que no pueden cumplir con las exigencias de garantías impuestas. Esto ha producido un aumento de la cartera vencida y un crecimiento agropecuario orientado hacia algunos cultivos seleccionados por el sistema financiero. Asimismo, las acciones realizadas por las ONGs, a pesar de cumplir un papel en general positivo, han sido de pequeña escala y con limitado impacto en la difusión de buenas prácticas en materia de desarrollo rural.

---

<sup>7</sup> Ocampo, J.A. 2001. Agricultura y desarrollo rural en América Latina. En *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

<sup>8</sup> Tejo, P. 2001. El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas (síntesis). En *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

24. Por otra parte, la confinación de la investigación a los institutos y universidades, junto con la reducción del financiamiento estatal y el mayor aporte privado, ha originado una reorientación de las actividades hacia investigaciones de más corto plazo, en desmedro de la investigación básica. También, en algunos países, la reducción del financiamiento estatal incitó la creación de instituciones de investigación agropecuaria que respondían a dos objetivos: (i) comprometer a los productores agropecuarios en la toma de decisiones de investigación; y (ii) diversificar las fuentes de financiamiento de ésta. Sin embargo, estos institutos no han logrado canalizar grandes recursos y los productores no han hecho grandes aportes<sup>9</sup>, por lo que la investigación sigue dependiendo del apoyo gubernamental.

25. En el centro de las preocupaciones está el aspecto de **garantizar certidumbre y continuidad** en políticas relacionadas con el mundo rural, ya que éstas requieren largos plazos para su maduración y trascienden inevitablemente los períodos gubernamentales.

#### IV. Nuevos retos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en la Región

26. Se ha señalado de manera inequívoca que, contra sus supuestos básicos, las reformas macroeconómicas de los noventa no han logrado compensar el sesgo antiagrícola del viejo modelo de sustitución de importaciones.

27. Sin embargo, la solución no está en el regreso a los viejos modelos agrícolas intervencionistas y proteccionistas, sino más bien, en impulsar políticas agrícolas y rurales que, en un contexto de políticas macroeconómicas razonables, logren generar en los países de la región un adecuado desarrollo del sector agrícola y rural, que permita eliminar la pobreza, mejorar la distribución de los ingresos y garantizar un adecuado nivel nutricional para cada uno de los habitantes de la Región.

28. En base a lo anterior, se ha venido proponiendo una tercera fase de reformas para el campo centrada en la economía liberalizada de hoy. Esta tercera fase de reformas basada en una interacción complementaria entre los mercados, el Estado, y la sociedad civil, busca enfrentar las *fallas de coordinación* entre estos distintos actores sociales, producto del acceso diferenciado de información, las prácticas oportunistas, y la acción del “gorrón” (“*free-rider*”). En esencia, se subraya el papel que juega la estructura de incentivos para la coordinación social, tema de suma importancia para el desempeño económico.<sup>10</sup> En este contexto se han identificado sin que sean exhaustivos, cuatro temas que constituyen retos importantes para lograr un desarrollo rural equilibrado y para avanzar hacia la meta definida en la Cumbre Mundial de la Alimentación.

---

<sup>9</sup> Tejo, P. 2001. El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas (síntesis). En *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

<sup>10</sup> Gordillo, G. 1999. El ansia por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina, *Revista Mercado de Valores*. México.

## Una nueva institucionalidad para el desarrollo agrícola y rural

29. Durante los últimos años, el significado de las instituciones de la economía ha cobrado fuerza, por su gran importancia en establecer las reglas del juego dentro del proceso de desarrollo.

30. El nuevo paradigma de desarrollo agrícola y rural —resultado de la globalización y de las políticas gubernamentales menos intervencionistas— impactó los instrumentos de política tradicionales. Muchos de los instrumentos de políticas que se agotaron con el retraimiento de la intervención estatal tradicional, no han sido adecuadamente reemplazados, con lo cual se dificulta el desempeño del sector en un entorno internacional más competitivo.

31. Por eso, uno de los elementos claves para el desarrollo económico del sector agrícola y rural en la Región, se refiere a las reformas y el desarrollo de las instituciones. La necesidad de una nueva institucionalidad es más marcada en las áreas de finanzas, infraestructura, servicios ambientales, derechos de propiedad, acceso a los distintos activos productivos y en la adaptación institucional para cumplir los acuerdos internacionales (particularmente en relación con las medidas fito y zoonosanitarias).

