



JUNTA INTERAMERICANA DE AGRICULTURA

Undécima Reunión Ordinaria  
Punta Cana, República Dominicana  
26- 29 noviembre 2001

**ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA Y EL  
DESARROLLO RURAL**

IICA/JIA/Doc.252(01)  
10 octubre 2001  
Original: español

El documento "Estado Actual y Perspectivas de las Agricultura y el Desarrollo Rural", será enviado próximamente.

Se incluye el Resumen Ejecutivo correspondiente al documento en referencia.

## RESUMEN EJECUTIVO

1. Las reformas económicas de las dos últimas décadas del siglo XX estuvieron dominadas por las doce reglas del *Consenso de Washington*, las cuales proponían, dentro de sus postulados, la liberalización, la desregulación y la privatización de las economías, así como la necesidad de marcos macroeconómicos estables, como una condición necesaria y suficiente para asegurar el crecimiento eficiente de los países. Estos procesos eran idóneos para acompañar y retroalimentar dos megatendencias imperantes: la globalización y la liberalización comercial.
2. Los efectos de las crisis financieras y de la desaceleración económica en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, aunados a la crisis de los precios internacionales de los productos básicos agrícolas y a la permanencia, e incluso profundización, de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe (ALC), muestran un panorama poco alentador para las economías de esta región.
3. Es imposible minimizar los efectos que tendrán para el mundo en general, y para ALC en particular, los actos terroristas contra Estados Unidos realizados el 11 de setiembre del 2001. Aunque es prematuro anticipar acontecimientos venideros, se podrían replantear las prioridades en las relaciones internacionales y sus modalidades, dando especial interés, por ejemplo, a la coordinación de acciones de lucha contra el terrorismo. Esto podría afectar la dirección y la magnitud de la cooperación técnica y los flujos de capital – especialmente de la inversión directa externa– e imponer restricciones al movimiento internacional de bienes, servicios y personas.
4. Las condiciones del entorno internacional también se reflejan en los mercados agroalimentarios, cuyos rasgos más sobresalientes son: el aumento en la producción de productos transformados y de alto valor, la integración vertical y horizontal de la industria, la internacionalización de esta y el consecuente comercio mediante transacciones intrafirma, que responde en parte a la creciente oligopolización de estos mercados. Desde la perspectiva de la demanda, adquieren importancia los factores “no económicos”, tales como las preocupaciones y los gustos del consumidor por productos de fácil preparación, con altos niveles nutricionales, sometidos a procesos de producción y elaboración que aseguren la inocuidad de los alimentos y producidos en forma responsable con el ambiente.
5. Los modelos tecnológicos lineales aplicados tradicionalmente a la agricultura han sido fundamentales para su desarrollo y modernización, pero hoy enfrentan la rigidez de los esquemas públicos en que operan, la atención a las condiciones de la oferta y, en el caso de ALC, limitaciones financieras. En la actualidad, los desarrollos tecnológicos se caracterizan por la forma en que se generan la investigación y la tecnología, así como por sus impactos en la producción y la productividad del sector agroalimentario. Un ejemplo de lo anterior son las agrobiotecnologías, que están siendo producidas fundamentalmente por firmas privadas de países desarrollados y que, como nunca antes, están asociadas a los derechos de propiedad del conocimiento. A este nuevo paradigma, que se caracteriza

por la forma de hacer, difundir y llevar al mercado el conocimiento, se le denomina "innovación tecnológica".

6. La agricultura y otras actividades que se desarrollan en el medio rural tienen una relación muy estrecha con el ambiente y el manejo de los recursos naturales. Sin embargo, la carencia de una visión sistémica entre suelo, agua, flora, fauna y biodiversidad, un factor crítico en varios países de ALC, se refleja en el deterioro creciente del bosque, la alta vulnerabilidad de las fuentes de agua, la aceleración de los procesos de desertización y las alteraciones climáticas en regiones ecológicamente frágiles que están expuestas, cada vez con mayor frecuencia, a eventos extremos como huracanes, inundaciones y sequías.
7. Las reformas económicas del Estado y las de carácter sectorial han favorecido la construcción de un nuevo marco institucional que comprende diferentes niveles: i) el supranacional, que incluye los mandatos y orientaciones establecidos por las organizaciones intergubernamentales y los derivados del proceso de las Cumbres Interamericanas; ii) el nacional, que toma en consideración la modificación de los papeles que han de desempeñar los actores públicos y privados, las formas en que estos se relacionan y hasta sus métodos de trabajo; y iii) el sectorial, como es el caso del sector agroalimentario, en donde se plantea la necesidad de redefinir los papeles otorgados a los ministerios de agricultura, así como la forma en cómo estos interactúan con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil.
8. La concepción de la agricultura y el medio rural y las vinculaciones entre ambos ha evolucionado en los últimos años. Hoy día se define la agricultura ampliada, en el marco de una visión sistémica que permite entender la complejidad de los sistemas agrícolas, que se insertan en los espacios rurales y se organizan en cadenas agroalimentarias. Asimismo, esa visión permite evaluar las relaciones de los sistemas agroalimentarios con otros sectores de la economía y la sociedad.
9. Por otra parte, el concepto de la nueva ruralidad parte de una lectura del escenario rural actual en las Américas y descansa en una visión territorial. Es decir, reconoce el valor del espacio rural y de sus habitantes, del continuo rural-urbano contemporáneo; del desafío de construir o reconstruir el tejido rural y de la organización del capital social, como elementos estratégicos para redireccionar el modelo de desarrollo. Esta nueva visión de lo rural promueve el fortalecimiento y el desarrollo de los procesos democráticos, la participación política, social, cultural y económica de la población (hombres, mujeres, jóvenes y etnias) y la superación de la pobreza.
10. El cambio de visión de la agricultura hacia un concepto más amplio y sistémico, que incorpora nuevos actores, procesos y productos, nuevos enfoques sobre las interacciones entre la agricultura y su medio rural y los profundos cambios en el entorno, ha modificado sustancialmente las características y la importancia relativa de los factores considerados en la tradicional función de producción de la agricultura. Sin embargo, se han identificado cinco factores que resultan fundamentales para el desarrollo de esta, a los que se les ha llamado *anclajes de la agricultura ampliada*: i) el ambiente y los recursos naturales, que son la base de la producción, de la salud y de la vida misma; ii) la ciencia y la tecnología, como elementos promotores del desarrollo y el crecimiento económico de la humanidad; iii) el capital humano, que se asocia a la naturaleza, a la economía y a un espacio geográfico; iv) la información y el conocimiento, como nuevos

activos de la producción; y v) el contexto político-institucional, que permite la articulación de todos estos factores.

11. El desempeño de la agricultura y del medio rural en las Américas es complejo en razón de la gran diversidad y heterogeneidad de las realidades agrícolas y rurales de los países que la integran. En efecto, es difícil arribar a conclusiones generales que se apliquen a economías de diferente tamaño, a agriculturas con importancia relativa diferente con respecto a otros sectores o a poblaciones rurales de distinta relevancia. La situación se complica aún más cuando se incluye a los países más grandes y desarrollados del norte de las Américas, cuya inclusión deja prácticamente sin validez la consideración de promedios estadísticos y la comparación entre indicadores, a menos que estos se consideren como simples datos referenciales.
12. La producción agrícola de la región ha ido creciendo, pero a tasas menores que la observada en el producto global, lo que da como resultado una disminución en la participación relativa de la agricultura en la generación del producto interno bruto (PIB). El aumento de la producción agrícola se ha debido, fundamentalmente, al crecimiento de la productividad por trabajador, aunque el promedio de esta es aún bajo comparado con el de países desarrollados.
13. ALC sigue siendo una región exportadora neta de alimentos, aunque algunos de sus países figuran como importadores netos. Sin embargo, los análisis de la competitividad de las exportaciones agrícolas regionales muestran signos de deterioro de sus ventajas comparativas en el mercado internacional. Los análisis sobre la incorporación del progreso técnico en la producción muestran que sólo unos pocos cultivos, muchos de ellos alimentos básicos, reflejan incrementos en la productividad debidos al cambio técnico, en tanto la mayoría de los que han logrado cambios en la producción lo han hecho mediante el aumento de mayor superficie sembrada.
14. En términos de seguridad alimentaria, la región muestra una situación favorable, aunque cinco países (Haití, Bahamas, República Dominicana, Grenada y Nicaragua) presentan problemas de vulnerabilidad en el acceso y la disponibilidad de alimentos a su población.
15. A pesar de que la región ha mostrado avances importantes en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos (SAIA), también es cierto que se presentan problemas en el desarrollo de los marcos institucionales, regulatorios y tecnológicos que la acompañan. Asimismo, la incidencia y la prevalencia de enfermedades y plagas, como la fiebre aftosa, la cochinilla rosada y las moscas de la fruta, que afectan a actividades productivas de gran importancia económica para la región, ponen en evidencia la importancia de fortalecer los sistemas de sanidad agropecuaria y de inocuidad de los alimentos (SSAIA) en ALC.
16. En términos sociales, se mantiene –e incluso se profundiza– la pobreza rural. Las crisis en la institucionalidad para el desarrollo rural y las reducciones en la inversión social son algunas de las causas del retroceso en las áreas rurales y de la ineffectividad de los programas instrumentados para el combate contra la pobreza rural.
17. En cuanto a los recursos naturales y el desarrollo sostenible, la región enfrenta procesos de urbanización acelerada, la cual se agrava con las prácticas depredatorias y

contaminantes de algunos sistemas de producción, las cuales están provocando crecientes problemas ambientales, una mayor vulnerabilidad a eventos extremos y la degradación creciente de suelos y ecosistemas. Dadas dichas prácticas, también ha surgido la amenaza de que en un futuro cercano surjan problemas de escasez de un recurso tan indispensable como el agua.

18. Al analizar el desempeño de la institucionalidad para la agricultura en la región, se observa un proceso caracterizado por la pérdida de la influencia de los ministerios de agricultura. Varios factores responden a esta situación: i) el debilitamiento de las políticas sectoriales; ii) la desarticulación de los sistemas de apoyo (investigación, extensión, mercadeo, etc.); iii) las reformas del Estado que han minimizado las funciones y la dimensión de los ministerios de agricultura; iv) la debilidad de las organizaciones del sector privado; y v) la desprotección arancelaria que ha acompañado al proceso de apertura comercial.
19. Con respecto a la institucionalidad para el desarrollo rural, muchas veces limitada a los ministerios de agricultura, también se observa un debilitamiento, al tiempo que se hacen más acuciantes los problemas de equidad, gobernabilidad y manejo racional de los recursos naturales. En muchos países de la región se advierte, además, una reducción de la inversión social en las zonas rurales, la cual afecta directamente las capacidades de modernización y los niveles de vida en el medio rural e incentiva los procesos migratorios hacia el medio urbano.
20. El rápido avance en la forma en que el sector privado ha asumido funciones típicamente privadas en los mercados –como la comercialización de productos– ha contrastado con el lento avance en la gestión privada de políticas públicas, lo cual ha generado vacíos institucionales en diversos campos, tales como el financiamiento rural, la investigación básica y la transferencia de tecnología a quienes tienen una limitada capacidad para adquirir los servicios que provee el mercado, sea porque tienen bajos ingresos, por restricciones geográficas o por falta de información.
21. En relación con los problemas institucionales de la agricultura en ALC se analizan dos casos. El primero de ellos se refiere a la limitada e insuficiente participación de los ministerios de agricultura en los procesos de negociaciones comerciales internacionales, a pesar de que deberían ser los interlocutores idóneos para llevar a la mesa de negociación las inquietudes propias de los actores directamente afectados por la aplicación posterior de los acuerdos suscritos. El segundo caso llama la atención sobre la contracción de las inversiones públicas en investigación agropecuaria, área en la cual se trató, con poco éxito, de estimular las inversiones privadas. Esta situación es grave, porque se ha perdido, en gran parte, la capacidad de operación de los institutos públicos de investigación, al tiempo que no se ha logrado una renovación significativa y suficiente de los cuadros de investigadores. Evidencia de esta situación es el debilitamiento significativo de la capacidad de la región para generar conocimiento endógeno o local, que pueda aplicarse en la agricultura comercial, así como para atender las necesidades tecnológicas de pequeños y medianos productores.
22. La primera generación en las reformas económicas y del Estado en ALC modificó significativamente la institucionalidad construida durante las décadas anteriores, especialmente aquella caracterizada por un Estado “interventor” asociado a un modelo de

desarrollo que basó su crecimiento en la sustitución de importaciones. La nueva realidad social y productiva ha irrumpido en esta institucionalidad, en el marco de la cual no se ha adoptado un modelo de gestión, lo que ha dejado como resultado un “estado remanente”. Con mayor o menor intensidad, se han llevado a cabo reformas que tratan de adaptar lo que quedó de la institucionalidad anterior a los nuevos requerimientos, con resultados no siempre satisfactorios, tanto para los ejecutores de las reformas como para los beneficiarios potenciales de estas.

23. El mayor desafío que enfrenta ALC es la necesidad de construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural, en la cual se incorpore el universo ensanchado de actores vinculados a la agricultura –en su visión ampliada– y las nuevas relaciones que se dan entre esta agricultura y el medio rural donde se desarrolla. Es precisamente en este contexto en donde se conjugan personas, recursos naturales, actividades no agrícolas y múltiples relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, determinadas también por las características de los entornos nacional e internacional.
24. Las razones para un nuevo enfoque institucional tienen que ver con: i) los nuevos actores y formas de organización público-privada, ii) la gestión de las políticas públicas, y iii) la necesidad de un reposicionamiento de la agricultura y el desarrollo rural en las estructuras políticas.
25. La construcción de una nueva institucionalidad para atender los desafíos de la agricultura y el desarrollo rural requiere la incorporación de aspectos que van más allá de lo agrícola y lo rural: la participación ciudadana en la toma de decisiones, el impulso a la eficacia del Estado, la seguridad jurídica, el acceso a la tierra, el manejo apropiado de los recursos naturales y el ambiente y servicios de apoyo necesarios, como el financiamiento y la inversión rural.
26. Las políticas públicas deben partir de una agenda nacional y de un proceso de concertación entre las diferentes organizaciones y actores involucrados, así como del consenso de las naciones en los ámbitos internacional e interamericano. En especial, el proceso de las Cumbres Interamericanas avanza hacia la integración continental, mediante la consolidación de las democracias, la integración económica y comercial, la erradicación de la pobreza y la conservación del ambiente. Estos principios son mandatorios para todos los países de las Américas, más que en lo formal, en el espíritu de la sociedad americana para avanzar hacia un desarrollo más equitativo.
27. En esta agenda interamericana se ha incorporado la agricultura y el desarrollo rural como un sector estratégico del sistema socioeconómico de las Américas. Por lo anterior, todos estos elementos deben estar presentes en la construcción de las políticas públicas, en el marco de la nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural.
28. Mejorar la competitividad de la agricultura implica desafíos en diferentes direcciones. Se requiere contar con estrategias definidas para modernizar la agricultura nacional, así como con políticas sectoriales que actúen en sintonía con las políticas macroeconómicas y que reconozcan la heterogeneidad de la estructura productiva del agro y la necesidad de integrar los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Dentro de este conjunto de políticas para promover la competitividad, y con ello para impulsar el nivel de vida en el

medio rural, se destacan aquellas que promueven el desarrollo tecnológico, la sanidad agropecuaria, la salud pública, el desarrollo de mercados, los agronegocios, la participación efectiva en las negociaciones comerciales, el desarrollo de una agricultura comprometida con el ambiente y, muy ligada a esta, una producción agrícola limpia.

29. Con respecto a las políticas necesarias para mejorar el nivel de vida en el medio rural, es necesario resaltar que el enfoque moderno sobre el desarrollo rural supera el sentido asistencial de tiempo atrás y de compensación de los últimos años, para concebirse como una estrategia de crecimiento con equidad y eficiencia, que permite superar los mecanismos de exclusión económica y política de la población rural, la cual ha visto aplazada su incorporación en el modelo de desarrollo vigente.
30. La visión integral del desarrollo rural comienza a ofrecer una condición renovada de gestión social y política, en la cual la dimensión internacional, sea regional o global, juega un papel determinante. En este sentido, no es posible dejar por fuera la búsqueda de la competitividad en la agricultura, la cual también contribuirá a mejorar las condiciones de vida de las sociedades rurales. Para lograr lo anterior se destacan las políticas orientadas a combatir la pobreza rural asegurando la seguridad alimentaria, a desarrollar la capacidad de gestión y autogestión en las organizaciones públicas y privadas, a promover reformas en la educación y la capacitación y a impulsar el manejo sostenible de los recursos naturales.
31. El último capítulo de este informe provee elementos sobre áreas de acción para la cooperación técnica internacional, los cuales se derivan de los grandes desafíos identificados en el Capítulo IV y que, en particular, pueden orientar la definición de un programa de trabajo para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
32. El desafío de construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural en ALC es una tarea de gran magnitud que demanda aportes de la cooperación técnica internacional que superan las capacidades del IICA y de cualquier agencia de cooperación considerada individualmente. Ello plantea la necesidad de que las agencias de cooperación y financiamiento precisen los campos y las actividades en que deberían concentrar sus esfuerzos y recursos e identificar áreas y modalidades de cooperación interinstitucional, similar al esfuerzo en que viene participando el IICA en la definición de estrategias y acciones orientadas a combatir la pobreza rural.



JUNTA INTERAMERICANA DE AGRICULTURA

Undécima Reunión Ordinaria  
Punta Cana, República Dominicana  
26- 29 noviembre 2001

## ESTADO DE LA AGRICULTURA Y DEL DESARROLLO RURAL

Alcance al Documento  
IICA/JIA/Doc.252(01)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
Sede Central Apdo.55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 216-02-22 /  
Fax (506) 216-02-33 / Dirección electrónica (Internet): iicahq@iica.ac.cr



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

*“Estado Actual y Perspectivas de la  
Agricultura y el Desarrollo Rural”*

*Informe Presentado a la Junta Interamericana de Agricultura  
República Dominicana  
Noviembre, 2001*

## TABLA DE CONTENIDO

	PAGINA
<u>SIGLAS</u> .....	v
<u>ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS Y ANEXOS</u> .....	vii
<u>ÍNDICE DE RECUADROS</u> .....	ix
<u>PRESENTACIÓN</u> .....	1
<u>RESUMEN EJECUTIVO</u> .....	3
<u>INTRODUCCIÓN</u> .....	9
<b>I. <u>EL ENTORNO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO AGROALIMENTARIO Y RURAL</u></b> .....	<b>11</b>
<u>Los mercados agroalimentarios</u> .....	12
<u>El nuevo paradigma tecnológico</u> .....	13
<u>Preocupaciones ambientales</u> .....	14
<u>Nuevas formas institucionales</u> .....	15
<b>II. <u>MARCO CONCEPTUAL DE LA AGRICULTURA AMPLIADA Y EL DESARROLLO RURAL EN LAS AMÉRICAS</u></b> .....	<b>17</b>
<u>Concepto y ámbito de la agricultura ampliada</u> .....	17
<u>Espacio rural y nueva ruralidad</u> .....	17
<u>Anclajes de la agricultura ampliada</u> .....	18
<u>Ambiente y recursos naturales</u> .....	19
<u>Ciencia y tecnología</u> .....	19
<u>Capital humano</u> .....	20
<u>Información y conocimiento</u> .....	20
<u>Política e institucionalidad</u> .....	21
<b>III. <u>DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL EN LAS AMÉRICAS</u></b> .....	<b>23</b>
<u>En lo productivo-comercial</u> .....	24
<u>Desempeño global</u> .....	24
<u>de la producción y participación del producto interno bruto agrícola (PIBA)</u> .....	24
<u>Productividad por trabajador</u> .....	25

<i>Comercio exterior</i> .....	26
<i>Ventajas comparativas reveladas</i> .....	27
<i>Seguridad alimentaria</i> .....	28
<i>Tecnología, producción y productividad</i> .....	30
<i>Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos</i> .....	32
<i>Salud animal</i> .....	32
<i>Sanidad vegetal</i> .....	33
<i>Inocuidad de los alimentos</i> .....	34
<i>Situación de los SSAIA</i> .....	34
<i>En lo social y humano</i> .....	35
<i>Pobreza y calidad de vida</i> .....	35
<i>Empleo rural, agrícola y no agrícola</i> .....	36
<i>Educación</i> .....	37
<i>En lo ecológico-ambiental</i> .....	38
<i>Uso del suelo y de los recursos hídricos</i> .....	38
<i>Impactos ambientales de la agricultura</i> .....	38
<i>En lo político-institucional</i> .....	39
<i>Cambios en las reformas</i> .....	39
<i>Las negociaciones agrícolas y los ministerios de agricultura</i> .....	39
<i>Aspectos institucionales de la tecnología</i> .....	40
<b>IV. DESAFÍOS PARA LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL Y CAMPOS PRIORITARIOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>41</b>
<i>El desafío de construir una nueva institucionalidad</i> .....	41
<i>Nuevos actores y formas de organización</i> .....	42
<i>La gestión de las políticas públicas</i> .....	43
<i>Reposicionamiento de la agricultura y el desarrollo rural en las estructuras políticas</i> .....	43
<i>El contexto necesario para una nueva institucionalidad</i> .....	44
<i>Campos prioritarios para las políticas públicas</i> .....	46
<i>Políticas integrales para mejorar la competitividad</i> .....	46
<i>Desarrollo tecnológico</i> .....	47
<i>Sanidad agropecuaria y salud pública</i> .....	47
<i>Desarrollo de mercados y fomento de los agronegocios</i> .....	48
<i>Negociaciones comerciales</i> .....	48
<i>Agricultura y ambiente</i> .....	49
<i>Producción agrícola limpia</i> .....	50
<i>Políticas integrales para mejorar el nivel de vida en el medio rural</i> .....	50
<i>Combate contra la pobreza rural</i> .....	50
<i>Seguridad alimentaria</i> .....	51
<i>Capacidad de gestión</i> .....	51
<i>Reformas a la educación y a la capacitación</i> .....	52
<i>Recursos naturales</i> .....	52
<b>V. IMPLICACIONES PARA LA AGENDA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL IICA</b> .....	<b>55</b>