32. También es importante en este proceso de renovación institucional, la activa participación de la sociedad civil y de las ONGs para garantizar los principios de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, una participación dinámica y eficiente de la sociedad civil permite mejorar los vínculos entre los diferentes ámbitos y niveles en los cuales se plantean estos procesos de rediseño institucional.

## Un nuevo espacio rural y una dimensión territorial del desarrollo rural

33. La nueva situación ante la cual se enfrentan las sociedades rurales de América Latina y el Caribe, así como las políticas sectoriales, parte de una redefinición del concepto **de lo rural**. Los distintos papeles que juega la agricultura y el espacio rural en las economías de los países en desarrollo exigen una adecuada ponderación de los efectos de políticas que buscan objetivos unidimensionales, sin considerar sus consecuencias sobre otros aspectos del funcionamiento de las sociedades rurales.

34. Por otra parte, cada vez menos productores agrícolas dependen solamente del ingreso agrícola para su supervivencia; a este ingreso se han sumado, también, ingresos provenientes de las agroindustrias, así como ingresos de actividades no agrícolas. Además, la reducción de las diversas fuentes de financiamiento para la agricultura ha dado como resultado que las familias rurales se vean obligadas a buscar su supervivencia por otras vías, entre ellas, la migración y la transferencia de remesas, y otras formas de empleo muchas de las cuales mantienen una estrecha relación con el sector agrícola. Esta nueva definición de lo rural tiene una estrecha vinculación con las actividades desarrolladas en las ciudades intermedias, contribuyendo así a un concepto más territorial del desarrollo rural.

35. A la luz de este nuevo concepto del espacio rural, los empleos independientes, los ingresos de otras actividades fuera de la finca, el nuevo papel del municipio y la comuna, la cohesión social, y el acceso a mercados y servicios en las ciudades intermedias son considerados elementos importantes de una nueva estrategia de desarrollo que trasciende los límites de las políticas sectoriales y las definiciones tradicionales de lo rural y lo urbano.

## **Instrumentos de política innovadores y evaluación del desarrollo agrícola y rural**

36. Los gobiernos de la Región vienen hoy demandando la revisión de las estrategias de desarrollo para el mundo rural, situación que se debe a la gran resistencia a seguir aplicando fórmulas y recetas agotadas. Consiguientemente, a partir de la década pasada, se han diseñado e implantado un conjunto de programas e instrumentos de política innovadores de desarrollo rural.

37. Algunos de estos programas están organizados y administrados centralmente, aunque pueden contener aspectos para inducir la demanda por servicios, mientras otros están más orientados hacia la demanda a partir de un funcionamiento descentralizado. Entre los más destacados, se encuentran programas para combatir la pobreza por medio del desarrollo del capital humano; esquemas de transferencia de tecnología agrícola basada en la demanda; y mecanismos de compensación por la liberalización del comercio. Las políticas sociales y agrícolas actuales han transitado de subsidios generales y universales de precios hacia programas de transferencias, en efectivo o en especie y condicionados.

38. Un componente crucial contenido en la mayoría de estos programas innovadores es el énfasis en la evaluación *ex-post*. Estas evaluaciones muchas veces se realizan por medio de organizaciones externas y de ONGs como una manera de garantizar su fiscalización social y su legitimidad. Estas evaluaciones ayudan también a obtener un mayor conocimiento de las estructuras de incentivos y de los procesos de intervención; y, como tales, constituyen una parte esencial del proceso de diseño de las políticas, así como del mismo proceso de desarrollo agrícola y rural.

## **El papel de la mujer en el medio rural**

39. Las grandes transformaciones de las economías latinoamericanas durante la última década, han tenido un fuerte impacto en la vida tradicional en el campo y muy particularmente en los hogares rurales. Estos procesos han influido, de diferentes maneras, en los papeles tradicionales de los hombres y de las mujeres en el medio rural. El cambio más importante está asociado con la mayor presencia de las mujeres en la vida económica y social del campo.

40. Como consecuencia del entorno macroeconómico y político, y para compensar la caída en ingresos, muchas familias rurales se han visto obligadas a realizar ajustes en su estructura laboral.