<i>Construcción de una nueva institucionalidad</i> .....	56
<i>Apoyo al proceso de reposicionamiento de la agricultura y el desarrollo rural</i> .....	56
<i>Apoyo a la reorientación de la reforma institucional</i> .....	57
<i>Incorporación de los enfoques de la agricultura ampliada y la nueva ruralidad</i> .....	57
<i>Modernizar los ministerios de agricultura</i> .....	58
<i>Mejorar la gestión de las políticas públicas</i> .....	58
<i>Fomentar el empoderamiento de las organizaciones privadas</i> .....	58
<i>Incorporar la nueva institucionalidad internacional</i> .....	59
<i>Mejorar la efectividad de los servicios</i> .....	60
<i>Apoyar la descentralización y la participación de la sociedad civil</i> .....	60
<i>Acciones del IICA en los campos prioritarios para las políticas públicas</i> .....	60
<i>Mejoramiento de la competitividad de la agricultura ampliada</i> .....	61
<i>Políticas para promover la competitividad en las cadenas agroalimentarias</i> .....	61
<i>Fomentar el acceso a los mercados</i> .....	61
<i>Desarrollar los mercados internos</i> .....	62
<i>Impulsar los agronegocios</i> .....	62
<i>La innovación: factor clave de la competitividad</i> .....	62
<i>Buscar mayores recursos para la investigación agrícola</i> .....	63
<i>Producir con tecnologías limpias</i> .....	63
<i>Garantizar la sanidad agropecuaria y la salud pública</i> .....	63
<i>Capitalizar el recurso humano en la agricultura ampliada</i> .....	64
<i>Promocionar la información como herramienta estratégica</i> .....	65
<i>Mejoramiento del nivel de vida en el medio rural</i> .....	65
<i>Políticas integrales para mejorar el nivel de vida en el medio rural</i> .....	66
<i>Siguiendo el pulso a la seguridad alimentaria</i> .....	67
<i>Proveer enfoques de manejo sostenible de los recursos naturales</i> .....	67
<i>Desarrollar capacidades de gestión en el medio rural</i> .....	68
<i>Promover la nueva institucionalidad rural</i> .....	69

<b>ANEXOS</b> .....	<b>71</b>
<i>Anexo 1: Hacia una nueva institucionalidad para el Desarrollo Agroalimentario y Rural</i> .....	72
<i>Anexo 2: Los anclajes de la agricultura ampliada y el medio rural: Una nueva función de producción</i> .....	73
<i>Anexo 3: Índice de ventaja comparativa revelada (VCR) en el comercio agroalimentario de las Américas</i> .....	75
<i>Anexo 4: Seguridad alimentaria: Situación de los países en el acceso a la disponibilidad de alimentos</i> .....	79

## SIGLAS

<i>ALC</i>	América Latina y el Caribe
<i>ALCA</i>	Área de Libre Comercio de las Américas
<i>AMSF</i>	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (OMC)
<i>ASA</i>	Acuerdo sobre la Agricultura (OMC)
<i>BID</i>	Banco Interamericano de Desarrollo
<i>BPA</i>	Buenas prácticas agrícolas
<i>CAC</i>	Consejo Agropecuario Centroamericano
<i>CATIE</i>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
<i>CEPAL</i>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<i>CFIA</i>	Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos
<i>CIDER</i>	Centro Interamericano de Desarrollo Rural
<i>CIPF</i>	Comisión Internacional de Protección Fitosanitaria
<i>ERNA</i>	Empleo rural no agrícola
<i>FAO</i>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<i>FASA</i>	Foro Andino de Sanidad Agropecuaria
<i>FIDA</i>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<i>FONTAGRO</i>	Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria
<i>FORAGRO</i>	Foro de las Américas para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico Agropecuario
<i>GCIAI</i>	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
<i>GINA</i>	Grupo Informal de Consulta de los Negociadores Agrícolas de las Américas
<i>IICA</i>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
<i>INFOAGRO</i>	Sistema de Información para la Agricultura y el Desarrollo Rural
<i>ISO</i>	Organización Internacional de Estándares
<i>JIA</i>	Junta Interamericana de Agricultura
<i>MERCOSUR</i>	Mercado Común del Sur
<i>OEA</i>	Organización de los Estados Americanos
<i>OIE</i>	Organización Internacional de Epizootias
<i>OMC</i>	Organización Mundial del Comercio
<i>ONG</i>	Organización no gubernamental
<i>PIB</i>	Producto interno bruto

<b>PROCI</b>	Programa subregional de cooperación recíproca en investigación agrícola
<b>SAIA</b>	Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos
<b>SSAIA</b>	Sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>VCR</b>	Ventaja comparativa revelada

## ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS Y ANEXOS

		Página
<b>Figura 1</b>	Evolución de la productividad por trabajador agrícola en ALC	25
<b>Figura 2</b>	Perfil tecnológico de productos de importancia económica en ALC	30
<b>Cuadro 1</b>	América: balanza comercial de alimentos (1986-1999)	27
<b>Cuadro 2</b>	Competitividad revelada del comercio agroalimentario en el período 1988-1999	29
<b>Cuadro 3</b>	Países con evolución negativa en rendimientos por hectárea para productos de importancia económica en ALC	31
<b>Cuadro 4</b>	Variables que deben considerarse en los marcos institucional, regulatorio y tecnológico en los SSAIA	35

## ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro		Página
1	A las puertas de un nuevo orden internacional	12
2	Importancia de los factores “no económicos” en el mercado mundial de carnes	13
3	La distribución espacial de los recursos naturales	14
4	Implicaciones de la institucionalidad internacional en el comercio agroalimentario	15
5	Tendencias de la inversión en investigación	19
6	Inversión para la sanidad agropecuaria	32
7	Nuevas tendencias en la comercialización agroalimentaria	42
8	Una visión país en la concertación de políticas	43
9	Competitividad: los factores del entorno macroeconómico	46
10	Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos: un modelo institucional para las sanidades	47
11	Los excedentes de alimentos no garantizan la seguridad alimentaria	51
12	Estrategias en curso para mejorar la educación agropecuaria	52
13	Servicios ambientales y comercio de emisiones	53

## PRESENTACIÓN

La Junta Interamericana de Agricultura (JIA), el órgano supremo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), es reconocida como *"el foro principal de rango ministerial en la Organización de Estados Americanos-OEA para realizar análisis y desarrollar consenso sobre políticas y prioridades estratégicas para mejorar la agricultura y la vida rural en el Hemisferio<sup>1</sup>".* Aunado a lo anterior, la JIA establece en su reglamento<sup>2</sup> que el temario de sus reuniones ordinarias debe comprender, entre otros, *"el examen del estado de la agricultura y del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, a la luz de informes preparados por la Dirección General, en que se subrayen las cuestiones que requieren consideración de la Junta o que puedan ser objeto de recomendación a los Estados Miembros o a la Dirección General"*.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas<sup>3</sup>, reconocieron *"la importancia fundamental de la agricultura como medio de vida de millones de familias rurales del Hemisferio, como un sector estratégico del sistema socioeconómico, así como la importancia de desarrollar su potencial de manera compatible con el desarrollo sostenible"*. Cabe resaltar que ese reconocimiento explícito a la agricultura y a la vida rural como elementos estratégicos para el desarrollo integral de los países, el primero que se hace en una cumbre hemisférica, les ha permitido contar con un espacio político en el proceso de las Cumbres Interamericanas, mediante el cual los países, las regiones y los organismos especializados como el IICA podrán fortalecer sus esfuerzos orientados al desarrollo de la agricultura y el medio rural.

La Undécima Reunión Ordinaria de la JIA<sup>4</sup> será el marco para celebrar el vigésimo aniversario de este foro de los ministros de agricultura y de los líderes de la comunidad de la agricultura y la vida rural de las Américas, en momentos de grandes transformaciones mundiales que, sin lugar a dudas, repercuten en todas las dimensiones de la agricultura y el desarrollo rural hemisférico.

En este contexto, el Director General del IICA presenta a la JIA el informe *"Estado Actual y Perspectivas de la Agricultura y el Desarrollo Rural"*.

*Ing. Carlos Aquino G.  
Director General*

<sup>1</sup> Resolución 1728 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 5 de junio, 2000.

<sup>2</sup> Capítulo I, Art. 3 y Capítulo IV, Art. 23d.

<sup>3</sup> Tercera Cumbre de las Américas, abril del 2001. Declaración de la Ciudad de Quebec y Plan de Acción (Sección 10: Gestión Agrícola y Desarrollo Rural).

<sup>4</sup> Punta Cana, República Dominicana, 26-29 de noviembre, 2001.

## RESUMEN EJECUTIVO

1. Las reformas económicas de las dos últimas décadas del siglo XX estuvieron dominadas por las doce reglas del *Consenso de Washington*, las cuales proponían, dentro de sus postulados, la liberalización, la desregulación y la privatización de las economías, así como la necesidad de marcos macroeconómicos estables, como una condición necesaria y suficiente para asegurar el crecimiento eficiente de los países. Estos procesos eran idóneos para acompañar y retroalimentar dos megatendencias imperantes: la globalización y la liberalización comercial.
2. Los efectos de las crisis financieras y de la desaceleración económica en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, aunados a la crisis de los precios internacionales de los productos básicos agrícolas y a la permanencia, e incluso profundización, de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe (ALC), muestran un panorama poco alentador para las economías de esta región.
3. Es imposible minimizar los efectos que tendrán para el mundo en general, y para ALC en particular, los actos terroristas contra Estados Unidos realizados el 11 de setiembre del 2001. Aunque es prematuro anticipar acontecimientos venideros, se podrían replantear las prioridades en las relaciones internacionales y sus modalidades, dando especial interés, por ejemplo, a la coordinación de acciones de lucha contra el terrorismo. Esto podría afectar la dirección y la magnitud de la cooperación técnica y los flujos de capital –especialmente de la inversión directa externa– e imponer restricciones al movimiento internacional de bienes, servicios y personas.
4. Las condiciones del entorno internacional también se reflejan en los mercados agroalimentarios, cuyos rasgos más sobresalientes son: el aumento en la producción de productos transformados y de alto valor, la integración vertical y horizontal de la industria, la internacionalización de esta y el consecuente comercio mediante transacciones intrafirma, que responde en parte a la creciente oligopolización de estos mercados. Desde la perspectiva de la demanda, adquieren importancia los factores “no económicos”, tales como las preocupaciones y los gustos del consumidor por productos de fácil preparación, con altos niveles nutricionales, sometidos a procesos de producción y elaboración que aseguren la inocuidad de los alimentos y producidos en forma responsable con el ambiente.
5. Los modelos tecnológicos lineales aplicados tradicionalmente a la agricultura han sido fundamentales para su desarrollo y modernización, pero hoy enfrentan la rigidez de los esquemas públicos en que operan, la atención a las condiciones de la oferta y, en el caso de ALC, limitaciones financieras. En la actualidad, los desarrollos tecnológicos se caracterizan por la forma en que se realiza la investigación y se genera la tecnología, así como por sus impactos en la producción y la productividad del sector agroalimentario. Un ejemplo de lo anterior son las agrobiotecnologías, que están siendo producidas fundamentalmente por firmas privadas de países desarrollados y que, como nunca antes, están asociadas a los derechos de propiedad del conocimiento. A este nuevo paradigma, que se caracteriza por la forma de generar, difundir y llevar al mercado el conocimiento, se le denomina “innovación tecnológica”.
6. La agricultura y otras actividades que se desarrollan en el medio rural tienen una relación muy estrecha con el ambiente y el manejo de los recursos naturales. Sin embargo, la carencia de una

visión sistémica que considere suelo, agua, flora, fauna y biodiversidad, un factor crítico en varios países de ALC, se refleja en el deterioro creciente del bosque, la alta vulnerabilidad de las fuentes de agua, la aceleración de los procesos de desertización y las alteraciones climáticas en regiones ecológicamente frágiles que están expuestas, cada vez con mayor frecuencia, a eventos extremos como huracanes, inundaciones y sequías.

7. Las reformas económicas del Estado y las de carácter sectorial han favorecido la construcción de un nuevo marco institucional que comprende diferentes niveles: i) el supranacional, que incluye los mandatos y orientaciones establecidos por las organizaciones intergubernamentales y los derivados del proceso de las Cumbres Interamericanas; ii) el nacional, que toma en consideración la modificación de los papeles que han de desempeñar los actores públicos y privados, las formas en que estos se relacionan y hasta sus métodos de trabajo; y iii) el sectorial, como es el caso del sector agroalimentario, en donde se plantea la necesidad de redefinir los papeles otorgados a los ministerios de agricultura, así como la forma en que estos interactúan con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil.
8. La concepción de la agricultura y el medio rural y las vinculaciones entre ambos ha evolucionado en los últimos años. Hoy día se define la agricultura ampliada, en el marco de una visión sistémica que permite entender la complejidad de los sistemas agrícolas, que se insertan en los espacios rurales y se organizan en cadenas agroalimentarias. Asimismo, esa visión permite evaluar las relaciones de los sistemas agroalimentarios con otros sectores de la economía y la sociedad.
9. Por otra parte, el concepto de la nueva ruralidad parte de una lectura del escenario rural actual en las Américas y descansa en una visión territorial. Es decir, reconoce el valor del espacio rural y de sus habitantes, del continuo rural-urbano contemporáneo; del desafío de construir o reconstruir el tejido rural y de la organización del capital social, como elementos estratégicos para redireccionar el modelo de desarrollo. Esta nueva visión de lo rural promueve el fortalecimiento y el desarrollo de los procesos democráticos, la participación política, social, cultural y económica de la población (hombres, mujeres, jóvenes y etnias) y la superación de la pobreza.
10. El cambio de visión de la agricultura hacia un concepto más amplio y sistémico, que incorpora nuevos actores, procesos y productos, nuevos enfoques sobre las interacciones entre la agricultura y su medio rural y los profundos cambios en el entorno, ha modificado sustancialmente las características y la importancia relativa de los factores considerados en la tradicional función de producción de la agricultura. Sin embargo, se han identificado cinco factores que resultan fundamentales para el desarrollo de esta, a los que se les ha llamado *anclajes de la agricultura ampliada*: i) el ambiente y los recursos naturales, que son la base de la producción, de la salud y de la vida misma; ii) la ciencia y la tecnología, como elementos promotores del desarrollo y el crecimiento económico de la humanidad; iii) el capital humano, que se asocia a la naturaleza, a la economía y a un espacio geográfico; iv) la información y el conocimiento, como nuevos activos de la producción; y v) el contexto político-institucional, que permite la articulación de todos estos factores.
11. El desempeño de la agricultura y del medio rural en las Américas es complejo en razón de la gran diversidad y heterogeneidad de las realidades agrícolas y rurales de los países que la integran. En efecto, es difícil arribar a conclusiones generales que se apliquen a economías de diferente tamaño, a agriculturas con importancia relativa diferente con respecto a otros sectores o a poblaciones

rurales de distinta relevancia. La situación se complica aún más cuando se incluye a los países más grandes y desarrollados del norte de las Américas, cuya inclusión deja prácticamente sin validez la consideración de promedios estadísticos y la comparación entre indicadores, a menos que estos se consideren como simples datos referenciales.

12. La producción agrícola de la región ha ido creciendo, pero a tasas menores que la observada en el producto global, lo que da como resultado una disminución en la participación relativa de la agricultura en la generación del producto interno bruto (PIB). El aumento de la producción agrícola se ha debido, fundamentalmente, al crecimiento de la productividad por trabajador, aunque el promedio de esta es aún bajo comparado con el de países desarrollados.
13. ALC sigue siendo una región exportadora neta de alimentos, aunque algunos de sus países figuran como importadores netos. Sin embargo, los análisis de la competitividad de las exportaciones agrícolas regionales muestran signos de deterioro de sus ventajas comparativas en el mercado internacional. Los análisis sobre la incorporación del progreso técnico en la producción muestran que sólo unos pocos cultivos, muchos de ellos alimentos básicos, reflejan incrementos en la productividad debidos al cambio técnico, en tanto la mayoría de los que han logrado cambios en la producción lo han hecho mediante el aumento de mayor superficie sembrada.
14. En términos de seguridad alimentaria, la región muestra una situación favorable, aunque cinco países (Haití, Bahamas, República Dominicana, Grenada y Nicaragua) presentan problemas de vulnerabilidad en el acceso y la disponibilidad de alimentos a su población.
15. A pesar de que la región ha mostrado avances importantes en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos (SAIA), también es cierto que se presentan problemas en el desarrollo de los marcos institucionales, regulatorios y tecnológicos que la acompañan. Asimismo, la incidencia y la prevalencia de enfermedades y plagas, como la fiebre aftosa, la cochinilla rosada y las moscas de la fruta, que afectan a actividades productivas de gran importancia económica para la región, ponen en evidencia la importancia de fortalecer los sistemas de sanidad agropecuaria y de inocuidad de los alimentos (SSAIA) en ALC.
16. En términos sociales, se mantiene –e incluso se profundiza– la pobreza rural. Las crisis en la institucionalidad para el desarrollo rural y las reducciones en la inversión social son algunas de las causas del retroceso en las áreas rurales y de la ineffectividad de los programas instrumentados para el combate contra la pobreza rural.
17. En cuanto a los recursos naturales y el desarrollo sostenible, la región enfrenta procesos de urbanización acelerada, la cual se agrava con las prácticas depredatorias y contaminantes de algunos sistemas de producción, las cuales están provocando crecientes problemas ambientales, una mayor vulnerabilidad a eventos extremos y la degradación creciente de suelos y ecosistemas. Dadas dichas prácticas, también ha surgido la amenaza de que en un futuro cercano surjan problemas de escasez de un recurso tan indispensable como el agua.
18. Al analizar el desempeño de la institucionalidad para la agricultura en la región, se observa un proceso caracterizado por la pérdida de la influencia de los ministerios de agricultura. Varios factores responden por esta situación: i) el debilitamiento de las políticas sectoriales; ii) la desarticulación de los sistemas de apoyo (investigación, extensión, mercadeo, etc.); iii) las

reformas del Estado que han minimizado las funciones y la dimensión de los ministerios de agricultura; iv) la debilidad de las organizaciones del sector privado; y v) la desprotección arancelaria que ha acompañado al proceso de apertura comercial.

19. Con respecto a la institucionalidad para el desarrollo rural, muchas veces limitada a los ministerios de agricultura, también se observa un debilitamiento, al tiempo que se hacen más acuciantes los problemas de equidad, gobernabilidad y manejo racional de los recursos naturales. En muchos países de la región se advierte, además, una reducción de la inversión social en las zonas rurales, la cual afecta directamente las capacidades de modernización y los niveles de vida en el medio rural e incentiva los procesos migratorios hacia el medio urbano.
20. El rápido avance en la forma en que el sector privado ha asumido funciones típicamente públicas en los mercados –como la comercialización de productos– ha contrastado con el lento avance en la gestión privada de políticas públicas, lo cual ha generado vacíos institucionales en diversos campos, tales como el financiamiento rural, la investigación básica y la transferencia de tecnología a quienes tienen una limitada capacidad para adquirir los servicios que provee el mercado, sea porque tienen bajos ingresos, por restricciones geográficas o por falta de información.
21. En relación con los problemas institucionales de la agricultura en ALC se analizan dos casos. El primero de ellos se refiere a la limitada e insuficiente participación de los ministerios de agricultura en los procesos de negociaciones comerciales internacionales, a pesar de que deberían ser los interlocutores idóneos para llevar a la mesa de negociación las inquietudes propias de los actores directamente afectados por la aplicación posterior de los acuerdos suscritos. El segundo caso llama la atención sobre la contracción de las inversiones públicas en investigación agropecuaria, área en la cual se trató, con poco éxito, de estimular las inversiones privadas. Esta situación es grave, porque se ha perdido, en gran parte, la capacidad de operación de los institutos públicos de investigación, al tiempo que no se ha logrado una renovación significativa y suficiente de los cuadros de investigadores. Evidencia de esta situación es el debilitamiento significativo de la capacidad de la región para generar conocimiento endógeno o local, que pueda aplicarse en la agricultura comercial, así como para atender las necesidades tecnológicas de pequeños y medianos productores.
22. La primera generación en las reformas económicas y del Estado en ALC modificó significativamente la institucionalidad construida durante las décadas anteriores, especialmente aquella caracterizada por un Estado “interventor” asociado a un modelo de desarrollo que basó su crecimiento en la sustitución de importaciones. La nueva realidad social y productiva ha irrumpido en esta institucionalidad, en el marco de la cual no se ha adoptado un modelo de gestión, lo que ha dejado como resultado un “estado remanente”. Con mayor o menor intensidad, se han llevado a cabo reformas que tratan de adaptar lo que quedó de la institucionalidad anterior a los nuevos requerimientos, con resultados no siempre satisfactorios, tanto para los ejecutores de las reformas como para los beneficiarios potenciales de estas.
23. El mayor desafío que enfrenta ALC es la necesidad de construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural, en la cual se incorpore el universo ensanchado de actores vinculados a la agricultura –en su visión ampliada– y las nuevas relaciones que se dan entre esta agricultura y el medio rural donde se desarrolla. Es precisamente en este contexto en donde se conjugan personas,

recursos naturales, actividades no agrícolas y múltiples relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, determinadas también por las características de los entornos nacional e internacional.

24. Las razones para un nuevo enfoque institucional tienen que ver con: i) los nuevos actores y formas de organización público-privada, ii) la gestión de las políticas públicas, y iii) la necesidad de un reposicionamiento de la agricultura y el desarrollo rural en las estructuras políticas.
25. La construcción de una nueva institucionalidad para atender los desafíos de la agricultura y el desarrollo rural requiere la incorporación de aspectos que van más allá de lo agrícola y lo rural: la participación ciudadana en la toma de decisiones, el impulso a la eficacia del Estado, la seguridad jurídica, el acceso a la tierra, el manejo apropiado de los recursos naturales y el ambiente y servicios de apoyo necesarios, como el financiamiento y la inversión rural.
26. Las políticas públicas deben partir de una agenda nacional y de un proceso de concertación entre las diferentes organizaciones y actores involucrados, así como del consenso de las naciones en los ámbitos internacional e interamericano. En especial, el proceso de las Cumbres Interamericanas avanza hacia la integración continental, mediante la consolidación de las democracias, la integración económica y comercial, la erradicación de la pobreza y la conservación del ambiente. Estos principios son mandatorios para todos los países de las Américas, más que en lo formal, en el espíritu de la sociedad americana para avanzar hacia un desarrollo más equitativo.
27. En esta agenda interamericana se ha incorporado la agricultura y el desarrollo rural como un sector estratégico del sistema socioeconómico de las Américas. Por lo anterior, todos estos elementos deben estar presentes en la construcción de las políticas públicas, en el marco de la nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural.
28. Mejorar la competitividad de la agricultura implica desafíos en diferentes direcciones. Se requiere contar con estrategias definidas para modernizar la agricultura nacional, así como con políticas sectoriales que actúen en sintonía con las políticas macroeconómicas y que reconozcan la heterogeneidad de la estructura productiva del agro y la necesidad de integrar los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Dentro de este conjunto de políticas para promover la competitividad, y con ello para mejorar el nivel de vida en el medio rural, se destacan aquellas que promueven el desarrollo tecnológico, la sanidad agropecuaria, la salud pública, el desarrollo de mercados, los agronegocios, la participación efectiva en las negociaciones comerciales, el desarrollo de una agricultura comprometida con el ambiente y, muy ligada a esta, una producción agrícola limpia.
29. Con respecto a las políticas necesarias para mejorar el nivel de vida en el medio rural, es necesario resaltar que el enfoque moderno sobre el desarrollo rural supera el sentido asistencial de tiempo atrás y de compensación de los últimos años, para concebirse como una estrategia de crecimiento con equidad y eficiencia, que permite superar los mecanismos de exclusión económica y política de la población rural, la cual ha visto aplazada su incorporación en el modelo de desarrollo vigente.
30. La visión integral del desarrollo rural comienza a ofrecer una condición renovada de gestión social y política, en la cual la dimensión internacional, sea regional o global, juega un papel determinante. En este sentido, no es posible dejar por fuera la búsqueda de la competitividad en la agricultura, la cual también contribuirá a mejorar las condiciones de vida de las sociedades rurales. Para lograr lo

anterior se destacan las políticas orientadas a combatir la pobreza rural asegurando la seguridad alimentaria, a desarrollar la capacidad de gestión y autogestión en las organizaciones públicas y privadas, a promover reformas en la educación y la capacitación y a impulsar el manejo sostenible de los recursos naturales.

31. El último capítulo de este informe provee elementos sobre áreas de acción para la cooperación técnica internacional, los cuales se derivan de los grandes desafíos identificados en el Capítulo IV y que, en particular, pueden orientar la definición de un programa de trabajo para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
32. El desafío de construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural en ALC es una tarea de gran magnitud que demanda aportes de la cooperación técnica internacional que superan las capacidades del IICA y de cualquier agencia de cooperación considerada individualmente. Ello plantea la necesidad de que las agencias de cooperación y financiamiento precisen los campos y las actividades en que deberían concentrar sus esfuerzos y recursos e identificar áreas y modalidades de cooperación interinstitucional, similar al esfuerzo en que viene participando el IICA en la definición de estrategias y acciones orientadas a combatir la pobreza rural.

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este informe es analizar la situación de la agricultura y el desarrollo rural de América Latina y el Caribe (ALC) en los años precedentes al inicio del siglo XXI. El informe plantea también los desafíos y las oportunidades que enfrentarán países, gobiernos y organismos interamericanos en torno a la agricultura y el desarrollo rural de esta región, dentro de un contexto de grandes transformaciones mundiales.

El informe se organizó en cuatro capítulos. En el primero se revisan las condiciones del entorno internacional que influyen sobre la agricultura y el desarrollo rural. Se analiza el desarrollo de los mercados agroalimentarios, el nuevo paradigma tecnológico, la presión por las preocupaciones ambientales y la manifestación de una nueva institucionalidad en un contexto de globalización y liberalización comercial.

En el segundo capítulo se define el marco conceptual de la agricultura, dentro de una visión integral y sistémica, a la que se denomina "*agricultura ampliada*", así como los elementos que caracterizan y ubican el desarrollo rural dentro de una renovada concepción de ruralidad. A partir de esta definición, se analizan los factores o "anclajes" que condicionan el desarrollo de la agricultura ampliada, en esencia los recursos naturales como base de la producción agroalimentaria y el desarrollo de las comunidades, el acceso al conocimiento y la tecnología, el capital humano y las organizaciones vinculadas a la agricultura y al medio rural.

En el tercer capítulo se examina el desempeño de la agricultura y el desarrollo rural por medio de diferentes indicadores agrupados en cuatro categorías: i) lo *productivo-comercial*, que analiza el desempeño global del sector agroalimentario, la seguridad alimentaria (analizada desde la óptica del acceso y la disponibilidad de alimentos), las ventajas comparativas reveladas, la tecnología, la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos; ii) lo *social-humano*, que muestra la situación de la pobreza, sus orígenes y consecuencias, así como la situación del empleo rural agrícola y no agrícola; iii) lo *ecológico-ambiental*, en donde diversos datos relativos al uso del suelo y de los recursos hídricos ponen en evidencia problemas muy serios para algunas regiones y países de ALC; y iv) lo *político-institucional*, en que se analizan y caracterizan los principales cambios de las reformas institucionales en el sector agroalimentario y el desarrollo rural y se señalan algunos vacíos que quedaron en el proceso de reformas económicas y del Estado en que ha estado inmersa la región de ALC.

Partiendo de este examen y de las condiciones del entorno internacional, en el cuarto capítulo se plantea el desafío de construir una *nueva institucionalidad* para la agricultura y el desarrollo rural, reconociendo nuevas realidades, nuevos interlocutores y una creciente participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Se señalan los elementos deseables del contexto en que se debe propiciar esta institucionalidad, entre ellos márgenes apropiados de gobernabilidad, seguridad jurídica, ajuste a la legislación, acceso a la tierra y el manejo responsable de los recursos naturales. El capítulo propone algunos campos prioritarios para la gestión de las políticas públicas.

Este informe concluye con algunas reflexiones y propuestas para una agenda de trabajo hemisférica, en la cual la cooperación interamericana pueda acompañar los esfuerzos de los países orientados a promover una agricultura más competitiva y a mejorar las condiciones de vida en el medio rural de ALC. En el Anexo 1 se describe con más detalles la lógica del presente informe.

## I. EL ENTORNO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO AGROALIMENTARIO Y RURAL

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, las políticas económicas estuvieron dominadas por las doce reglas del Consenso de Washington. Se suponía que mediante la liberalización, la desregulación, la privatización y el mantenimiento de un marco macroeconómico estable, los mercados privados adjudicarían recursos para un crecimiento más eficiente en los países. Estas políticas eran, además, idóneas para lograr una retroalimentación positiva entre dos megatendencias imperantes en ese lapso: la globalización y la apertura comercial.

Las críticas en contra de un triunfalismo a ciegas del mercado –incluso en el seno de las cúpulas de los organismos multilaterales que sustentaron el *Consenso de Washington*– estaban originadas en la evaluación de los procesos, algunos de ellos calificados como "excluyentes", que daban un énfasis desmedido al objetivo de lograr el crecimiento, con poca consideración de los aspectos económicos y sociales del desarrollo. La crisis financiera acaecida en el sudeste asiático en 1997 puso en evidencia la volatilidad de los flujos financieros internacionales y la rápida propagación de las ondas que transmiten efectos negativos, en especial sobre los denominados "mercados emergentes", dentro de los cuales se encasillan los países latinoamericanos y caribeños.

En momentos en que la región de América Latina y el Caribe (ALC) mostraba signos de recuperación –principalmente en los mercados de la región más afectados por el efecto de las crisis financieras asiática y rusa– concurren dos fenómenos que marcan un deterioro mundial de los indicadores macroeconómicos y que atentan contra la estabilidad económica de los países de la región.

Por un lado, las tradicionales locomotoras del crecimiento mundial –Estados Unidos, la Unión Europea y Japón– y los países asiáticos en desarrollo han experimentado una significativa desaceleración en su ritmo de crecimiento, mostrando un ciclo recesivo que limita la expansión del comercio mundial y, por ende, el crecimiento de las exportaciones extrarregionales<sup>5</sup>. Dicho efecto adverso se agrega a una caída en los precios reales de los principales productos primarios de exportación regional.

El segundo fenómeno, que se deriva de la crisis asiática y se refuerza con una percepción en los inversionistas de un mayor riesgo en los "mercados emergentes" de la región –especialmente originado en la reciente crisis argentina y sus posibles efectos de contagio–, ha dado como resultado un incremento en el costo del endeudamiento, la reducción de los plazos de vencimiento de los préstamos, la inestabilidad en la disponibilidad del crédito y, posiblemente, una contracción en la transferencia neta de recursos externos hacia la región.

Ese entorno macroeconómico externo empieza a presionar negativamente en las posibilidades de crecimiento de los países de la región y a afectar los equilibrios de las economías domésticas, cuyo ajuste en las últimas décadas ha sido complejo. Los principales indicadores, a excepción de la inflación<sup>6</sup>, muestran signos de deterioro y ensombrecen el panorama en que se desenvuelve la agricultura de ALC. Sin embargo, muchos especialistas apuestan por una rápida recuperación de la

<sup>5</sup> El comercio intrarregional ha seguido creciendo, aunque con un dinamismo menor.

<sup>6</sup> Ver: CEPAL. 2001. Situación y perspectivas: estudio económico de América Latina y el Caribe 2000-2001.

economía estadounidense y por una transmisión de sus efectos expansivos al comercio mundial y, en particular, al de los países de la región, que muestran estrechas vinculaciones con la dinámica de la economía de dicho país.

#### Recuadro 1

##### A las puertas de un nuevo orden internacional

Este entorno puede ser alterado significativamente por un hecho que ocurrió cuando se estaba finalizando la redacción de este documento: el ataque terrorista más grande en la historia contra el corazón político y financiero de Estados Unidos. Este evento, que constituye un hito en la historia de este país, tendrá repercusiones sobre la marcha de su economía y de sus relaciones internacionales. Los efectos de este hecho sobre la producción, el consumo y las finanzas de Estados Unidos pueden retrasar la esperada reactivación de la economía más importante del planeta; además, los efectos recesivos pueden afectar al resto de los países, en especial a aquellos países de la región que transitan en la órbita del dólar y cuyo comercio está fuertemente vinculado a dicha economía.

Aunque es prematuro anticipar los acontecimientos venideros, se podría producir un replanteamiento de las prioridades en las relaciones internacionales y sus modalidades, derivado —por ejemplo— de la coordinación de acciones en la lucha contra el terrorismo, que pueden afectar la dirección y la magnitud de la cooperación técnica y los flujos de capital —especialmente de la inversión directa externa—, así como imponer restricciones al movimiento internacional de bienes, servicios y personas.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

intensidad en un contexto de globalización y liberación comercial. El incremento de los flujos del comercio de mercancías, servicios e inversiones, una oferta que se adecua constantemente a los cambios en las preferencias del consumidor, los desarrollos tecnológicos y las nuevas formas de relación entre los países y las organizaciones son algunas de las manifestaciones más relevantes de estos procesos.

La globalización conlleva riesgos y oportunidades. Riesgos, porque deja pocos grados de libertad a los gobiernos nacionales para establecer controles o mecanismos correctivos que modifiquen los efectos económicos, sociales y ambientales no deseados de la globalización. Oportunidades, porque el nuevo panorama de la economía global permite a los países de las Américas desarrollar nuevas empresas y ampliar la base productiva para abastecer mercados en expansión y con crecientes demandas por alimentos, lo que será posible si se propician las condiciones necesarias.

La liberalización comercial avanza en el marco de un esquema de “regionalismo abierto”, caracterizado por la proliferación de tratados de libre comercio y la consolidación de uniones aduaneras. El fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos de esta han permitido avanzar en ese proceso, de forma consistente con las reglas y las disciplinas de dicho organismo, pero profundizando en la liberalización comercial bilateral y regional.

### Los mercados agroalimentarios

El comportamiento de los mercados agroalimentarios no ha sido ajeno a las dos megatendencias mencionadas. Algunos de sus rasgos más sobresalientes son el rápido aumento de los productos transformados y de alto valor agregado, la integración vertical y horizontal de la industria, su internacionalización y el consecuente incremento del comercio mediante transacciones intrafirma. Esta situación ha llevado a un acortamiento de las cadenas agroalimentarias, con implicaciones en la

En el ámbito social, el panorama tampoco es halagador. El 40% de la población de ALC vive en condiciones de pobreza y un 17% se ubica en niveles de pobreza extrema. Esta situación es mucho más grave en las zonas rurales, en donde la pobreza alcanza niveles superiores al 50% y la pobreza extrema llega al 33%.

Es evidente que las repercusiones de estos efectos en la agricultura y el medio rural se manifiestan con mayor rapidez e

productividad y en la reducción de los márgenes de comercialización. En su conjunto, todo ello ha dado origen a nuevas formas de relacionamiento comercial entre los actores involucrados, así como a una creciente oligopolización de los mercados agroalimentarios.

Desde la perspectiva de la demanda, ha surgido un consumidor cada vez más exigente y con intereses y preocupaciones individuales. Este consumidor prefiere productos variados, de fácil preparación, de calidad, con altas características nutricionales, sometidos a procesos de producción y elaboración que aseguren su inocuidad a lo largo de toda la cadena productiva y producidos en una forma responsable con el ambiente.

El cumplimiento de estos diversos requisitos conlleva la aplicación de normas técnicas y requiere el fortalecimiento de los sistemas sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, así como de los sistemas de evaluación de la conformidad y el cumplimiento de una normativa ambiental cada vez más compleja. La situación anterior revela la creciente importancia que tienen los factores “no económicos” en los mercados agroalimentarios en relación con los factores “económicos” tradicionales, tales como el precio y la protección en frontera.

#### Recuadro 2

##### Importancia de los factores “no económicos” en el mercado mundial de carnes

Un estudio sobre la demanda de carne muestra que en el período 1955-1979 la importancia relativa de los factores económicos era del 95%, mientras que la de los factores no económicos era solamente del 5%. En la década de los noventa, la importancia de los factores económicos (precio) bajó al 68% y la de los factores no económicos (sanidad, inocuidad, trazabilidad, bienestar de los animales, ambiente, calidad) subió al 32%.

Journal of Agricultural Economics. Vol. 46, No. 3, 1995.

La inclusión de la agricultura en los Acuerdos de la OMC, en especial mediante la normativa incorporada en el Acuerdo sobre la Agricultura (ASA) y en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), ha permitido avanzar hacia la aplicación de “reglas comunes” en el comercio internacional agropecuario. No obstante lo anterior, es necesario que los países, en general, y el sector agropecuario, en particular, propicien las condiciones necesarias que permitan aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que impone el desarrollo de los mercados agroalimentarios.

### El nuevo paradigma tecnológico

Los modelos tecnológicos lineales aplicados tradicionalmente en la agricultura se han basado en la ciencia, la investigación, la validación y la transferencia de tecnología, entendido esto como un proceso continuo. Se debe reconocer que los aportes de esos modelos a la modernización de la agricultura han sido fundamentales para el desarrollo de esta. Sin embargo, las mayores limitaciones de estos modelos son su orientación hacia la atención de las condiciones de la oferta, la rigidez de los esquemas públicos bajo los cuales operan y, en el caso de ALC, sus restricciones financieras.

Lo más sobresaliente de los desarrollos tecnológicos modernos es la forma en que se generan la investigación y la tecnología, así como sus impactos en la producción y la productividad del sector agroalimentario. Dichos desarrollos han partido de la existencia de una revolución científica y tecnológica caracterizada por ser intensiva en conocimiento agrícola y no agrícola. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen las agrobiotecnologías, que están siendo producidas, fundamentalmente, por firmas privadas en países desarrollados y que están asociadas, como nunca antes, a derechos de propiedad del conocimiento.

Aunado a lo anterior han surgido nuevos actores institucionales, un replanteamiento de las funciones del Estado, una mayor participación del sector privado –incluidos los productores agropecuarios–, y el mandato imperativo de usar los recursos naturales en forma sostenible.

La *innovación tecnológica*, que va más allá del enfoque tradicional de generación y transferencia de tecnología, se define como la capacidad de los países, los sectores y las empresas de disponer de conocimientos, aplicarlos a los procesos de producción de la cadena agroalimentaria y llevarlos al mercado, lo cual implica inversión en información y conocimiento. La innovación, que transita entre la demanda y la oferta y entre el entorno externo y las regulaciones estatales, no solo debe darse en lo tecnológico, sino también en lo institucional, lo organizacional y lo gerencial.

En los países de ALC, la acción del Estado debe propiciar el desarrollo, en el sector agroalimentario, de capacidades para la innovación, sin abandonar el desarrollo de la investigación y la transferencia de tecnología. En el mediano y largo plazos, este nuevo enfoque podrá contribuir a mejorar la competitividad del sector, así como las condiciones de la vida rural en un contexto de mayor equidad.

### Preocupaciones ambientales

El ambiente es la base que sustenta la vida, la agricultura y las actividades que se desarrollan en los territorios rurales. Los cambios globales que afectan el planeta también se reflejan en la agricultura y su medio rural. En varios países de América, la carencia de una visión sistémica entre suelo, agua, flora, fauna y biodiversidad constituye un factor crítico, que se refleja en el deterioro creciente del bosque, la alta vulnerabilidad de las fuentes de agua, la aceleración de los procesos de desertización y las alteraciones climáticas en regiones ecológicamente frágiles que están expuestas, cada vez con mayor frecuencia, a eventos extremos como huracanes, inundaciones y sequías.

La región de ALC se ha visto afectada por fenómenos extremos, cuya frecuencia y fuerza se han incrementado. Los daños causados por huracanes, terremotos, sequías, deslizamientos de tierra, incendios forestales e inundaciones, muchos de ellos vinculados entre sí, han afectado la infraestructura social y productiva de los países, su velocidad de desarrollo, su nivel de pobreza y la intensificación de los problemas ambientales.

El incremento acelerado de la demanda por recursos naturales comienza a apuntar hacia un escenario de escasez espacialmente localizada. Esto es más evidente como resultado de la proximidad entre el espacio rural y el urbano y los procesos acelerados de urbanización.

#### Recuadro 3 La distribución espacial de los recursos naturales

ALC es la región más rica del planeta en agua disponible. No obstante, abriga áreas con una histórica escasez de recursos hídricos: el norte de Argentina, la región de la costa pacífica (el sur de Ecuador, todo Perú y la porción meridional de Chile), el noreste de Brasil, el norte de Colombia, porciones de la región del Pacífico en Centroamérica, Haití y una porción significativa de República Dominicana. De la misma manera, se pueden identificar áreas que están sufriendo críticos procesos de desertización. Los países insulares enfrentan una situación aún más delicada que limita sus grados de libertad para solucionar los problemas de escasez y deterioro de su base natural.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

### Nuevas formas institucionales

Las reformas económicas y sectoriales de la última década del siglo XX, así como las condiciones propiciadas por la globalización y la liberalización comercial, han favorecido la construcción de un nuevo marco institucional que comprende los niveles supranacionales, nacionales y sectoriales, como es el caso de la agricultura y el medio rural.