41. Esta nueva situación ha implicado la incorporación de las mujeres como generadoras de ingresos, asignándoseles responsabilidades y actividades en la producción que antes hacían los hombres.

42. También para las políticas de desarrollo agrícola y rural, el cambio en las actividades desempeñadas por las mujeres significa la necesidad de realizar mayores ajustes atendiendo a la dimensión de género. Esto se debe a las muchas restricciones que actúan diferencialmente para hombres y mujeres, tales como la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, a la asistencia técnica, a la tenencia de la tierra, al crédito, a los programas de formación de recursos humanos.



## **V. Nuevas exigencias para la acción pública: movilización de recursos para la agricultura**

43. Estos desafíos implican nuevas exigencias para la acción pública y para las intervenciones gubernamentales. A pesar que la función del gobierno en la producción directa y comercialización de bienes y servicios ha disminuido significativamente el gasto público sigue siendo un importante instrumento para promover el desarrollo agrícola y rural.

44. Lo anterior se torna más relevante al considerar la importancia estratégica de la agricultura; la cual es mucho mayor que su participación en el producto interno bruto que sólo llega a un 7,3% en promedio en la Región.

45. Por una parte, la agricultura sigue siendo la actividad económica principal en el medio rural, incidiendo directamente en las posibilidades de superar los enormes desafíos sociales que enfrenta el campo; además, el progreso agrícola favorece el crecimiento de otras actividades económicas locales a través de distintos tipos de vinculaciones.

46. Por otra parte, a pesar de la creciente globalización, los mercados de muchos alimentos siguen siendo locales y fragmentados; asimismo, los mercados internacionales de productos alimentarios mantienen numerosas e importantes barreras tanto comerciales como no comerciales. Por tanto, la importancia decisiva de la agricultura en la alimentación se traduce en una fuerte incidencia también en el ingreso real y en la competitividad general del sistema.

47. Además, coincide que en los países que existe una elevada tasa de subnutrición, la mayor parte de la pobreza se concentra en zonas rurales. En este sentido, dichos países dependen de actividades directa o indirectamente conectadas con la agricultura para obtener la mayor parte del empleo de la fuerza laboral y una proporción elevada de su producto económico e ingresos de exportación. Por lo tanto, el crecimiento del sector agrícola es un componente esencial para reducir la pobreza y lograr la seguridad alimentaria.

48. Para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación los niveles de inversión bruta anual total necesaria en la agricultura de los países de América Latina, incluyendo no sólo la agricultura primaria, sino también el almacenamiento, la elaboración y la infraestructura de apoyo, se ha estimado en 40,6 millones de dólares de EE.UU. para el período hasta el 2015.

49. Aunque la función del gobierno en apoyo de las actividades económicas y agrícolas se ha reducido a la entrega de bienes y servicios públicos indispensables, y a generar un entorno en el que pueda florecer la iniciativa privada. El gasto público sigue siendo una condición indispensable para el desarrollo económico y social. La investigación y extensión agrarias, la infraestructura y los servicios públicos, las redes de seguridad contra posibles crisis, programas para facilitar el ajuste de determinados sectores o regiones a fin de adoptar innovaciones arriesgadas que garanticen la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria, son ejemplos de funciones públicas que deberán seguir exigiéndose al sector público, en muchos casos de forma cada vez más descentralizada en asociación con el sector privado y la sociedad civil.

50. Analizando el gasto total destinado la agricultura y al desarrollo rural en la Región, entre 1995 y 2000<sup>11</sup>, éste no muestra una tendencia muy definida con respecto a la década anterior; existiendo países como Bolivia, Chile, Guatemala y República Dominicana con niveles de gasto inferiores durante este último quinquenio a los que tenían en la década de 1980; y países como México, Brasil y Argentina cuyo gasto ha aumentado.

51. La correlación entre crecimiento del sector y crecimiento del gasto público es compleja. En los países en que disminuyó el gasto público agrícola entre la década del ochenta y del noventa, sólo en Chile se produjo también una disminución del crecimiento del PIB agrícola, en un 1%. En los demás países como Bolivia, Guatemala y República Dominicana, la disminución del gasto público estuvo acompañada de un aumento del crecimiento del PIB agrícola. Asimismo, en el caso de los países en que el gasto público aumentó entre ambas décadas, como en México, Brasil y Argentina, sólo Brasil muestra una disminución en el crecimiento del PIB agrícola en un 0,1%, en los otros dos países el crecimiento del PIB agrícola aumentó junto con el gasto en el sector.