#### Recuadro 4 Implicaciones de la institucionalidad internacional en el comercio agroalimentario

La normativa asociada a los Acuerdos de la OMC regula, a nivel internacional, diferentes ámbitos de la agricultura, por ejemplo, su comercio, las sanidades y otras normas técnicas y los derechos de la propiedad intelectual. Este marco no es estático, sino evoluciona con periodicidad. En el caso de la agricultura, se desarrollan negociaciones multilaterales en la OMC que modificarán las reglas del juego de la institucionalidad prevaleciente, así como las formas de aplicarlas.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

En el plano internacional, la nueva institucionalidad supranacional se refleja en decisiones consensuadas por la comunidad internacional, que implican marcos jurídicos vinculantes para los países que forman parte de las organizaciones intergubernamentales. Algunas de sus expresiones se observan en la definición de nuevas reglas del juego en ámbitos como el laboral, el comercio, la sanidad y el ambiente.

Las organizaciones internacionales y regionales de cooperación técnica y financiera no son ajenas a estas reformas institucionales; más bien las están impulsando en su seno y en los países, para lo cual han replanteado sus agendas de trabajo y su interrelación con otras organizaciones homólogas, en función de las nuevas prioridades definidas por los países. Algunos ejemplos se observan en temas como políticas, comercio, ambiente, combate contra la pobreza, desarrollo rural y financiamiento.

En América destaca el proceso de las Cumbres Interamericanas<sup>7</sup>, en el marco del cual se ha establecido una agenda para el desarrollo de los países de las Américas basada en cuatro principios: i) la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias, ii) la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, iii) la erradicación de la pobreza y la discriminación, y iv) la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente. Los avances que se observan en la implementación de estos principios, tanto en el nivel hemisférico como en la agenda de cada uno de los países, dan cuenta de nuevas formas de organización que influyen sobre la institucionalidad vigente en las Américas.

A escala nacional, los países de la región han modificado significativamente los papeles que han de desempeñar los actores económicos públicos y privados, la forma en que se relacionan y hasta sus métodos de trabajo. Las reformas del Estado, en especial, implicaron una reducción del aparato estatal y fueron acompañadas de procesos de descentralización, desregulación y privatización.

En el sector agroalimentario, en particular, se plantea la necesidad de redefinir los papeles otorgados a los ministerios de agricultura y las formas como estos interactúan con otros actores públicos en las áreas en que existen competencias compartidas, tales como el comercio, el desarrollo rural y el manejo de los recursos naturales. En ALC las reformas institucionales no han atendido, necesariamente, las preocupaciones de las poblaciones más desfavorecidas o de los sectores que se han

<sup>7</sup> Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas (Estados Unidos, 1994); Segunda Cumbre (Chile, 1998); y Tercera Cumbre (Canadá, 2001).

visto afectados por la velocidad e intensidad de los cambios y, en este sentido, existe un campo fértil para promover nuevas formas de prestación de servicios por parte del Estado o promovidas por este para ser ejecutadas por actores del sector privado y de la sociedad civil.

## II. MARCO CONCEPTUAL DE LA AGRICULTURA AMPLIADA Y EL DESARROLLO RURAL EN LAS AMÉRICAS

### Concepto y ámbito de la agricultura ampliada

La concepción de la agricultura y el medio rural y las vinculaciones entre ambos han evolucionado en los últimos años. En el pasado se concebía a la agricultura limitada a la producción de cultivos y crianzas en un determinado territorio. Desde este punto de vista, el desarrollo del medio rural pasaba, necesariamente, por la modernización de la agricultura y por las condiciones favorables de este sector.

Durante la última década del siglo XX, como evolución de un proceso que se venía dando, surgió el concepto de la *agricultura ampliada* que, en el marco de una visión sistémica, permite, en primer término, entender la complejidad y la importancia de los sistemas agrícolas, los cuales se insertan en los espacios rurales y se organizan en cadenas agroalimentarias. En segundo término, la agricultura ampliada hace posible evaluar las relaciones de los sistemas agroalimentarios con otros sectores de la economía y la sociedad, dado que en el espacio rural transcurre la vida de una parte importante de la población, que depende tanto de actividades agrícolas como de actividades no agrícolas.

### Espacio rural y nueva ruralidad

La concepción innovadora de la ruralidad parte de una lectura del nuevo escenario rural en las Américas y descansa en una visión territorial. Es decir, reconoce el valor del espacio rural y sus habitantes, la vinculación contemporánea del continuo rural-urbano, el desafío de construir o reconstruir el tejido social rural mediante el fortalecimiento de la ciudadanía rural y la organización del capital social como elementos estratégicos para redireccionar el modelo de desarrollo. Esta nueva visión de lo rural promueve el fortalecimiento y el desarrollo de los procesos democráticos, la participación política, social, cultural y económica de toda la población (hombres, mujeres, jóvenes y etnias) y la superación de la pobreza.

En este contexto, la agricultura es un componente importante, pero no el único, para promover el desarrollo rural, en razón de los sectores que enlaza, de sus procesos de agregación de valor y de otras actividades que se generan en el medio rural, que dan cuenta de la creciente importancia del empleo y del ingreso rural no agrícola.

La búsqueda de la competitividad con equidad, la consideración de un uso racional de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural se encuentran altamente interrelacionadas. Se requieren políticas y acciones dirigidas no sólo a incrementar la productividad en el ámbito de cada sector, sino también a fomentar el desarrollo de vínculos intersectoriales entre lo social, lo productivo-comercial, lo ambiental y lo político-institucional.

## Anclajes de la agricultura ampliada

El cambio de visión de la agricultura hacia un concepto más amplio y sistémico, en que se toman en cuenta nuevos actores, procesos y productos, los nuevos enfoques sobre las interacciones entre la agricultura y su medio rural y los profundos cambios en el entorno, ha modificado sustancialmente las características y la importancia relativa de los factores considerados en la tradicional función de producción de la agricultura.

En efecto, de considerar la utilización de los recursos naturales como simples insumos en un proceso productivo, cuyos *outputs* (salidas) eran alimentos y fibras, hoy se ha pasado a contemplar esa utilización en una forma integral, en tanto se cumplen otras condiciones referidas al uso sostenible de dichos recursos y a la conservación del ambiente. Lo anterior lleva también a la necesidad de examinar, desde el punto de vista de la contabilidad nacional, las contribuciones aún no reconocidas de la agricultura y los recursos naturales.

Asimismo, en lo referente a los productos, la agricultura ya no se limita a producir alimentos y fibras, sino también productos utilizados por las industrias farmacéutica, química y turística. También provee servicios ambientales y contribuye al mantenimiento de la biodiversidad.

Además, la agricultura participa en el desempeño de diversas funciones no económicas, tales como la superación de la pobreza, el mantenimiento de los valores sociales y culturales y hasta el rescate de la gobernabilidad y el mantenimiento de la paz social.

Por otra parte, hoy se observan diferentes enfoques en el tratamiento del capital humano; no solo se deben modificar sus capacidades y conocimientos, sino que también es relevante modificar sus actitudes y comportamientos y mejorar su acceso a la educación y a la salud. También ha adquirido importancia la formulación y puesta en práctica de políticas que contemplen la transferencia de recursos humanos excedentes desde la agricultura hacia otros sectores, tanto en el medio rural como en el urbano.

En la época del conocimiento, se debe brindar una consideración particular a la información como nuevo factor estratégico, que afecta las decisiones sobre la asignación de recursos para la inversión, la producción, la distribución y el consumo. En una época de globalización e integración de mercados, la existencia de sistemas de información formales, estructurados, integrados, accesibles, con estándares uniformes y datos validados, son vitales para la competitividad de la agricultura, el desarrollo de mercados, una asignación y distribución más eficiente de insumos, productos y servicios en los países. Por el lado de la demanda, un consumidor más informado puede realizar más eficientemente sus elecciones entre las diferentes opciones de consumo.

El entorno nacional está siendo determinado por un cambio de modelo que modifica las reglas del juego para los actores. Se abandona un modelo de crecimiento cerrado para adoptar estrategias de apertura comercial, en el marco de un esquema de regionalismo abierto, en el que cambia la orientación y el enfoque de las políticas públicas, así como las formas de relacionamiento entre las esferas pública y privada de las economías.

Resulta indudable que, en el marco de la nueva concepción sistémica, el desempeño de la agricultura y el medio rural depende de múltiples factores que están cambiando y que responden ahora

a mandatos políticos hemisféricos y a los nuevos enfoques derivados de los cambios en los modelos y los paradigmas. Sin embargo, algunos de ellos, que resultan fundamentales para el desarrollo de la agricultura y el medio rural, se han identificado: *el ambiente y los recursos naturales*, que son la base de la producción de alimentos, de la salud y de la vida misma; *la ciencia y la tecnología*, como elementos promotores del desarrollo de la humanidad; *el capital humano*, que se asocia a la naturaleza, a la economía y a un espacio geográfico; *la información y el conocimiento*, como nuevos activos en la producción; y *el contexto político-institucional*, que permite la articulación de todos estos factores. A todos ellos se les puede considerar los "anclajes" de esta agricultura ampliada. (Para más detalles, ver el Anexo 2).

### *Ambiente y recursos naturales*

América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones más ricas del mundo en recursos naturales. La gran biodiversidad y el potencial de los recursos genéticos no están siendo aprovechados por las poblaciones que los poseen, dado que su uso está asociado a la apropiación del conocimiento y las invenciones por parte de grandes consorcios comerciales. La distribución espacial de los recursos naturales, su grado de calidad en relación con el tamaño de las poblaciones y las condiciones climáticas dan cuenta de las diferencias significativas identificadas entre regiones y países, las cuales explican, en parte, la pobreza prevaleciente en estos.

En las Américas, la mayor pobreza se observa en las regiones tropicales húmedas, en las muy secas, en las que el relieve es empinado y en las que los suelos son estériles, erosionados o muy superficiales. Por ejemplo, los suelos profundos y fértiles de la región pampeana de Argentina y de los estados del sur de Brasil contrastan con los de los desiertos de Atacama y Sechura en las costas del Pacífico o con los de las laderas de los Andes, Centroamérica y el Caribe. En algunas regiones la situación se agrava por condiciones climáticas desfavorables, que resultan en frecuentes tormentas tropicales y huracanes.

La sostenibilidad de la agricultura y las repercusiones de los eventos climáticos extremos en poblaciones, regiones y países están íntimamente ligadas al manejo de los recursos naturales. Para evitar pérdidas en infraestructura y en inversión social y económica, así como el deterioro del suelo, las cuencas, los bosques y las fuentes de agua por causa de esos eventos, se requiere promover estrategias de gestión interinstitucional y políticas integradas, con objetivos múltiples, que asocien los planes de desarrollo con la preservación del ambiente y los recursos naturales.

### *Ciencia y tecnología*

Un aspecto que se debe destacar, el cual refuerza la importancia del desarrollo científico y tecnológico en la economía mundial, es el hecho de que las ideas y los conocimientos, materializados en productos y servicios, constituyen gran parte del valor de los productos comercializados. La agricultura no escapa a esta tendencia, principalmente con el advenimiento de las agrobiotecnologías, que están impactando en la agricultura de los países templados y, en menor

#### **Recuadro 5** **Tendencias de la inversión en investigación**

En países desarrollados como Australia, Japón, Estados Unidos y los de Europa Occidental, hay entre 3000 y 6000 científicos por millón de habitantes y la inversión en investigación es igual o superior al 2% del producto interno bruto (PIB). En contraste, en ALC hay 380 investigadores por millón de habitantes y la inversión en ciencia y tecnología escasamente llega al 0,5% del PIB.

FORAGRO, con base en el Yearbook

escala, en la agricultura de los países ubicados en la franja tropical de ALC.

Otro hecho importante lo constituyen los resultados que se observan en algunos países en términos de competitividad, derivados de la combinación del uso de semillas obtenidas con base en las nuevas agrobiotecnologías y aquellas tecnologías de labranza mínima que evitan la erosión. El uso apropiado de estas tecnologías incrementará el valor de los recursos genéticos.

Los beneficios de adoptar una adecuada agenda tecnológica son evidentes, como lo han demostrado los rendimientos y las tasas de retorno a la inversión en investigación agrícola. Un análisis de 102 trabajos de evaluación de impacto realizados en ALC durante 1953-1998 muestra una tasa promedio de rentabilidad del 53,2%, lo cual permite afirmar que la investigación agrega valor a la producción agropecuaria<sup>8</sup> y es una actividad altamente rentable frente a otras alternativas.

#### *Capital humano*

La competitividad de los negocios, la generación de empleo y el incremento de los ingresos para el combate contra la pobreza rural, el manejo sostenible de los recursos naturales y la producción agroalimentaria requieren la posesión, el uso y la actualización de conocimiento, así como la capacidad para generarlo.

El desarrollo del talento humano requiere atender la capacitación de técnicos, productores y profesionales vinculados no solo a las actividades económicas de la sociedad rural, sino también a aquellas actividades que permitan la reconstrucción del tejido social en el medio rural mediante procesos incluyentes y equitativos.

La tarea que se ha de realizar es compleja, ya que el desarrollo de estas capacidades por medio de los sistemas nacionales de educación debe ser congruente con la dinámica de las nuevas temáticas que surgen del progreso tecnológico, de la apertura de los mercados, del protagonismo creciente del sector privado y la sociedad civil y del nuevo papel del Estado.

#### *Información y conocimiento*

En la era del conocimiento, el acceso oportuno a la información y al conocimiento es indispensable para que los productores y los países sean competitivos en la oferta de sus bienes y servicios al mercado. Asimismo, el acceso al conocimiento es la base para que los habitantes rurales reduzcan sus niveles de pobreza y mejoren su posición económica y social ante el resto de la población. El contar con información oportuna se traduce en productos y servicios de alta calidad, en una mayor competitividad, en una adecuada toma de decisiones y, consecuentemente, en el desarrollo que todos los países buscan.

A pesar del reconocimiento de sus ventajas, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación no son accesibles a todos los países y mucho menos a las zonas rurales. No todos los

<sup>8</sup> Otros análisis muestran que, en promedio, para el período 1960-1989, cerca del 40% de los cambios totales en la productividad factorial total de la agricultura regional han sido logrados por la aplicación de nuevas tecnologías (Romano, L. 1999. Metodologías para la evaluación de impacto de la investigación. Bogotá).

países de ALC tienen la oportunidad de invertir sus recursos financieros en la adquisición de estas nuevas tecnologías, hecho que amplía y reproduce las desigualdades entre los pueblos.

El reto para los países en desarrollo es encontrar y generar estrategias en función de sus economías, que les permitan identificar y adoptar las nuevas tecnologías de acuerdo con las condiciones particulares de cada uno, garantizándose así un desarrollo sostenible y equitativo.

#### *Política e institucionalidad*

Tres aspectos han determinado la necesidad de revisar los marcos políticos e institucionales en la región. En primer lugar, la nueva normativa supranacional adoptada por los países en diferentes ámbitos —el comercial, el ambiental, el social y el laboral, entre otros— constituye una nueva institucionalidad que hay que internalizar en los países y que marca nuevas reglas del juego sobre lo que los países pueden hacer en términos, por ejemplo, de sus políticas para la agricultura, el comercio, los servicios y la inversión extranjera. La internalización de esa normativa no se satisface únicamente con la ratificación de acuerdos, sino requiere el desarrollo de capacidades para administrarlos, la adecuación de legislaciones internas y la formulación de políticas que estén conformes con dicha normativa.

En segundo lugar, los mandatos derivados del proceso de las Cumbres Interamericanas señalan conceptos que se deben adoptar, derroteros por seguir y acciones por realizar que no sólo afectan la institucionalidad y las políticas nacionales que influyen sobre la agricultura y el medio rural, sino que también implican compromisos que modifican las condiciones del entorno regional y las formas de utilizar los factores clásicos de la función de producción de la agricultura, en términos de los recursos naturales, los recursos humanos, el capital físico, la innovación tecnológica y las formas de organización.

En tercer lugar, las reformas en las políticas económicas en el ámbito nacional y la construcción de una nueva estrategia de desarrollo que abandona el modelo previo de sustitución de importaciones para poner mayor énfasis en el funcionamiento de los mercados y en los actores privados, al tiempo que privilegian la inserción en el comercio internacional, obligan a realizar una revisión de la institucionalidad nacional (en particular del Estado) y de las formas de intervención en los mercados.

La revisión del papel del Estado en los países de ALC ha introducido cambios en la estructura del sector público, referidos en este caso a la agricultura y el desarrollo rural. Se observan nuevas formas de provisión de servicios por parte del Estado, que involucran, en muchos casos, varias entidades gubernamentales. Una parte importante de las funciones que realizaba el sector público se han trasladado al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil, ya sea mediante la privatización de los activos públicos, la contratación de servicios, la adjudicación de concesiones o la descentralización hacia instancias locales o municipales.

La preocupación por la búsqueda de la competitividad, por la equidad y por la conservación de los recursos naturales y el ambiente ha ampliado el espectro de actores y de intereses que se han de considerar en los procesos de construcción y aplicación de las políticas públicas para el desarrollo de la agricultura y el medio rural. De esta forma, a los agricultores, procesadores, comerciantes y proveedores del sector agroalimentario, con intereses directos en la política agrícola, se han sumado otros grupos de opinión, que representan intereses genéricos o particulares de la sociedad. Por ello no

sorprende que las metas para las políticas públicas se definan no solo en términos de eficiencia, sino también de los criterios emanados de esa diversidad de actores.

Esta situación da origen a la necesidad de buscar nuevos arreglos institucionales y de modificar los sistemas de incentivos, a través de apropiados mecanismos de consulta y concertación con los actores –públicos y privados– de una agricultura ampliada.

### III. DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL EN LAS AMÉRICAS

Cuando se realiza un análisis del desempeño de la agricultura y del medio rural en las Américas, es difícil arribar a conclusiones generales. La dificultad se debe a la gran diversidad y heterogeneidad de las realidades agrícolas y rurales en los países de la región. En efecto, es difícil extraer conclusiones que se apliquen por igual, por ejemplo, a países con economías de un tamaño tan disímil como la de Brasil y las de la mayoría de los países insulares del Caribe; a naciones con agriculturas de una importancia relativa tan diferente como son las de los países centroamericanos y la mayoría de los andinos, en comparación con las de los países caribeños como Barbados y Bahamas, en donde la agricultura pesa poco en la economía y el turismo constituye la actividad principal; a países en que el porcentaje de las poblaciones rurales son muy distintos; por ejemplo, en Venezuela menos del 6% de sus habitantes vive en el medio rural, lo que contrasta con sus homólogos de la subregión andina, cuyas poblaciones rurales son muy significativas.

En el ámbito de las Américas, la situación se complica aún más cuando se incluye a los países más grandes y desarrollados del norte, lo cual deja prácticamente sin validez la consideración de promedios estadísticos y la comparación entre indicadores, a menos que estos se conviertan en simples datos referenciales. Sin embargo, en América Latina y el Caribe (ALC) se pueden identificar algunos comportamientos generales, que se analizarán a continuación. Para algunos indicadores y con una finalidad comparativo-referencial, especialmente para los temas comerciales, se incluye información relativa a Estados Unidos y Canadá.

El análisis indica que, en general, la producción agrícola de la región ha ido creciendo, pero a tasas menores que la observada en el producto global, lo que resulta en una disminución de la participación relativa de la agricultura en la generación del producto interno bruto (PIB). El aumento de la producción agrícola se ha debido, fundamentalmente, al crecimiento de la productividad por trabajador, aunque el promedio de esta es aún bajo comparado con el de los países desarrollados.

ALC sigue siendo una región exportadora neta de alimentos, aunque algunos de sus países figuran como importadores netos. Sin embargo, los análisis de la competitividad de las exportaciones agrícolas regionales muestran signos de deterioro de sus ventajas comparativas en el mercado internacional. Los análisis sobre la incorporación del progreso técnico en la producción muestran que sólo unos pocos cultivos, muchos de ellos alimentos básicos, reflejan incrementos en la productividad debidos al cambio técnico, en tanto la mayoría de los que han logrado cambios en la producción lo han hecho aumentando la superficie sembrada.

En términos de seguridad alimentaria, la región muestra una situación favorable, aunque cinco países presentan problemas de vulnerabilidad en el acceso y la disponibilidad de alimentos a su población.

A pesar de que la región ha mostrado avances importantes en la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos (SAIA), también es cierto que en esta área hay problemas en el desarrollo de los marcos institucionales, regulatorios y tecnológicos. Asimismo, la incidencia y la prevalencia de enfermedades como la fiebre aftosa y de plagas como la cochinilla rosada y las moscas de la fruta, que

afectan actividades productivas de gran importancia económica para la región, ponen en evidencia la importancia de fortalecer los sistemas de sanidad agropecuaria y de inocuidad de los alimentos (SSAIA) en ALC.

En términos sociales, se mantiene –e incluso se profundiza– la pobreza rural. Las crisis en la institucionalidad para el desarrollo rural y las reducciones en la inversión social son algunas de las causas del retroceso del nivel de vida en las áreas rurales y de la ineffectividad de los programas instrumentados para combatir contra la pobreza rural.

En cuanto a los recursos naturales y el desarrollo sostenible, la región enfrenta procesos de urbanización acelerada, la cual se agrava con prácticas depredatorias y contaminantes de algunos sistemas de producción que están provocando crecientes problemas ambientales, una mayor vulnerabilidad en caso de eventos climáticos extremos y una degradación creciente de suelos y ecosistemas. Además, dichas prácticas podrían, en un futuro cercano, llevar a la escasez de un recurso tan indispensable como el agua.

### En lo productivo-comercial

#### Desempeño global de la producción y participación del producto interno bruto agrícola (PIBA)

La producción agropecuaria de ALC creció en forma sostenida entre 1993 y 1999, después de haber experimentado una caída en 1992. Su evolución tuvo patrones similares al comportamiento del PIB, aunque con tasas inferiores. En los últimos dos años del período analizado (1997-1999), la producción agrícola regional tuvo un crecimiento del 2,58% anual, ligeramente superior al período base de referencia (1986-1988). Sin embargo, este comportamiento agregado en el ámbito regional esconde diferencias en el comportamiento específico de los países<sup>9</sup>, las cuales es pertinente destacar:

- Sólo cinco países crecieron a tasas superiores al 4% anual, destacándose Brasil, Belice, Nicaragua y Perú, con tasas superiores al 5%; el otro país fue Antigua y Barbuda.
- Siete países crecieron a tasas de entre el 2% y el 4%: Argentina, Costa Rica, Grenada, Guatemala, Guyana, Paraguay y República Dominicana.
- Cuatro países experimentaron un lento crecimiento durante el mismo lapso, con tasas inferiores al 2% anual, pero superiores al 1%: Bolivia, El Salvador, México y Panamá.
- Catorce países (casi la mitad de la muestra) presentaron situaciones de estancamiento o retroceso en el desempeño de su sector agropecuario: Barbados, Chile, Colombia, Dominica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La tendencia de largo plazo observada en el valor agregado agropecuario regional fue una disminución de su participación en la generación del PIB, la cual cayó de un 10,81% en 1986 a un 7,67% en 1999.

<sup>9</sup> Se analizó una muestra de 30 países para los cuales se dispuso de información.

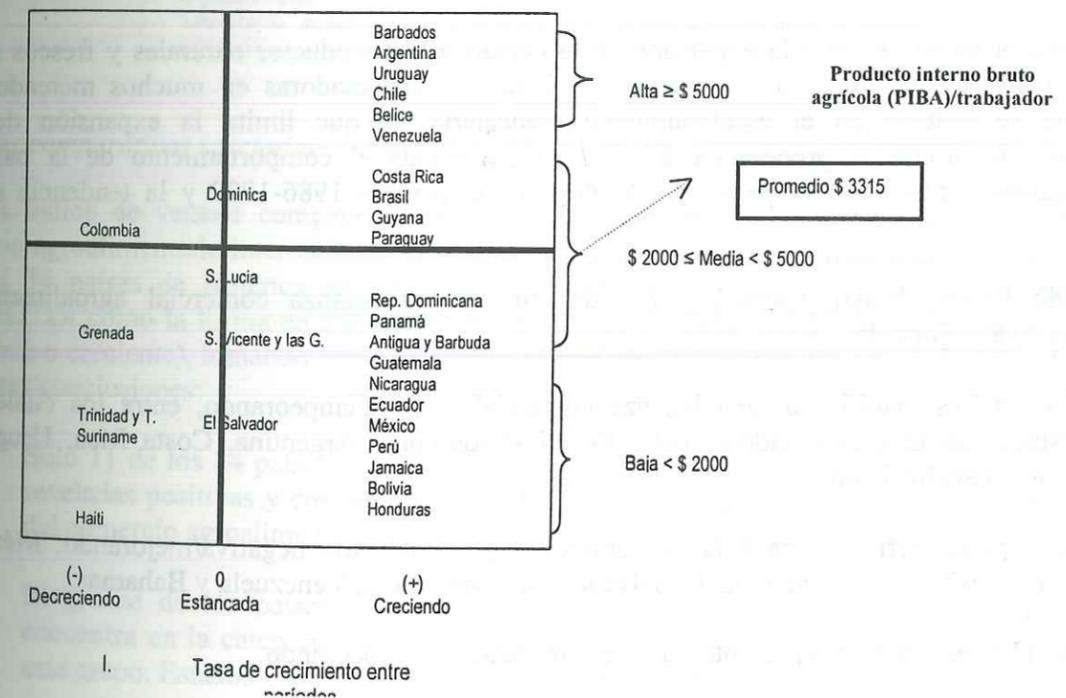
### Productividad por trabajador

El crecimiento de la producción agropecuaria de la región se explica por el incremento de la productividad por trabajador, por la mayor utilización de insumos (fertilizantes y tractores) y, en menor grado, por el aumento de la cantidad de superficie dedicada a la agricultura, especialmente de tierras arables. Entre los períodos comparados (1986-1988 y 1997-1999), la utilización de fertilizantes en la región creció en casi un 20%, el uso de tractores por trabajador en casi un 15% y el número de tractores por hectárea en cerca de un 4%.

La Figura 1 presenta la evolución de la productividad por trabajador agrícola en 30 países de América Latina y el Caribe. Del análisis de esta figura se desprenden las siguientes conclusiones:

- En 12 países el nivel de productividad por trabajador agrícola fue superior al promedio regional (US\$3315 a precios de 1995): en 10 de ellos el nivel se acrecentó entre los períodos considerados, en uno de ellos se mantuvo el mismo nivel y en otro (Colombia) el nivel desmejoró.
- En 18 países el nivel de productividad por trabajador agrícola observado estuvo por debajo del promedio regional. De ellos, 11 tuvieron una mejora en su situación en relación con el período base, 3 se mantuvieron estancados y 3 experimentaron un retroceso en su situación.

**Figura 1. Evolución de la productividad por trabajador agrícola en ALC. (1986-1988/1997-1999 en US\$ de 1995)**



El promedio de la productividad por trabajador en ALC es 10,5 veces menor que el observado en un país desarrollado como Canadá (US\$34 922), lo que evidencia la brecha que se debe superar en un aspecto tan importante para la competitividad de la producción agropecuaria regional.

### Comercio exterior

En materia del comercio agroalimentario exterior, se observa un crecimiento sostenido de las exportaciones agroalimentarias de la región durante el período 1986-1999, pero a tasas inferiores a las del crecimiento del total de las exportaciones de mercancías. Ello trajo como consecuencia una caída en la participación de las primeras en las segundas, pues de representar una tercera parte del total en 1986 bajaron a solo el 23,5% en 1999. Este comportamiento es similar al experimentado mundialmente, aunque la caída en la participación a nivel global fue mucho más dramática, porque de representar el 28,4% del total de mercancías en 1986 se redujo a solo un 5,3% en 1999.

ALC, en su conjunto, continúa siendo una región exportadora neta de alimentos, aunque algunos países presentan la condición de importadores netos de alimentos. Sin embargo, se observa una reducción paulatina del saldo positivo en la balanza comercial de alimentos, que ha cayó en casi un 60% durante el período analizado; además, la relación entre exportaciones e importaciones de alimentos ha pasado de 4:1 (por cada US\$4 exportados se importaba US\$1) en 1986 a una relación de 2,4:1 al final del período (1999). La situación en materia de comercio exterior de productos procesados se muestra positiva en su balanza comercial y estable (US\$1,6 exportados por cada US\$1 importado).

Al analizarse la relación entre las exportaciones de productos procesados y productos primarios, se aprecia un crecimiento poco significativo, a diferencia de lo observado en el ámbito mundial, en donde el crecimiento de las exportaciones de procesados ha sido más dinámica que el crecimiento de las exportaciones de productos primarios.

Lo anterior es atribuible a la expansión de la demanda por productos naturales y frescos de la región, así como también a la protección de las industrias procesadoras en muchos mercados de destino, que se reflejan en el escalonamiento arancelario, lo que limita la expansión de las exportaciones de productos procesados. El Cuadro 1 presenta el comportamiento de la balanza comercial agroalimentaria de 34 países de América en el período 1986-1999 y la tendencia en el tiempo:

- Solo Belice, Brasil, Canadá y Ecuador tienen una balanza comercial agroalimentaria positiva/mejorando.
- Once países manifiestan una balanza comercial positiva/empeorando, entre los cuales se destacan algunos exportadores netos de alimentos como Argentina, Costa Rica, Uruguay, Chile y Estados Unidos.
- Ocho países reflejan una balanza comercial agroalimentaria negativa/mejorando: México, Trinidad y Tobago, Nicaragua, El Salvador, Barbados, Perú, Venezuela y Bahamas.
- Los 11 países restantes presentan una balanza negativa/empeorando.

- Si el análisis se hace para ALC como región, el índice representa 1,59, que ubica a la región con una balanza positiva/empeorando.

**Cuadro 1**  
América: balanza comercial de alimentos<sup>1</sup> (1986-1999).

	Mejorando	Empeorando
Positiva	Belice (3,07) Brasil (2,59) Canadá (1,53) Ecuador (5,53)	Argentina (8,66) Guyana (4,64) Costa Rica (4,2) Uruguay (3,84) Paraguay (2,95) Chile (2,52) San Vicente y las Granadinas (1,55) Guatemala (1,60) Estados Unidos (1,45) Dominica (1,12) Colombia (1,07)
Negativa	México (0,69) Trinidad y Tobago (0,54) Nicaragua (0,57) El Salvador (0,48) Barbados (0,44) Perú (0,40) Venezuela (0,20) Bahamas (0,08)	Bolivia (0,98) Panamá (0,86) Suriname (0,81) Grenada (0,73) Santa Lucía (0,63) Jamaica (0,57) San Kitts y Nevis (0,57) República Dominicana (0,50) Honduras (0,44) Haití (0,04) Antigua y Barbuda (0,00)

<sup>1</sup> Balanza comercial = Valor de las exportaciones/valor de las importaciones. Este indicador se presenta para 1999. La ubicación de los países en las categorías de "mejorando" y "empeorando" se definió con base en la tasa de crecimiento promedio anual del período 1986-1999.

### Ventajas comparativas reveladas

El índice de ventaja comparativa revelada (VCR) muestra el nivel de competitividad en el comercio agroalimentario internacional, usando como base los flujos comerciales de un país. El Cuadro 2 ubica 34 países de América en diferentes cuadrantes que indican si las VCR son positivas o negativas, así como la forma en que se comportan dentro de cada una de estas categorías (tendencia declinante o creciente), tomando como referencia el período 1988-1999. De este análisis se derivan las siguientes conclusiones:

- Solo 11 de los 34 países se ubican en la categoría más promisorio de ventajas comparativas reveladas positivas y crecientes, los cuales representan tan solo un 14% del promedio anual del comercio agroalimentario de las Américas en el último período.
- El grueso de los países (15), que representan el 75% del comercio agroalimentario, se encuentra en la categoría de ventajas comparativas reveladas positivas pero declinantes. En este grupo, Estados Unidos es el país con mayor peso relativo (49%).

- Los países con mayores desventajas comparativas reveladas y que dependen crecientemente del mercado internacional para suplir su demanda interna son: México, Trinidad y Tobago, Perú, Haití, Bahamas, Venezuela, Suriname y Antigua y Barbuda que, en conjunto, representan un 9% del comercio agroalimentario de las Américas.

En el Anexo 3 se hace referencia al análisis por grupos de productos de las VCR y muestra que los rubros de mayor dinamismo en la demanda mundial para el período 1988-1999 fueron, en orden descendente:

Productos	Porcentaje de incremento en la demanda
Aceites de origen animal y vegetal	8,06
Bebidas y tabaco	6,12
Café, cacao, té y especias	4,37
Frutas y hortalizas	4,25
Carne y preparados	3,22
Lácteos y huevos	3,08
Cereales y preparados	3,05

Los cuatro primeros grupos son los más dinámicos y ganan participación de mercado, al crecer a una tasa mayor que la de las importaciones mundiales del total agroalimentario (3,78%).

En términos del valor del comercio en las Américas, los grupos más importantes son frutas y hortalizas (US\$36 000 millones), cereales y preparados (US\$33 000 millones) y bebidas y tabaco (US\$23 000 millones).

En todos los grupos de productos sólo una porción relativamente pequeña del comercio se ubica en la categoría de ventajas comparativas reveladas *positivas y crecientes*, con la excepción del grupo de la carne y sus preparados, el cual presenta los mejores niveles de competitividad (80,5% del comercio), aunque se concentra en solo cinco países: Brasil, Estados Unidos, Bolivia, Panamá y Canadá.

Los grupos de productos con el mayor número de países con ventajas comparativas reveladas positivas (ya sea que estén en aumento o declinantes) son frutas y hortalizas (26 países), café, cacao, té y especias (23 países) y bebidas y tabaco (20 países).

Por otro lado, relativamente pocos países presentan ventajas comparativas reveladas positivas en productos lácteos y huevos (7 países), cereales y preparados (10 países) y carne y preparados (11 países), lo que implica que los demás países que están en la categoría de ventajas comparativas reveladas negativas tienden a presentar una balanza comercial también negativa en estos rubros.

#### Seguridad alimentaria

En un mundo donde aumenta el comercio, bajan los precios de los alimentos y los inventarios de granos aumentan, 800 millones de personas sufren de hambre crónica. Esta situación evidencia que el acceso y la distribución, más que la producción, son fundamentales para permitir la seguridad alimentaria de las poblaciones.

ALC no es la excepción. Es la única región del mundo exportadora neta de productos agrícolas, con un superávit comercial de US\$22 900 millones en 1999, y a pesar de esto, miles de personas mueren de hambre y sufren de desnutrición. Las asimetrías observadas en el ámbito de las Américas son alarmantes: mientras el consumo medio de alimentos en países como Estados Unidos, Canadá y Dominica es de más de 900 kg/habitante, el de países como Haití, Guatemala, Nicaragua y El Salvador es menor a los 450 kg/habitante. La relación entre países con niveles muy bajos de consumo de alimentos es directamente proporcional al nivel del ingreso real por habitante.

En el Anexo 4 se establece la posición relativa de los países con respecto a distintas variables que hacen que estos sean más o menos vulnerables en el acceso y el suministro adecuado de productos alimenticios. Para el análisis se definen cuatro categorías: acceso del país, acceso individual, disponibilidad y un promedio de todas ellas<sup>10</sup>.

Bahamas, Barbados y Grenada son los *importadores* netos de alimentos más importantes de las Américas; en el otro extremo se ubican Argentina, Belice y Canadá como los más importantes *exportadores* netos de alimentos por habitante.

Los indicadores sobre *acceso del país* colocan a Estados Unidos como el país con menos dificultades en las Américas para financiar sus importaciones de alimentos, mientras Bolivia, Ecuador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras y Perú están entre los países con mayores dificultades para financiar las importaciones de alimentos. Estos países requieren más del 15% de las exportaciones para financiar las importaciones de alimentos y en algunos casos – como son los de Grenada y Haití– el total de exportaciones no es suficiente. Se debe tener presente que solo siete países importadores netos de alimentos mejoraron su posición relativa respecto del período de comparación: Bahamas, Barbados, El Salvador, México, Nicaragua, Suriname y Trinidad y Tobago.

Cuadro 2  
América: competitividad revelada del comercio agroalimentario en el período 1988-1999  
Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 3,78%

	CRECIENTE (mejora)	DECLINANTE (deterioro)
POSITIVA (ventaja comparativa revelada)	S. Vicente y las Granadinas Belice Santa Lucía Uruguay Guyana República Dominicana Bolivia Brasil Barbados Chile Jamaica	Argentina Guatemala Paraguay Costa Rica Panamá Grenada Nicaragua Ecuador Honduras San Kitts y Nevis Colombia Estados Unidos Dominica El Salvador Canadá
	US\$29 300 millones (14,32%)	US\$155 400 millones (75,87%)
NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)	México Trinidad y Tobago Perú Haití Bahamas Venezuela	Suriname Antigua y Barbuda
	US\$19 800 millones (9,67%)	US\$300 millones (0,14%)

<sup>1</sup> Al final de cada cuadrante se muestra el valor del comercio agroalimentario (exp. + imp.) para el período 1996-1999 de cada grupo de países y el porcentaje que representa en el comercio agroalimentario de América. Cabe destacar que el comercio agroalimentario de Estados Unidos, para ese período, fue de US\$100 700 millones, que representan el 49,2% de América.

Los resultados sobre *acceso individual* ubican a diez países en condiciones de alta vulnerabilidad, en los cuales se presentan niveles muy bajos de consumo y la capacidad de pago es la limitante más importante. En orden de vulnerabilidad, estos países son: Haití, Nicaragua, Honduras, Bolivia, República Dominicana, Guyana, Perú, Guatemala, Ecuador y El Salvador. A manera de ejemplo y

<sup>10</sup> Para mayores detalles, ver el Anexo 4 (Nota metodológica).

tomando en cuenta solo el consumo y el ingreso por habitante, países como Haití, Nicaragua y Honduras consumen menos de 500 kg de alimentos por habitante y los niveles de ingreso per cápita no superan los US\$700 anuales. Es interesante señalar que la posición relativa de los países en cuanto a estas variables no cambió durante toda la década de los noventa, con la única excepción de Antigua y Barbuda, cuya situación empeoró con respecto al período 1992-1995.

En cuanto a la *disponibilidad* de productos alimenticios, es más difícil establecer la división entre los países; sin embargo, Bahamas es el país con la mayor desventaja relativa, simplemente porque la disponibilidad de superficie agrícola es de apenas 0,03 ha/hab., y más del 60% de la oferta doméstica de alimentos se origina de las importaciones. Otros países en condiciones similares son Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Barbados, Grenada, Haití y Nicaragua. La situación de este último llama la atención, ya que dispone de un nivel adecuado de superficie agrícola por habitante (más de una hectárea), pero no produce lo suficiente para alimentar a su población. Los países con mayor ventaja relativa en la producción de alimentos son Estados Unidos, Canadá, Colombia, Bolivia y México.

El promedio de todas las variables incluidas coloca a Estados Unidos, Argentina, Uruguay, Costa Rica, Canadá, Paraguay y Brasil como los países menos vulnerables y, por lo tanto, con mínimas probabilidades de afrontar problemas de seguridad alimentaria. En el otro extremo, los países con mayores limitaciones para abastecer de alimentos a su población son Haití, Bahamas, República Dominicana, Grenada y Nicaragua.

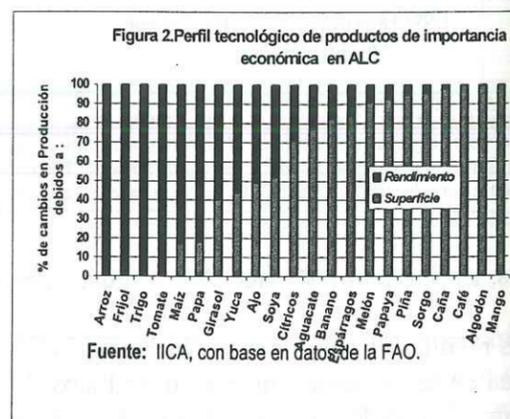
Como observación final, para establecer el nivel de seguridad alimentaria de un país no es relevante el hecho de que sea un importador neto de alimentos o de que no lo sea. En realidad, existe poca correlación entre las importaciones netas de alimentos por habitante y la situación alimentaria de los países. Incluso hoy una proporción importante de la población rural depende de la producción de sus propios alimentos para satisfacer sus necesidades alimenticias básicas, lo que se ha reflejado en la crítica situación que enfrentan algunas regiones y países de ALC, que se han visto afectados por pérdidas de las cosechas debidas a eventos naturales extremos, tales como sequías e inundaciones.

### Tecnología, producción y productividad

El cambio técnico ha sido importante para impulsar la modernización agrícola en los países de ALC. Sin embargo, es necesario averiguar qué está sucediendo actualmente con la incorporación de nuevas tecnologías a la producción, un factor asociado al logro de la competitividad.

La Figura 2 muestra un indicador de la incorporación del cambio técnico, el cual mide el porcentaje de cambio en la producción (1975-1997) en 22 productos agrícolas, utilizando dos variables: rendimiento por hectárea e incorporación de superficie.

Los resultados fueron poco favorables para la región:



- En 12 productos (cítricos, aguacate, banano, espárragos, melón, papaya, piña, sorgo, caña de azúcar, café, algodón y mango), que representan el 54,5% de la muestra analizada, el 70% o más de los cambios en la producción se ha logrado mediante la incorporación de superficie.
- Solo en 8 productos, que representan el 36% de la muestra (6 de ellos alimentos básicos: arroz, frijol, trigo, papa, yuca y maíz), ha sido importante la contribución del cambio técnico, lo que se ha reflejado en incrementos en la productividad por hectárea.