52. Por otra parte, el gasto público agrícola durante los últimos años se ha orientado principalmente al desarrollo de mercados<sup>12</sup> destinándose el 50% del gasto en 1995 y el 45% en 2000 a este rubro. Otras áreas importantes han sido el desarrollo del riego<sup>13</sup>, correspondiente a un 13% del gasto en 1995 y un 10% en 2000, y el fomento productivo orientado a beneficiarios específicos, en cuyo caso el gasto aumentó desde 8% en 1995 a 16% en 2000. Para el caso de la innovación y gestión<sup>14</sup>, el gasto ha estado entre 8% y 7% entre 1995 y 2000. Lo anterior refuerza la idea de la pérdida de importancia que ha tenido la innovación y la transferencia tecnológica, dentro de la orientación de las políticas públicas y el aumento de la importancia de las áreas asociadas al comercio.

53. Otra característica importante del gasto público durante los últimos años ha sido la reducción de los gastos de operación de las administraciones centrales y de los organismos públicos dependientes del sector, con una contrapartida hacia la contratación externa de servicios y/o la transferencia directa de recursos a los productores. Si bien estas nuevas modalidades han buscado mejorar la eficiencia de la gestión, en muchos casos la sola reducción presupuestaria sin la necesaria redefinición de las funciones y misión institucional se ha traducido en una paralización institucional o en la proliferación de otras funciones para las cuales la organización no cuenta con capacidad institucional adecuada.

54. Al analizar la composición funcional del gasto de los ministerios de agricultura, se pueden apreciar las significativas diferencias existentes en cuanto a estrategias de ejecución del gasto. Por ejemplo, mientras Chile mantiene una alta proporción de gasto con contratación externa y un bajo componente de las inversiones como responsabilidad del ministerio; Costa Rica destaca por el bajo nivel de transferencias y la alta proporción de los gastos de operación de su ministerio,

---

<sup>11</sup> Estos datos están basados en un análisis de la FAO realizado para 12 países de la Región sobre el gasto público agrícola y rural entre 1995-2000 <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/default.htm>

<sup>12</sup> Se entiende por desarrollo de mercados: todo aquel gasto destinado a programas o acciones que significan una intervención en los mercados de productos o insumos agrícolas. Incluye esta categoría el crédito de corto plazo subsidiado, cuando este es de libre acceso por los productores, no se orienta específicamente su disponibilidad.

<sup>13</sup> Se agrupan en desarrollo del riego todas las inversiones en infraestructura de riego.

<sup>14</sup> La innovación y gestión comprende todos aquellos programas de libre acceso orientados a la investigación y transferencia tecnológica hacia los productores.

con un muy bajo gasto en el área de inversión financiera. A su vez, Nicaragua, aparece con altos componentes de transferencias y simultáneamente una alta proporción del gasto como inversión<sup>15</sup>.

55. El gasto en la administración central y el porcentaje de estos en el total de la gestión presupuestaria sectorial, ha mostrado en varios países una tendencia hacia la disminución de los gastos destinados a las administraciones centrales, notablemente en Brasil, o hacia la disminución de la proporción del gasto en la administración central, como en el caso de México. Por otra parte, algunos países como Bolivia y Chile muestran desde el año 1995 proporciones muy bajas del gasto sectorial en la administración central. En los casos de Argentina, Colombia, El Salvador y Guatemala, la tendencia ha sido opuesta manteniendo una alta proporción del gasto destinadas a la administración central, e incluso en muchos casos mostrando considerables déficits en el presupuesto para hacer frente a dichos compromisos.

56. El gasto público agrícola por trabajador durante la última década muestra una alta variabilidad entre los países de la Región. Mientras Guatemala y El Salvador presentaron un gasto en el sector escasamente cercano a los US\$ 20 por trabajador agrícola, países como Chile y México alcanzaron valores entre US\$ 400 y US\$ 300, respectivamente, para el año 1999.