La producción per cápita ha crecido menos en aquellos productos en los que se ha incorporado más tecnología, lo cual tiene implicaciones sobre la seguridad alimentaria de los países. Una hipótesis de trabajo plantea que el cambio técnico, incluso para el grupo de productos que muestran incrementos en su rendimiento, ha sido más rápido en otros países y, por lo tanto, la región –principalmente la subregión tropical– no ha logrado ser competitiva tecnológicamente. Por tanto, hoy está expuesta a la competencia de países con mayor desarrollo tecnológico, que son más eficientes en la producción de alimentos básicos que los países ubicados en la subregión tropical de ALC.

El análisis a nivel de país agrava aún más esta situación. Siempre tomando como referencia el período 1975-1997, el Cuadro 3 muestra, mediante el análisis de casos para 7 productos en que ALC tiene adelantos tecnológicos, la evolución en rendimientos. Del total de casos analizados, un 29,1% presentó una evolución negativa en los rendimientos, lo que permite concluir que tener adelantos tecnológicos, sin asegurar su acceso, limita y restringe el desarrollo tecnológico.

Cuadro 3. Países con evolución negativa en rendimientos por hectárea, para productos de importancia económica en ALC.

	Número de casos analizados	Países con tasas negativas	
		Número	% del total
1. Sorgo	19	7	36,8
2. Trigo	13	2	15,4
3. Arroz	28	8	28,6
4. Algodón	22	9	40,9
5. Maíz	36	10	27,8
6. Soya	20	3	15,0
7. Café	27	9	33,3
<b>Total de casos</b>	<b>165</b>		<b>29,1</b>

Nota: La evolución se representa por la tasa de crecimiento anual (1975-1997).  
Fuente: IICA, con base en información de la FAO.

La sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos, que son factores determinantes para la competitividad de la agricultura, constituyen un asunto de capital importancia para la salud pública, con repercusiones directas en el comercio nacional e internacional de productos alimenticios, agropecuarios y forestales.

Su desempeño puede analizarse desde dos ópticas. La primera de ellas tiene que ver con la competencia y la eficacia que han tenido los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos (SSAIA) en la prevención, el control y la erradicación de plagas y enfermedades de cultivos, crianzas y alimentos, acciones consideradas dentro de las funciones básicas y tradicionales de dichos sistemas. En esta dirección, se analiza la situación de la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos.

La segunda óptica responde a funciones de carácter integral que desempeñan los SSAIA a través de tres marcos: institucional, regulatorio y tecnológico. Cada uno de estos marcos actúa e influye sobre el otro y tiene que ver, entre otros aspectos, con nuevos actores nacionales e internacionales –públicos y privados–, con la normativa prevaleciente y con la capacidad de prevenir o dar respuesta oportuna a situaciones emergentes. Este enfoque desarrollado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)<sup>11</sup> ha sido discutido y aceptado en el seno del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CMSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

### Salud animal

La *fiebre aftosa* continúa siendo la enfermedad animal de mayor preocupación en los países de ALC. Un 2% de los países de esta región la reportan como un peligro permanente, ya sea por sus repercusiones económicas en los países afectados o por los retos que impone el mantenimiento de un país o una región libre de esta enfermedad. En este sentido, todos los países de las subregiones Central y Sur la reportaron como una enfermedad de alta prioridad dentro de sus SSAIA.

Por otra parte, el 54% de los países dan la mayor prioridad, en sus servicios de prevención y erradicación de enfermedades animales, a la *fiebre porcina clásica*. En cuanto al sector avícola, el 50% y el 41% de los países reportaron estar interesados en la *influenza aviar* y el *Newcastle*, respectivamente. La preocupación por las encefalopatías fue reportada por 8 países, 4 de ellos ubicados en la subregión Sur, mientras que 4 países, 3 de los cuales son de la subregión Sur, reportaron estar preocupados por el síndrome PEARS.

<sup>11</sup> Desde 1999, el IICA tiene la condición de "observador" en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CMSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

#### Recuadro 6 Inversión para la sanidad agropecuaria

Durante el período 1961-1998, el BID destinó poco más de US\$16 000 millones para financiar proyectos agropecuarios. De estos, solo un 3% se dedicó a proyectos de sanidad agropecuaria, lo cual denota la poca importancia que los países les han dado a los proyectos de inversión en este campo.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, con base en información del BID.

La atención de los SSAIA a la prevención, control y erradicación de este grupo de enfermedades, todas ellas incluidas en la *Lista A* de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), debe seguir siendo prioritaria en los países de ALC, debido a que muchos de estos son exportadores netos de productos y subproductos pecuarios asociados a esas enfermedades.

Sin embargo, resulta prioritario dar atención a los temas emergentes de las sanidades. La capacidad de previsión es muy baja en estos temas. Por ejemplo, solo un país entrevistado reportó la aplicación de medidas de previsión respecto de los posibles efectos asociados a la biotecnología, como en el caso del uso de hormonas en la producción de carne; ninguno expresó potenciales problemas por el uso de la hormona del crecimiento en los animales orientados a la producción de leche; solo dos países de la subregión Sur manifestaron su preocupación por la falta de preparación ante el diseño de esquemas de trazabilidad en bovinos; y no se reportaron potenciales problemas en la acuicultura, a pesar de que el sistema de producción de este sector es un tema emergente en el mundo.

Otras áreas asociadas a las sanidades, aunque no de su competencia exclusiva, son la producción orgánica y a la gestión ambiental. Solo un país reportó preocupación sobre la falta de normativas y de certificación en la producción orgánica de leche y carne, y ninguno lo hizo con respecto al impacto ambiental de los sistemas de producción pecuaria, principalmente en relación con el manejo de residuos, la producción de gases, la acumulación de metales pesados y el impacto sobre la biodiversidad.

### Sanidad vegetal

La sanidad vegetal muestra un patrón de abordaje de los problemas diferente del de la sanidad animal. Con excepción de la preocupación por las moscas de la fruta<sup>12</sup> y la cochinilla rosada (*Maconellicoccus hirsutus*), que fueron reportadas en 9 y 11 países, respectivamente, el resto de las plagas y enfermedades fueron reportadas por un país.

La subregión Andina reporta una mayor preocupación por las plagas y las enfermedades de las frutas. El Caribe enfrenta con preocupación los recientes brotes y el nivel de prevalencia de la cochinilla rosada, a la que le siguen en importancia las moscas de la fruta, las enfermedades de los cítricos (tristeza, cáncer y leprosis) y el amarillamiento letal del cocotero, causado por viroides. México y la subregión Central centran su preocupación en dos plagas de múltiples hospederos: la cochinilla rosada y el *Trips palmi*, a las que siguen en importancia las plagas de los cereales –principalmente del arroz– y las moscas de la fruta. Esta situación refleja la importancia de las frutas tropicales y las plantas ornamentales en las exportaciones de estos países.

En la subregión Sur las moscas de la fruta representan una preocupación para 3 de los 5 países. Otro tema emergente es la falta de normativas y de un entendimiento internacional que regule la producción y la comercialización de organismos genéticamente modificados, de importancia estratégica para esta subregión, principalmente por el desarrollo de cultivos como el maíz y la soya transgénica.

<sup>12</sup> Las moscas de la fruta de mayor importancia económica son: *Ceratitidis capitata*, *Anastrepha* spp. y *Bactrocera dorsalis*.

### Inocuidad de los alimentos

El crecimiento del comercio mundial, la rápida urbanización, las migraciones y las preocupaciones de los consumidores ante la creciente aparición de enfermedades asociadas al consumo de alimentos ponen de manifiesto la importancia de la inocuidad de los alimentos dentro de los SSAIA. Es un tema emergente cuya atención se asocia a la salud pública y a la seguridad de los mercados agroalimentarios.

Las autoridades sanitarias de los países de ALC han manifestado un incremento de las enfermedades gastrointestinales asociadas al consumo de alimentos. Las diarreas se ubican entre las cinco primeras causas de mortalidad infantil, pero también afectan a otros estratos de la población. Estas enfermedades gastrointestinales son causadas por varios tipos de bacterias, protozoarios y virus, dentro de los cuales los principales son *Campylobacter*, *E. coli*, *Salmonella* y *Shigella*.

La prioridad de dar atención a la contaminación química en el producto final fue reportada en todas las subregiones. Esta situación responde a las preocupaciones crecientes de la sociedad, así como a la adopción en los países de normas y procedimientos establecidos por la Comisión del *Codex Alimentarius* para el manejo de los residuos de fármacos, plaguicidas y contaminantes. Le sigue en importancia la contaminación microbiológica, en particular por *Salmonella* spp.

### Situación de los SSAIA

En ALC la situación de los SSAIA no es uniforme, pues en general estos reflejan desequilibrios en el desarrollo de sus marcos institucionales, regulatorios y tecnológicos. El marco institucional engloba la representatividad oficial de los países en los organismos normativos, la independencia técnica de sus instituciones y los procesos de apoyo y sostenibilidad del sistema. El marco regulatorio se relaciona con la adecuación de la legislación interna con la normativa internacional y establece los derechos y las obligaciones de los actores. Por último, el marco tecnológico comprende la utilización de herramientas que permiten incrementar la eficiencia de los actores y de los procesos que fueron previamente identificados.

El Cuadro 4 muestra las variables que conforman dichos marcos y que necesariamente deben ser consideradas al establecer programas de cooperación técnica o de inversión para el desarrollo de los SSAIA.

Cuadro 4. Variables que deben considerarse en los marcos institucional, regulatorio y tecnológico de los SSAIA.

Marco institucional	Marco regulatorio	Marco tecnológico
<p><i>Comprende</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capacidad de respuesta</li> <li>✓ Sostenibilidad financiera</li> <li>✓ Sostenibilidad técnica (educación, capacitación)</li> <li>✓ Independencia técnica</li> <li>✓ Responsabilidad oficial (OMC, OIE, CIPF, Codex Alimentarius)</li> <li>✓ Certificación</li> <li>✓ Acreditación</li> <li>✓ Trazabilidad</li> <li>✓ Investigación</li> <li>✓ Comunicación</li> </ul>	<p><i>Comprende</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adopción de acuerdos y normativa internacional</li> <li>✓ Leyes</li> <li>✓ Normas</li> <li>✓ Reglamentos</li> </ul> <p>Aplicados a la sanidad vegetal, la salud animal, la inocuidad de los alimentos y los insumos agrícolas.</p>	<p><i>Comprende</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capacidad de diagnóstico</li> <li>✓ Vigilancia</li> <li>✓ Cuarentena</li> <li>✓ Análisis de riesgo</li> <li>✓ Asuntos emergentes</li> <li>✓ Regionalización</li> <li>✓ Sistemas de información</li> <li>✓ Registro de insumos</li> <li>✓ Campañas sanitarias</li> <li>✓ Campañas en factores de riesgo (HACCP, BPA)</li> <li>✓ Sistemas de emergencia</li> </ul>

Fuente: IICA.

Con base en la consulta hemisférica realizada, se puede afirmar que en general hay: i) una baja participación de los países de ALC en los organismos internacionales de referencia, tales como el Codex Alimentarius, la OIE y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF); ii) una ausencia o debilidad en las Unidades de Análisis de Riesgo; iii) poca articulación entre el sector público y el privado; y iv) una falta de sistemas de información y vigilancia para la toma de decisiones.

El mayor avance en el desarrollo de los tres marcos analizados se observa en los aspectos regulatorios. Una respuesta a este comportamiento se origina en el carácter vinculante que tienen los acuerdos internacionales para los países, así como en la necesidad de estos de contar con una normativa específica para ejercer su facultad regulatoria. El marco institucional es el menos desarrollado en todos los países. Esta condición tiene que ver con el hecho de que, si bien la provisión de los servicios de sanidad agropecuaria continúa siendo competencia de los ministerios de agricultura, también existe una gran diversidad de actores e instituciones internacionales, públicas y privadas, que participan en ella, por lo que debe fortalecerse la articulación organizacional.

### En lo social y humano

#### Pobreza y calidad de vida

El 40% de la población de ALC vive en condiciones de pobreza y un 17% en condiciones de pobreza extrema. Ello significa que más de 200 millones de personas presentan carencias básicas y cerca de 100 millones viven en condiciones de pobreza extrema. Esta situación es mucho más grave en el medio rural, en donde la pobreza llega a niveles superiores al 50% y la pobreza extrema alcanza a uno de cada tres residentes.

La pobreza afecta en forma asimétrica a las zonas rurales y a las urbanas. En las primeras la incidencia de la pobreza es dos veces mayor y la de la pobreza extrema tres veces mayor que en las

segundas. El acceso a servicios básicos es mucho más limitado en áreas rurales. El promedio ajustado para la mortalidad infantil es de 57,2/1000 nacidos en el medio rural contra 43,5/1000 nacidos en el medio urbano. La educación rural es mucho más deficiente que la educación urbana: en el medio rural asisten a la escuela un 21% menos de niños que en el medio urbano. Si bien la mayor parte de los pobres de la región se encuentra en zonas urbanas, ellos provienen de las zonas rurales. Es decir, la pobreza urbana es el producto de una intensa migración de población rural a zonas urbanas, la cual en los últimos 30 años ha cambiado el patrón de distribución espacial de la población, pues la urbana pasó de representar un 58% de la población total a un 79%.

La incidencia de la pobreza en la población rural es diferenciada y afecta especialmente a comunidades indígenas y a mujeres. Hay en el medio rural un universo heterogéneo de pobreza, en el cual sobresalen los agricultores de subsistencia, quienes gozan de un precario acceso a activos productivos y representan el 66% de la población (47 millones de personas), y los campesinos sin tierra y los asalariados rurales, que comprenden el 30% de la población (21 millones de personas). Con las migraciones, las mujeres adquieren mayor importancia en la producción agropecuaria, aunque las estadísticas nacionales subestiman su participación. La productividad de las mujeres está restringida por varias razones: un acceso limitado a la tenencia de la tierra, debido a las prácticas discriminatorias en las reformas agrarias del pasado; inflexibles patrones de género, que también contribuyen a una distribución poco eficiente de mano de obra; dificultades para lograr el acceso a los servicios; tasas de analfabetismo más altas y una mayor vulnerabilidad a la violencia doméstica y al desempleo, entre otros factores.

El perfil actual para la juventud es conocido por la pobre calidad de la educación y los altos niveles de deserción de la escuela; la carencia de oportunidades de empleo, excepto en escenarios de bajos sueldos y de condiciones de explotación; las altas tasas de embarazo en adolescentes; la inestabilidad en los ambientes familiares; la invisibilidad de la juventud en las políticas públicas y privadas, etc. La manifestación de los problemas de la juventud varía entre países y géneros. En algunos países existen altos niveles de mano de obra infantil en agricultura y minería y de empleo doméstico. Los problemas de la juventud se están agudizando y se requieren medidas urgentes para romper el círculo vicioso de la pobreza.

En el mundo, ALC tiene el mayor nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos, la cual ha aumentado en todos los países de la región. Por otra parte, los coeficientes GINI se han incrementado aún más en relación con la concentración de la tenencia de la tierra. Los siete países con la más severa concentración de tierra están en ALC. El problema de la falta de equidad limita la elasticidad para reducir la pobreza, las posibilidades del crecimiento económico y el acceso a los servicios básicos, lo que socava el desarrollo del capital humano.

#### *Empleo rural, agrícola y no agrícola*

La situación de pobreza en ALC contrasta con la dotación de recursos naturales de la región, que cuenta con el 23% de la tierra cultivable del planeta, el 46% de los bosques tropicales y el 31% del agua dulce disponible en el mundo, al tiempo que solo alberga el 10% de la población total. La economía de la región refleja la importancia de los recursos naturales en el peso que tiene la producción agroalimentaria en la región, que representa cerca del 35% de su economía: un 10% de la producción primaria y un 25% de la producción agroindustrial y los sectores conexos. Sin embargo, la

realidad rural se diversifica en forma importante, lo que incrementa la importancia de las actividades no agropecuarias para su economía: cerca del 50% del empleo se genera en actividades no agropecuarias.

Los mismos problemas de falta de equidad en el sector productivo-agropecuario existen en el empleo rural no agrícola (ERNA). El promedio de ingresos rurales provenientes de la economía no agrícola es de un 40%; sin embargo, la participación de ricos y pobres tiene diferencias marcadas. Las familias con mayores ingresos son menos dependientes del ERNA y, sin embargo, ganan más; los pobres, en cambio, tienen mayor dependencia del ERNA, pero ganan menos. Los ricos tienen mayor especialización por tener mayor acceso a educación, infraestructura y mercados dinámicos. Los pobres están más diversificados, pero en el ámbito del ERNA están amarrados a actividades caracterizadas por la poca productividad, los bajos retornos y los mercados estancados.

Un subgrupo importante con un alto índice de analfabetismo son las mujeres rurales. El ERNA es muy importante para ellas; sin embargo, por disponer de una limitada base de activos, poseer enfoques de género rígidos y tener otras restricciones sociales, las trabajadoras rurales se concentran en trabajos que generan muy bajos ingresos. Un mayor acceso a los activos para las mujeres y las personas de poblaciones indígenas es un elemento fundamental para que el ERNA sea una opción de capitalización y salida de la pobreza, en vez de formar parte del ciclo vicioso de la pobreza rural.

#### *Educación*

El análisis de la condición actual de la educación para la agricultura y el medio rural permite concluir que soporta dos niveles de crisis y que debe ejecutar una tarea estratégica. En general, se evidencia una ausencia de estrategias y enfoques nacionales al respecto, por lo que la educación se desarrolla sin un marco coherente de políticas, propósitos, objetivos, temas y destinatarios. Los centros académicos de los sistemas nacionales de educación y capacitación para la agricultura funcionan de manera fragmentada, descoordinada, con traslapes, reiteraciones y vacíos, de tal manera que desaprovechan sinergias y experiencias de terceros y potencian el uso ineficaz de recursos escasos, sin tener en cuenta, de manera conjunta y organizada y con un sentido de país, las necesidades de la agricultura y del medio rural.

Por otra parte, los planes de estudio vigentes corresponden, en términos generales, a una concepción tradicional de la agricultura y a las capacidades académicas disponibles en cada centro educativo, más que a la pertinencia del saber requerido por los estudiantes, que debe ser congruente con la dinámica de las nuevas temáticas que surgen del progreso tecnológico, de la apertura de los mercados, del protagonismo creciente del sector privado, del nuevo rol del Estado y de los procesos de integración. El hecho de que, sólo con contadas excepciones, los centros educativos disponen de la cultura del cambio institucional y de mecanismos para actualizar de manera constante sus planes de estudios y sistemas de investigación y extensión, explica la situación de emergencia en que se encuentran.

Importa resaltar que, conforme avanzan los procesos de globalización, ambos tipos de problemas —los del sistema educacional y los del currículum— y la falta de capacidad de modernización de los centros académicos se hacen cada vez más acuciantes y estratégicamente limitantes. A lo anterior se agregan los nuevos requerimientos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación surgidos de la integración regional, que precisan la armonización de las normas académicas y el reconocimiento de títulos, a fin de facilitar el desplazamiento de los servicios profesionales entre diferentes países.

## En lo ecológico-ambiental

### *Uso del suelo y de los recursos hídricos*

ALC presenta condiciones disímiles en cuanto a las condiciones del suelo y sus recursos hídricos. El 44% de las tierras son de ladera y un 11% de estas tiene un grado de pendiente por encima del 30%. Los países de las subregiones Central, Caribe y Andina tienen la mayor cantidad de tierras de ladera en relación con la extensión total de estas<sup>13</sup>.

El 23% de las tierras de la región presenta algún tipo de degradación y un 22% muestra degradación severa. Esta situación es aún más grave si se analiza por país. Los países más vulnerables están expuestos, con mayor frecuencia, a fenómenos hidrológicos extremos y, en general, presentan condiciones físicas más negativas y la predominancia de tierras en ladera. Por ejemplo, en la subregión Sur, los porcentajes de tierras con degradación severa son 11% (Argentina), 24% (Brasil), 19% (Paraguay) y 12% (Uruguay), mientras que en algunos países de las subregiones Central y Caribe esos porcentajes son 84% (Honduras), 94% (El Salvador) y 40% (República Dominicana). La situación de Haití es alarmante, pues el 98% de sus tierras se ubica en el nivel de degradación muy severa.

Estos indicadores evidencian la grave situación de algunas regiones y países de ALC para poder sustentar su desarrollo en la agricultura, pues en ellos las opciones son muy pocas o nulas y requieren el desarrollo de otras alternativas que permitan a las poblaciones afectadas generar ingresos en las zonas agrícolas. Asociados a estos problemas, surgen otros como el acceso a la educación, a la tecnología e incluso, a información confiable que permita tomar decisiones para enfrentar estas limitaciones.

En materia de recursos hídricos, a pesar de que ALC es una región rica en ellos, la situación es similar a la del suelo. Más del 30% del agua del mundo está en las cuencas de los ríos Amazonas, Orinoco, San Francisco, Paraguay y Magdalena, pero en ALC hay territorios áridos y semi-áridos como el noreste de Brasil y partes de Argentina, Chile, Bolivia y Perú.

Los expertos vaticinan que en los próximos años la falta y la contaminación del agua serán los problemas ambientales más importantes en ALC, principalmente en las zonas de mayor crecimiento demográfico y con una limitada capacidad para el manejo de los recursos hídricos. Las regiones más vulnerables se ubican en el noreste brasileño y en las subregiones Andina, Central y Caribe.

### *Impactos ambientales de la agricultura*

Los sistemas intensivos de producción animal (bovinos, ovinos, porcinos, aves y sus subproductos) conforman aglomerados especializados de producción que están afectando seriamente el ambiente, debido a las descargas en los ríos de desechos orgánicos con altas concentraciones de nitrógeno y dióxido que no han sido sometidos a ningún tipo de tratamiento. Por el lado de la producción agrícola, se observa una situación similar en la utilización de agroquímicos, en la cual se reportan incrementos de hasta un 200% en el uso de ellos. Esta condición está modificando irreversiblemente el equilibrio natural de los sistemas ecológicos circundantes.

<sup>13</sup> FAO, 2000.

Además, la tala de árboles, la expansión de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles y el mal manejo de envases y empaques para el transporte de productos en la industria agroalimentaria continúan siendo factores determinantes en el deterioro ambiental.

## En lo político-institucional

### *Cambios en las reformas*

En la gran mayoría de los países de ALC, se han puesto en marcha reformas económicas que han cambiado las reglas del juego para los actores públicos y privados. Las reformas del Estado han acompañado las reformas económicas, pero han ido marchando más lentamente; este desfase obedece a múltiples causas, entre ellas los problemas de conjugar intereses políticos y las reacciones de grupos de interés —entre los cuales sobresalen los burócratas que defienden sus cargos, privilegios y cuotas de poder— y de sectores privados que ven amenazadas sus posibilidades de acceder a rentas públicas. Se agrega a la lista de obstáculos los lentos y tortuosos procesos de reformas legislativas.

Al analizar la institucionalidad para la agricultura en la región, se observa un proceso que se caracteriza por la pérdida de influencia de los ministerios de agricultura. Varios factores responden a esta situación: i) el debilitamiento de las políticas sectoriales; ii) la desarticulación de los sistemas de apoyo (investigación, extensión, mercadeo, etc.); iii) las reformas del Estado que han minimizado las funciones y la dimensión de dichos ministerios; iv) la debilidad de las organizaciones del sector privado; y v) la desprotección arancelaria que ha acompañado al proceso de apertura comercial.

Con respecto a la institucionalidad para el desarrollo rural, muchas veces limitada a los ministerios de agricultura, se observa también un debilitamiento, al tiempo que se hacen más acuciantes los problemas de equidad, gobernabilidad y manejo racional de los recursos naturales localizados en el territorio rural. En muchos países de la región se advierte, además, una reducción en la inversión social en las zonas rurales, la cual afecta directamente las capacidades para la modernización y los niveles de vida en el medio rural e incentivan los procesos migratorios hacia el medio urbano.

El rápido avance en la forma en que el sector privado ha asumido funciones típicamente públicas en los mercados —como la comercialización de productos— ha contrastado con el lento avance en la gestión privada de políticas públicas, lo cual ha generado vacíos institucionales en diversos campos, tales como en el financiamiento rural, la investigación básica y la transferencia de tecnología a quienes tienen limitada capacidad de adquirir los servicios en el mercado, por razones de ingreso, por restricciones geográficas o por falta de información.

### *Las negociaciones agrícolas y los ministerios de agricultura*

Las nuevas negociaciones agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC); las negociaciones en curso para la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las negociaciones de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio incorporan en su agenda a la agricultura, tanto en lo que respecta a la dimensión del comercio agroalimentario como a los aspectos sociales y ambientales vinculados a la agricultura y ese comercio. Sin embargo, en el caso de ALC, resulta limitada, insuficiente y en la mayoría de los casos más formal que real la participación de los

ministerios de agricultura en los procesos de negociaciones comerciales internacionales, como los interlocutores pertinentes para llevar a la mesa de negociación las inquietudes propias de los actores que son directamente afectados por la aplicación posterior de los acuerdos suscritos.

#### *Aspectos institucionales de la tecnología*

Durante los últimos 40 años, ALC ha construido una importante infraestructura en investigación, esencialmente pública, que se ha desarrollado progresivamente, hasta alcanzar un importante grado de consolidación. El nuevo modelo económico y las reformas emprendidas por el Estado han coincidido con una restricción importante en las inversiones públicas en investigación y, en su defecto, se ha tratado de estimular el crecimiento en las inversiones privadas, lo cual no ha ocurrido en forma significativa en la mayoría de los países. Esta situación es muy grave porque se ha perdido, en gran parte, la capacidad de operación de los institutos públicos de investigación, al tiempo que no ha permitido una renovación significativa y suficiente de los cuadros de investigadores<sup>14</sup>.

Evidencia de esta decisión colectiva es el debilitamiento significativo de la capacidad de la región para generar conocimiento endógeno o local, que pueda aplicarse en la agricultura comercial y responder a las necesidades tecnológicas de pequeños y medianos productores. Sin embargo, en algunos países, entre ellos Chile, México, Brasil y Uruguay, se están desarrollando mecanismos novedosos para movilizar capacidades públicas y no públicas para la investigación, mediante la asignación de recursos a través de fondos competitivos.

En ALC se estima que las inversiones en investigación agropecuaria por parte del sector privado tan solo representan el 15% de las inversiones totales en investigación; además, mucha de la investigación que antes generaba el Estado no es necesariamente de interés para el sector privado. Las implicaciones de esta situación han disminuido la capacidad de desarrollar conocimientos endógenos para la agricultura, lo que paralelamente ha llevado a un incremento en la importación de nuevas tecnologías, que en la mayoría de los casos es acompañado por inversión foránea. En ALC solo seis países se diferencian de esta tendencia: Brasil, Argentina, Uruguay y México, que poseen buenas capacidades para la investigación y, en menor proporción, Chile y Colombia.

<sup>14</sup> No existe información cuantitativa completa y actualizada sobre la inversión en tecnología en los países de ALC. Sin embargo, las opiniones de especialistas de diversos organismos regionales y gobiernos coinciden con las afirmaciones expresadas. Una investigación realizada por el IICA analizó la situación en los años 1992-1993, para lo cual tomó como referencia comparativa el período 1981-1985. En esa oportunidad, la disminución alcanzó un 10%. Sin embargo, al analizar la situación por subregiones, se observó que las más afectadas fueron la Central y la Andina (una disminución del 47% y el 222%, respectivamente). La subregión Sur resultó la menos afectada con solo un 3,1% de disminución.

#### IV. DESAFÍOS PARA LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL Y CAMPOS PRIORITARIOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En los capítulos precedentes se hace referencia a un entorno internacional que evoluciona constantemente, a una agricultura ampliada, caracterizada por "romper" el tradicional enfoque hacia la producción primaria, y a una sociedad rural que demanda nuevos enfoques para su desarrollo. Circunscrita a todos estos elementos, surge la necesidad de una respuesta institucional, capaz de atender nuevas demandas, de incorporar en una apropiada dinámica a los nuevos actores, de replantear las funciones de los actores tradicionales y de buscar formas creativas de gestar políticas públicas sostenibles para la agricultura y el desarrollo rural.

Partiendo de esta realidad, el mayor desafío que se enfrenta es cómo construir una nueva institucionalidad, lograr las condiciones necesarias para su desarrollo y fijar las metas que se persiguen con esa construcción. Esta tarea es responsabilidad de diversas entidades de los sectores público y privado; sin embargo, son los ministerios de agricultura y sus instituciones los que tienen el desafío de desempeñar un papel protagónico en su ejecución.

Adicionalmente, en este capítulo se señalan algunos temas emergentes y campos específicos para la gestión integral de las políticas públicas, que pueden contribuir a mejorar la competitividad para la agricultura y el nivel de vida de las poblaciones en el medio rural en el marco de una renovada dimensión institucional.

##### **El desafío de construir una nueva institucionalidad**

La primera generación en las reformas económicas y del Estado en América Latina y el Caribe (ALC) modificó significativamente la institucionalidad construida durante las décadas anteriores, especialmente aquella caracterizada por un Estado "interventor" y asociado a un modelo de desarrollo que basó su crecimiento en la sustitución de importaciones<sup>15</sup>. La nueva realidad social y productiva irrumpe en esta institucionalidad sin que se haya definido la adopción de un modelo de gestión, dejando como resultado un "estado remanente".

Con mayor o menor intensidad, se han llevado a cabo reformas que tratan de adaptar lo que quedó de la institucionalidad anterior a los nuevos requerimientos, con resultados no siempre satisfactorios, tanto para los ejecutores de las reformas como para los beneficiarios potenciales de ellas.

Por lo anterior, se puede afirmar que el mayor desafío que enfrenta ALC es la necesidad de construir una *nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural*, en que se incorporen el universo ensanchado de actores vinculados a la agricultura —en su visión ampliada— y las nuevas relaciones que se dan entre esta agricultura y el medio rural donde se desarrolla. Es precisamente en este contexto en donde se conjugan personas, recursos naturales, actividades no agrícolas y múltiples relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, así como un entorno nacional e internacional que condiciona su accionar.

<sup>15</sup> BID, 1999.

Esa nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural debe construirse sobre la base de una redefinición de las funciones y responsabilidades de los actores públicos, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil, de manera que sea capaz de proveer nuevos servicios para la agricultura y el desarrollo de los espacios rurales, así como de suministrar o preservar bienes públicos que tienden a la escasez y al deterioro, tales como los recursos naturales y el ambiente.

#### *Nuevos actores y formas de organización*

Una de las razones de un nuevo enfoque institucional radica en la aparición de nuevos actores y formas de organización en la agricultura y el medio rural. Estas últimas están inmersas en nuevas formas de organización público-privada para atender las nuevas características de la demanda, que presenta una gama ampliada de actores, nuevas exigencias de los mercados y nuevas formas de relacionamiento entre dichos actores.

Los ministerios de agricultura tienen la urgente necesidad de redefinir sus funciones. Para ello, por un lado, deben trasladar la ejecución de algunas funciones tradicionales a nuevas formas de organización de actores privados, sin desechar posibles formas mixtas de asociación público-privada. Por otro lado, deben incorporar en su oferta la atención a nuevas demandas originadas en un espectro más amplio de actores, como por ejemplo, los que se ubican en los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias –proveedores de insumos, transformadores, acopiadores, proveedores de servicios, comercializadores– o aquellos que son expresión de las diferentes fuerzas sociales que se desenvuelven en el medio rural, tales como agricultores, mujeres, jóvenes, etnias y organizaciones no gubernamentales.

En relación con estos últimos actores, el gran desafío consiste en cómo desde los ministerios de agricultura se pueden articular y coordinar las acciones estratégicas para el desarrollo rural, muchas de las cuales figuran como responsabilidad de otros actores institucionales públicos, tales como los asociados a infraestructura, educación, turismo, vivienda y salud, entre otros.

#### **Recuadro 7** **Nuevas tendencias en la comercialización agroalimentaria**

La distribución de productos de origen agropecuario tenderá a concentrarse en unas pocas y cada vez más grandes empresas o conglomerados. En Francia, por ejemplo, cinco empresas controlan el 70% de la distribución nacional de alimentos. Las cadenas de supermercados continuarán su proceso de extensión en el ámbito mundial, masificando la uniformidad en los patrones de consumo. Dichas cadenas suprimen los intermediarios tradicionales, mediante el establecimiento de relaciones con los agricultores y los agroindustriales, con quienes establecen alianzas o suscriben contratos de abastecimiento directo (precios, calidad, denominación de origen, etc.), imponiendo progresivamente, de esta manera, las condiciones y las reglas del mercado. El incremento de la capacidad de negociación de las cadenas respecto a sus proveedores se nutre en tres fuerzas: los grandes volúmenes de productos que controlan, la flexibilidad que les significa el manejo de una diversidad de bienes que pueden modificar discrecionalmente y el contacto directo con grandes masas de consumidores. Las industrias de transformación perderán capacidad de negociación frente a los supermercados y se distanciarán del contacto con los consumidores.

Ministerio de Agricultura de Chile-ODEPA. 2000. Análisis prospectivo de la agricultura chilena. Santiago.

#### *La gestión de las políticas públicas*

La nueva institucionalidad requiere una renovada forma de gestión y aplicación de las políticas públicas, lo que responde a diferentes razones: i) un Estado más pequeño pero más eficiente; ii) un amplio abanico de actores sociales; iii) la atención simultánea de diversos objetivos, algunos de los cuales tienen que conciliarse con las políticas originadas en otros actores públicos; y iv) una nueva normativa internacional que genera nuevas condicionantes y limitaciones a la formulación y ejecución de las políticas públicas, ya sean estas de carácter general o específicas para la agricultura y el desarrollo rural.

La reformulación de las políticas públicas requiere el desarrollo de nuevos instrumentos para hacer política sectorial, que sean compatibles con la normativa internacional, que atiendan objetivos múltiples y que comprendan esquemas de incentivos para una amplia gama de actores. En forma paralela, es necesario el desarrollo de nuevas capacidades de análisis en los niveles técnicos y políticos, así como procesos continuos de concertación con otros actores públicos, privados y sociales de las economías regionales.

Para las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, el mayor desafío será participar en la gestión privada de las políticas públicas, asumiendo las funciones delegadas por el Estado a la esfera civil y ofreciendo los servicios requeridos para poder competir en mercados abiertos y competitivos y contribuir a garantizar el logro de los objetivos de un desarrollo más armónico con la naturaleza y más justo en lo social.

#### *Reposicionamiento de la agricultura y el desarrollo rural en las estructuras políticas*

Las externalidades negativas que se observan en el medio rural y en el sector agroalimentario ponen en evidencia la necesidad de replantear las funciones del Estado para resolver lo que el mercado no ha podido hacer satisfactoriamente desde el punto de vista social. Por lo anterior, los cambios institucionales a los que están sujetos la agricultura y el desarrollo rural en ALC no se pueden desvincular de la Agenda Hemisférica<sup>16</sup> que parte, entre otros aspectos, del fomento de las democracias, el combate contra la pobreza, la preservación del ambiente y la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>16</sup> La Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, Estados Unidos, en diciembre de 1994 estableció un plan de acción que comprende cuatro principios: i) consolidación, preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias; ii) promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio; iii) erradicación de la pobreza y la discriminación; y iv) garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente. Se cita también el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas realizada en Quebec, Canadá, en abril de 2001, el cual incorpora formalmente en la Agenda Hemisférica el tema de la Gestión Agrícola y el Desarrollo Rural.

#### **Recuadro 8** **Una visión país en la concertación de políticas**

En setiembre del 2000 el Presidente del Gobierno de Chile constituyó la **Mesa Agrícola** como instancia de diálogo permanente entre el sector público y el privado respecto del desarrollo de la agricultura nacional. Tiene los propósitos de analizar y sugerir las bases de una política de Estado para el sector silvoagropecuario y proponer medidas concretas para solucionar problemas. Esta mesa está integrada por las principales autoridades gubernamentales, parlamentarios, representantes del sector agroempresarial, academia, profesionales y organizaciones campesinas. Sobre la base de un consenso respecto a la misión del Ministerio de Agricultura y de los principales lineamientos de política sectorial, la Mesa Agrícola analiza y toma decisiones respecto a diferentes temas relacionados con el desarrollo de mercados, la competitividad, la innovación, la capacitación, el desarrollo rural, etc. Esta forma de trabajo también permite atender los problemas coyunturales que enfrenten la agricultura y el medio rural chileno.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Este marco de referencia ha dado origen a un proceso de reubicación de la agricultura y el desarrollo rural en las estructuras políticas, el cual ha permitido a esos sectores ser tomados en cuenta en la formulación de las políticas públicas, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de amplios sectores de la población y fomentar la gobernabilidad.

La visión ampliada de la agricultura permite valorar —en su justa dimensión— la contribución de este sector al desarrollo de los países. De esta manera, esa visión revierte el proceso de minimizar la importancia de la agricultura, en el marco del cual solo es asociada con cultivos y crianzas.

### El contexto necesario para una nueva institucionalidad

Es evidente que la construcción de una nueva institucionalidad para atender los desafíos de la agricultura y el desarrollo rural requiere un contexto apropiado para su desarrollo; es decir, no es posible dar una respuesta satisfactoria solamente desde la óptica sectorial. Es necesario asegurar el proceso mediante la incorporación de aspectos que van más allá de lo agrícola y lo rural, que tienen que ver con la participación ciudadana en la toma de decisiones, la eficacia del Estado, la seguridad jurídica, el acceso a la tierra, el manejo apropiado de los recursos naturales y el ambiente y la provisión de servicios de apoyo necesarios, como el financiamiento y la inversión rural.

Los procesos de modernización de la agricultura y el medio rural, que consideran el incremento de la competitividad de estos sectores en marcos de equidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, requieren amplios márgenes de **gobernabilidad**, en lo que se refiere tanto a la capacidad de los gobiernos para mantener el control sobre el conjunto de la sociedad como a sus competencias técnicas y administrativas. Cada vez es más evidente la necesidad de legitimar la acción pública agrícola, ejerciéndola de manera participativa y transparente y asegurándose que las prioridades de política se basen en amplios consensos sociales e incluyan en las decisiones las voces de todos, incluidas las de los más pobres y vulnerables.

También es necesario que la sociedad civil vinculada a la agricultura y al medio rural pueda visualizar su papel e intereses en la concertación social lograda; ello facilitará que acepte la dirección del Estado y de sus órganos para trabajar compartiendo objetivos en el marco de la normativa constitucional y legal vigente. En este enfoque, lo público es el interés nacional y no solamente lo que impulsa un gobierno. Cabe mencionar que la gobernabilidad de una nación no se da por generación espontánea. Se debe propiciar un trabajo permanente destinado a renovar la confianza de la ciudadanía y sus organizaciones para lograr consensos y formar mayorías estabilizadoras que eviten amenazas reiteradas de ruptura e incertidumbre social.

Es por todo ello que un Estado de derecho, que legitime los consensos de la sociedad, requiere brindar un marco de **seguridad jurídica**<sup>17</sup>, como condición fundamental para la gestión y la aplicación

<sup>17</sup> La seguridad jurídica que brinda un Estado a sus ciudadanos tiene que ver con el acceso y la transparencia a leyes, decretos, reformas y decisiones vinculadas a su condición y razón de ser. La seguridad jurídica da cuenta de la existencia de los derechos que se ejercen y de las obligaciones que se exigen, de modo que se conozca lo que se puede hacer, lo que no se puede hacer y lo que otros pueden hacer y se reconozca la autoridad superior competente que ejerce la vigilancia de esos derechos y obligaciones.

de políticas para la agricultura y el desarrollo rural. La seguridad jurídica en el medio rural es clave para reactivar la inversión productiva en la agricultura y en el empleo rural no agrícola. Por ello, en algunos países hay que resolver problemas derivados de reformas agrarias inconclusas o de situaciones políticas particulares que han afectado el régimen de tenencia de la tierra.

Otro aspecto que se debe considerar es la necesidad de hacer ajustes en la **legislación** existente o de construir nueva legislación, a partir del reconocimiento de que el modelo de desarrollo varió, de que los grupos de presión se han transformado y multiplicado por la aparición de nuevos actores y de que los marcos legales se han vuelto obsoletos y rebasados por las realidades del nuevo entorno. Esto es fundamental, especialmente en la provisión de servicios para la agricultura ampliada y de los relacionados con la conservación del ambiente, el uso racional de los recursos naturales, la generación de nuevos incentivos e instrumentos de política, el acceso y propiedad de la tierra y otros elementos que permiten la existencia de un clima favorable para la inversión en la agricultura y el medio rural. La revisión de la legislación debe también incorporar los compromisos derivados de los acuerdos internacionales aprobados y los que surjan en los diferentes ámbitos que hoy norman los aspectos relacionados con el comercio, el ambiente, el trabajo, la biodiversidad y la propiedad intelectual.

El acceso equitativo al recurso tierra por parte de las poblaciones más desfavorecidas continúa siendo uno de los mayores desafíos para atender problemas asociados a la pobreza rural, principalmente en aquellos países de ALC en donde ese recurso es escaso. El **acceso a la tierra**, que debe ser a tierras con un potencial comprobado, debe ser controlado, a fin de evitar procesos expansivos que pongan en peligro los recursos naturales o la ampliación acelerada de la frontera agrícola. Paralelamente a ello, deben proveerse servicios complementarios a la producción y deben haber inversiones adicionales en infraestructura de apoyo a la producción. Para enfrentar este desafío se requiere promover los mercados de tierras mediante el fortalecimiento del marco legal e institucional, así como establecer sistemas de catastro y registro que permitan transparencia en las transacciones, que den seguridad a la tenencia de la tierra y que aseguren la titulación de tierras y la promoción del arrendamiento de tierras a corto, mediano y largo plazos.

El **financiamiento** y el fomento de la **inversión** en áreas rurales complementan y acompañan la gestión de las políticas públicas para la agricultura competitiva y para el medio rural. Es necesario el desarrollo de mercados financieros rurales para responder a proyectos innovadores y coherentes con una agricultura competitiva o con actividades rentables en el sector rural. En materia de inversión, se deben desarrollar figuras institucionales público-privadas, dinámicas y fuertes, mediante las cuales se puedan lograr consensos y diseñar, articular y poner en ejecución estrategias de inversión sectorial<sup>18</sup>.