57. Respecto al Índice de Orientación Agrícola<sup>16</sup>, se puede concluir que el gasto público hacia el sector agrícola en los países de la región, con la única excepción de México, claramente no corresponde a la importancia que el sector tiene en las economías nacionales. Países con economías basadas en exportaciones agrícolas, como Argentina, Colombia, El Salvador y Guatemala, por mencionar las que presentaron valores del índice de orientación agrícola más bajos, tuvieron niveles de gasto hacia el sector agrícola menores a un 10% del peso relativo del sector en la economía, *i.e.* entre un 2% y un 7%, para el año 1999. Al mismo tiempo al analizar la tendencia en el gasto, se observó que la mitad de los países incrementaron el índice de orientación mientras la otra mitad lo redujo en el período 1995 al 2000. Por último, si bien la tasa de crecimiento del índice fue de un 10% al año, el valor medio fue de solo un 2%.

58. Finalmente, para seguir avanzando en promover una mayor eficiencia en la asignación de los recursos del Estado: es importante reducir la alta dispersión y traslape en los programas rurales; desarrollar una agenda estratégica de acciones prioritarias en el corto y mediano plazo; mejorar la coordinación entre las agencias responsables de la ejecución presupuestaria a nivel gubernamental y de éstas con la autoridad fiscal nacional; fortalecer los sistemas de información relativos a la ejecución presupuestal; generar mecanismos de evaluación de los programas rurales; y por último, desarrollar instancias para la negociación entre los diferentes actores sociales que permitan incentivar la inversión privada y pública canalizada al medio rural. Además, parte importante de los recursos se pueden estar destinando a programas de intervención de mercados de dudosa rentabilidad social, al estar fundamentalmente basados en el volumen de operaciones de las empresas agrícolas beneficiarias (precios de sustentación, subsidios a la inversión privada en activos de suelos, riego, plantaciones, etc.) y no en el grado relativo de carencias de las mismas.

---

<sup>15</sup> Es importante señalar que estos valores deben ser considerados con cautela, por cuanto en varios países de la región se da el caso de que se considera como gastos de inversión al gasto realizado bajo un enfoque de sistemas nacionales de proyectos, a pesar que, en la práctica, una alta proporción de las erogaciones financian gastos operativos en los proyectos ejecutados.

<sup>16</sup> El índice de orientación agrícola indica la medida en que el gasto del gobierno refleja, o no, la importancia del sector agrícola en la economía nacional. Se calcula dividiendo la participación del gasto público hacia el sector agrícola en el gasto público total con la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto. Mientras mayor sea el índice, más representa la participación del gasto público agrícola con relación a la importancia del sector en la economía nacional.

59. En síntesis y como conclusión a este documento, existe un creciente consenso en el hecho que el modelo agrícola implementado con las reformas estructurales de la década pasada, no ha logrado compensar el sesgo anti-agrícola del modelo de sustitución de importaciones. Reconociendo la necesidad de corregir algunos componentes de este modelo y de las políticas que lo acompañan, esta revisión debe insertarse en los cambios que ha experimentado el entorno económico, político y social en la región.

60. Como parece evidente, la meta de reducir a la mitad el número de personas que padecen de hambre en la Región para el año 2015 está muy lejos de cumplirse si se sigue avanzando al ritmo actual. Dado lo anterior, es necesario realizar un esfuerzo en coordinar y fortalecer la voluntad política para el cumplimiento de esta meta, lo que implica, fundamentalmente, la creación de alianzas estratégicas y de incentivos adecuados que promuevan la canalización de recursos públicos y privados. En este sentido, tres tareas parecen indispensables:

- a) Fortalecer el programa especial de seguridad alimentaria de la FAO en los países de bajos ingresos y déficit alimentario a través del Fondo Fiduciario para la seguridad alimentaria y la prevención de emergencias de las plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas.
- b) Promover y fortalecer las alianzas productivas estratégicas entre el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil que permitan alcanzar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y con ello fortalecer la voluntad política de todos los actores.
- c) Promover la canalización de recursos privados y públicos al desarrollo de la agricultura y el desarrollo rural. Y más específicamente focalizar el gasto público en torno a un programa mínimo cuyos ingredientes podrían ser: una política de ingresos rurales a través de transferencias directas, un sistema de financiamiento rural, desarrollo de infraestructura, rediseño de las instituciones científicas y tecnológicas como un circuito integral de tecnología agrícola y políticas de desarrollo sostenible.