Uno de los aspectos de mayor prioridad en este contexto es la necesidad de atender las preocupaciones relacionadas con el adecuado uso de los **recursos naturales y el ambiente**, en lo cual se requiere la participación de diferentes actores e instituciones, así como una organización eficaz, proactiva y anticipadora. Las razones de ello son obvias cuando las condiciones naturales de las regiones y los países de ALC se asocian con los indicadores del crecimiento y la pobreza. Superar las

<sup>18</sup> Estas estrategias deben contemplar, entre otros aspectos, la aplicación de políticas de Estado para la agricultura; la utilización de fondos de programas y proyectos de inversión de los organismos internacionales especializados, tales como el BID, el Banco Mundial y el FIDA; el desarrollo de mercados financieros rurales; y el diseño y puesta en ejecución de programas innovadores (fondos competitivos, incentivos para el uso del capital de riesgo, la co-inversión y los socios estratégicos).

dificultades que tienen algunas regiones y países para ser competitivos y generar bienestar para sus poblaciones en función de la calidad y la cantidad de sus recursos naturales constituyen los mayores desafíos para asegurar su uso sostenible. Las políticas y los programas de desarrollo deben diseñarse en función de variables como la calidad de los recursos naturales, las condiciones climáticas, los riesgos vinculados a estas variables y la condición socioeconómica de las poblaciones cuya vida y actividades se desenvuelven asociadas al uso de estos recursos.

Para muchos países de ALC, la gestión institucional debe tomar en consideración la frecuencia de eventos climáticos extremos (por ejemplo, los huracanes en la región tropical) y la recurrencia del fenómeno de El Niño. Sin embargo, no se deben excluir los impactos de los eventos que anualmente originan sequías e inundaciones, por el manejo inapropiado de los recursos naturales.

### Campos prioritarios para las políticas públicas

Las políticas públicas deben partir de una agenda nacional y de un proceso de concertación entre las diferentes organizaciones y actores involucrados. Pero también deben partir del consenso de las naciones, tanto en el ámbito internacional como en el interamericano. En especial, el proceso de las Cumbres Interamericanas avanza hacia la integración continental, mediante la consolidación de las democracias, la integración económica y comercial, la erradicación de la pobreza y la conservación del ambiente. Estos principios son mandatorios para todos los países de las Américas, más que en la forma formal, en el espíritu de la sociedad americana para avanzar hacia un desarrollo más equitativo. Como se ha citado anteriormente, en esta agenda interamericana se ha incorporado a la agricultura y al desarrollo rural como un sector estratégico del sistema socioeconómico de las Américas. Por lo anterior, todos estos elementos deben estar presentes en la construcción de las políticas públicas, en el marco de esta nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural.

#### Políticas integrales para mejorar la competitividad

Mejorar la competitividad de la agricultura implica desafíos en diferentes direcciones. Se requiere contar con estrategias definidas para modernizar la agricultura nacional, así como con políticas sectoriales que actúen en sintonía con las políticas macroeconómicas y que reconozcan la heterogeneidad de la estructura productiva del agro y la necesidad de integrar los diferentes eslabones de las cadenas productivas. La competitividad se fundamenta en la capacidad dinámica de toda la cadena agroalimentaria y sus actores, para mantener, ampliar y mejorar su participación en el mercado, tanto en el doméstico como en el internacional, realizando innovaciones y acciones pertinentes para la conservación y la sostenibilidad de su base productiva, al tiempo que se generan los ingresos que les permitan mejorar continuamente sus condiciones de vida.

#### Recuadro 9 Competitividad: los factores del entorno macroeconómico

La competitividad y el desempeño de la agricultura dependen en muy alto grado del comportamiento de la tasa de cambio, el ingreso de los consumidores y la tasa de interés. En los países más afectados por la crisis financiera internacional, esta ha llevado a la depreciación de la moneda, a la caída de los ingresos y al aumento de las tasas de interés.

International Financial Crisis: Macroeconomic Linkages to Agriculture. Journal of Agricultural Economics, Vol. 82, No. 3. Agosto, 2000.

La competitividad no debe estar asociada únicamente a la gran empresa agroalimentaria. Otro gran desafío, para garantizar una mejor calidad de vida y de desarrollo humano con equidad, es lograr que todos los actores participen en los circuitos comerciales competitivos y equitativamente, para lo cual también la agricultura familiar y las medianas y pequeñas microempresas, no sólo deben aumentar su eficiencia en la producción, sino también incorporar los factores no económicos de la competitividad, tales como los referidos a los temas de la sanidad agropecuaria, la inocuidad de los alimentos, la calidad y la innovación de procesos.

Debe tomarse en consideración que hay crecientes presiones para que la competitividad también involucre componentes de gestión ambiental y laboral en las empresas, orientados a eliminar las externalidades negativas generadas en el sector agroalimentario.

#### Desarrollo tecnológico

La adopción de estrategias conducentes al desarrollo de una agricultura con conocimiento, basada en el fomento y desarrollo de la investigación y las innovaciones y en el continuo mejoramiento de los perfiles tecnológicos de la agricultura, se convierte en un factor determinante para una agricultura competitiva, que también contribuya a la seguridad alimentaria y que responda a objetivos legítimos como el manejo responsable de los recursos naturales, la preservación del ambiente y la protección a la salud humana. La fórmula ideal se orienta hacia una adecuada combinación de conocimientos tecnológicos, convencionales y nuevos, desarrollados localmente e importados y adaptados a la región, como es el caso de las nuevas biotecnologías. Este logro implica revertir el deterioro de la inversión pública en investigación observado en ALC, el cual profundiza la brecha tecnológica de esta región en comparación con sus países competidores.

#### Sanidad agropecuaria y salud pública

El aporte de la sanidad agropecuaria para una agricultura competitiva se refleja en que contribuye a mantener bajos costos de producción, a disminuir los riesgos por plagas y enfermedades y a aumentar la productividad. Por otra parte, la inocuidad de los alimentos es un derecho legítimo del consumidor y una condición necesaria para asegurar la venta de alimentos en mercados cada vez más exigentes y competitivos. La modernización de los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos (SSAIA) constituye el principal desafío para asegurar estas condiciones y permitir que las

#### Recuadro 10 Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos: un modelo institucional para las sanidades

Creada en 1997, la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (*Canadian Food Inspection Agency*, CFIA) regula todos los programas federales de inspección y protección de productos de origen animal y vegetal. Excepto en lo referente a la inocuidad de los alimentos dentro de las fronteras de Canadá, campo que es competencia de la Agencia de Salud de Canadá, la CFIA administra y controla la aplicación de 13 decretos y sus regulaciones. Estos incluyen todo lo referente a la inocuidad de los alimentos, las buenas prácticas de etiquetado, la salud animal y la protección vegetal.

La CFIA cuenta con cerca de 4800 empleados y sus controles están vinculados al total de importaciones y exportaciones del sector agroalimentario. Esta agencia ha contribuido a mantener un estatus sanitario que brinda seguridad y confianza a Canadá. Por su estructura, objetivos y políticas de largo plazo, la CFIA es un sistema de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos (SSAIA) moderno, que puede servir de referencia a muchos otros sistemas de las Américas.

El desarrollo equilibrado de las herramientas normativas, su sostenibilidad institucional lograda mediante un enfoque de desarrollo humano y su capacidad técnica apegada al uso de la ciencia permiten que la CFIA tenga una gran proyección internacional y liderazgo en organismos como la OMC, el Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Asimismo, la participación del sector privado, la sociedad civil y otras instituciones del Estado le han permitido tomar decisiones articuladas o participativas y responder a las principales necesidades del sector productivo canadiense.

Según las características contempladas por el IICA para que un SSAIA pueda considerarse moderno y promotor del desarrollo y la competitividad, la CFIA es un excelente ejemplo.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

cosechas y los animales sean más sanos y más productivos; que los alimentos sean nutritivos y seguros que haya un comercio internacional más fluido y "confiable".

Una estrategia operativa que dé respuesta a lo anterior deberá fundamentarse en una articulación interinstitucional e intersectorial (por ejemplo, entre ministerios de salud, de agricultura y de comercio y entre el sector público y el privado) que facilite el diálogo, el análisis y la identificación de prioridades en este campo, así como el fomento y la participación de este conjunto de actores en una nueva institucionalidad para la sanidad agropecuaria y la inocuidad de alimentos. El buen desempeño de los SSAIA gravita en el equilibrio de tres elementos: el marco institucional, el marco regulatorio y el marco tecnológico, cada uno de los cuales actúa e influye sobre el otro y por ello se deben desarrollar en forma integral.

### *Desarrollo de mercados y fomento de los agronegocios*

Las políticas orientadas al desarrollo de mercados agroalimentarios responden a diversos objetivos. Pueden estar orientadas a la diversificación de la oferta (para el mercado doméstico e internacional), la cual puede lograrse mediante la incorporación de nuevos productos o de valor en la cadena agroalimentaria. Desde la perspectiva de la demanda, implican mejorar las condiciones de acceso a los mercados y la diversificación de los mercados de destino.

La participación efectiva del pequeño y el mediano productor en el comercio agroalimentario requiere el desarrollo de un modelo de mercado que fortalezca la capacidad de negociación de esos productores para poder competir con mayor equidad en los mercados. Para hacer esto posible, es necesario: i) fomentar una mayor competencia, creando mercados bursátiles de físicos que concentren y enfrenen libremente la oferta y la demanda; ii) promover la participación de nuevos agentes comerciales con mayor capacidad de negociación; iii) incorporar la innovación tecnológica en los productos y los procesos, como condición para la competitividad agrícola; iv) buscar nuevas formas de financiamiento para la producción y la comercialización; y v) desarrollar mercados de calidad, que busquen incrementar el precio y mantener en el largo plazo los beneficios económicos de la actividad agropecuaria.

El desarrollo de mercados conlleva el fomento de los agronegocios, la organización de pequeños y medianos productores y una mayor vinculación de las actividades productivas a las condiciones prevalecientes en los mercados nacionales e internacionales.

Las proyecciones de crecimiento de la población y la reducción de la frontera agrícola hacen prever que la producción de alimentos deberá crecer con base en incrementos sostenidos en la productividad, y sin dejar de lado los compromisos con el ambiente, la calidad y la inocuidad de los alimentos. Esta conjugación de elementos representa uno de los mayores desafíos del agroempresario.

### *Negociaciones comerciales*

La búsqueda de la competitividad en la agricultura no puede estar ajena a las condiciones prevalecientes en el comercio internacional y de aquellas que dependen de las medidas aplicadas por los socios comerciales. Los países que participan en las negociaciones agrícolas internacionales aspiran

a mercados agrícolas más libres y estables y, para lograrlo, parten del consenso y la equidad en la aprobación y aplicación de las disciplinas comerciales. Dentro de los procesos en marcha destacan en importancia dos: las negociaciones agrícolas en el seno de la OMC y las que se desarrollan en el proceso de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En el año 2000 se iniciaron las negociaciones agrícolas en la OMC, las cuales deberán permitir un mayor acceso a los mercados –principalmente para los productos agrícolas que se originan en los países en desarrollo–, una reducción sustantiva de los subsidios a las exportaciones y un aumento en la rigurosidad de las disciplinas para el uso de ayudas internas de apoyo a la agricultura. La discusión de aspectos relativos a la seguridad alimentaria, así como a los efectos del proceso de reforma sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, deberá permitir la aplicación de medidas efectivas –entre ellas, un *trato especial y diferenciado*– que realmente favorezcan a este grupo de países. Los "temas nuevos" de la agenda agrícola, que incluyen las restricciones y los créditos a las exportaciones, el comercio de empresas del Estado, la inocuidad de los alimentos y los temas del desarrollo rural, implicarán nuevas directrices supranacionales en estos campos.

En setiembre de 1998, se iniciaron las negociaciones del ALCA, en el marco de las cuales la agricultura tiene su agenda propia, que incluye las disciplinas del comercio agroalimentario y los temas sanitarios y fitosanitarios. El proceso de negociaciones del ALCA, en el que participan 34 naciones de las Américas, es la iniciativa hemisférica que más ha avanzado desde su lanzamiento en 1995. El ALCA, que será el mercado regional más grande del orbe, comprenderá mercados agroalimentarios de gran importancia para los países de las Américas.

La participación en estas negociaciones –y en otras de tipo bilateral o subregional– y la administración de los acuerdos comerciales constituyen dos de los principales retos para la agricultura moderna, por una parte porque se combinan procesos de liberalización comercial en múltiples ámbitos geográficos, con compromisos específicos que limitan los grados de libertad para la definición de las políticas agrícolas nacionales y, por la otra, porque es fundamental que la gestión de políticas para la agricultura sea consecuente con las políticas comerciales aplicadas al comercio agroalimentario.

Los ministerios de agricultura deben reforzar sus capacidades institucionales para las negociaciones, no solo para poder participar como legítimos voceros sectoriales en las mesas de negociación, sino también para reforzar sus capacidades de análisis, concertación, formulación de propuestas y coordinación, tanto con la entidad oficial a cargo de la política de comercio exterior como con los representantes de los sectores productivos.

### *Agricultura y ambiente*

Es necesario instaurar una agenda de trabajo que promueva efectivamente la formulación de políticas que integren explícitamente la dimensión ambiental en los procesos productivos del sistema agroalimentario. Este sería el primer paso para transitar hacia una agricultura ambientalmente amigable. Por otro lado, es necesario potenciar mecanismos de articulación (público-privada y público-pública), así como políticas y mecanismos de inversión que combinen la agricultura y el ambiente.

### *Producción agrícola limpia*

Tanto los productores del sistema agroalimentario como las instituciones públicas y las organizaciones privadas deben incorporar explícitamente directrices de gestión en el ámbito nacional, regional y local que incluyan la protección del ambiente. Es importante iniciar procesos orientados a la adecuación institucional mediante la incorporación de unidades normativas y de control que reconozcan y aprovechen el potencial que ofrecen las nuevas normativas de bienes saludables y limpios, tales como las normas ISO 14000, las normas de inocuidad de alimentos y las buenas prácticas agrícolas, entre otras. También es relevante establecer instrumentos de políticas de incentivos mediante los cuales se pueda promover la adopción de prácticas de gestión amigables con el ambiente, como una señal a los productores de que la sociedad aprecia el esfuerzo y adopta medidas de compensación económica específicamente diseñadas para tal propósito de conformidad con la OMC.

### *Políticas integrales para mejorar el nivel de vida en el medio rural*

El enfoque moderno sobre el desarrollo rural se analiza desde una nueva dimensión y pertinencia, que supera el sentido asistencial de tiempo atrás o el de compensación de los últimos años, para concebirse como una estrategia de crecimiento con equidad y eficiencia, que permite superar los mecanismos de exclusión económica y política de la población rural, que ha visto aplazada su incorporación en el modelo de desarrollo vigente. Con el bienestar de la población rural como misión, el desarrollo rural busca dar respuesta a las nuevas condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que definen el territorio rural de las Américas. La visión integral del desarrollo rural comienza a ofrecer una condición renovada de gestión social y política, en la cual la dimensión internacional, sea regional o global, juega un papel determinante. En este sentido, no es posible dejar por fuera la búsqueda de la competitividad en la agricultura, que contribuirá también, desde su ubicación, a mejorar las condiciones de vida de las sociedades rurales.

### *Combate contra la pobreza rural*

Según proyecciones sobre el crecimiento de la población en ALC, la población total pasará de 519 millones en el año 2000 a 725 millones en el 2030. Sin embargo, la población rural, se estima, se reducirá en un 5,3% (de 128 millones a 122 millones). A pesar de la leve reducción de la población rural en números absolutos, los niveles de pobreza se mantendrán elevados, si no se ejecutan programas que incluyan mejores servicios para los pequeños productores y productoras, se implementan mecanismos que permitan el manejo apropiado de inversiones por parte de las comunidades y gobiernos locales y se dé una mayor atención a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres para mejorar la productividad, de manera que sea el motor del crecimiento agrícola.

Los esfuerzos desarrollados y los logros alcanzados en las últimas dos décadas, en materia de crecimiento económico y de estabilización de las economías en América, no son una condición suficiente para promover una mayor equidad e inclusión, cuyo logro continuará siendo el principal desafío de las políticas de desarrollo. En el territorio rural, el desafío fundamental es combatir contra la pobreza rural, tanto aquella que aún permanece en el campo como la que inmigra a las áreas urbanas del propio país o de países de mayor desarrollo.

Dentro de la visión de la nueva ruralidad este reto implica: i) centrar el desarrollo en la gente y, por lo tanto, impulsar la construcción de ciudadanía rural y de capacidades de gestión en el ámbito local; ii) fomentar el desarrollo económico –tanto en el sector agrícola como en el no agrícola–, la ampliación a mercados alternativos y la generación de ingresos no tradicionales; iii) elevar los niveles nutricionales y de salud por medio del acceso a alimentos básicos; iv) lograr el ordenamiento del territorio rural proveyendo el acceso efectivo a títulos de propiedad; v) impulsar la provisión de financiamiento y el acceso a este en el medio rural; y vi) desarrollar acciones orientadas a lograr la inclusión explícita de mujeres, jóvenes y grupos postergados como los indígenas y otros grupos étnicos.

### *Seguridad alimentaria*

La seguridad alimentaria impone desafíos en torno al acceso, la disponibilidad, la distribución de los alimentos y los compromisos internacionales vigentes<sup>19</sup>. De ellos, el *acceso* a los alimentos ha demostrado ser el más importante, en el marco del cual el nivel individual de ingresos y la capacidad financiera de un país en el corto plazo son los condicionantes para facilitar el acceso de alimentos.

La *disponibilidad* de alimentos está directamente relacionada con la capacidad de los países para ampliar la oferta doméstica de alimentos, lo cual en muchos implica un esfuerzo ordenado por parte de las autoridades políticas para mejorar la infraestructura, dar mejor acceso al crédito, promover el uso más eficiente de esos recursos, incentivar la investigación y extensión agrícola, mejorar la productividad del sector agroalimentario y reducir la dependencia del mercado internacional, sin sacrificar usos alternativos más eficientes de los recursos.

### *Capacidad de gestión*

El éxito o el fracaso en el diseño y aplicación de las políticas públicas parte de la capacidad de gestión y autogestión de las instituciones u organizaciones públicas y privadas involucradas, pero sobre todo, de la capacidad de gestión de los individuos que forman parte de estas. Partiendo de esta premisa, el desarrollo de los recursos humanos mediante la adopción y el refuerzo de valores, el desarrollo de destrezas y habilidades, el acceso a nuevos conocimientos y a la educación permitirán mejorar las condiciones de vida de la población rural, incrementar su productividad y aspirar a mejores empleos.

Desde la perspectiva del mercado, transformar productores en agroempresarios implica desarrollar capacidades para el manejo de instrumentos que les permitan afrontar la creciente complejidad en la toma de decisiones de la empresa agropecuaria, de forma tal que se mejore la capacidad de gestión en las actividades agroalimentarias. Pero dicha capacidad va más allá de la necesaria para lograr una mejor inserción en los mercados. La población rural es heterogénea y en el medio rural se desarrollan actividades agrícolas y no agrícolas, algunas enfocadas a lo económico y otras a lo social. La capacidad de gestión conlleva la búsqueda de mecanismos que aseguren la

<sup>19</sup> Acuerdo sobre la Agricultura/OMC; Anexo 2.4: Ayuda alimentaria interna.

#### **Recuadro 11** **Los excedentes de alimentos no garantizan la seguridad alimentaria**

En 1996 las reservas de trigo y otros granos podían satisfacer 53 días de consumo. Dos años después, las cosechas aumentaron y las reservas podían satisfacer 65 días de consumo. Sin embargo, a pesar del incremento de la oferta y de la disminución en los precios de los alimentos, el hambre persiste.

D. CARGUIL Bulletin, Vol. 7, No.1, 1998.

participación efectiva de organizaciones y grupos meta, el desarrollo de liderazgo y una mayor participación de estos grupos en los procesos de toma de decisiones

### **Reformas a la educación y a la capacitación**

Para mejorar el capital humano en la agricultura y el medio rural, se deben modernizar los sistemas, las entidades, los medios, los contenidos y los métodos educativos, así como formar, capacitar y actualizar generaciones de técnicos, productores y profesionales.

Enfrentar estos retos requiere diseñar y ejecutar políticas y programas de formación y capacitación de capital humano que permitan: i) actualizar los currículos de estudio, que deben superar la visión sectorial y primario-extractiva de la agricultura y ser congruentes con las nuevas temáticas que surgen del progreso tecnológico, de la apertura de los mercados, del protagonismo creciente del sector privado y del nuevo papel del Estado; y ii) desarrollar mecanismos y métodos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación, que faciliten la integración regional mediante la armonización de normas académicas y el reconocimiento de títulos para facilitar el desplazamiento de servicios profesionales entre diferentes países.

#### **Recuadro 12**

##### **Estrategias en curso para mejorar la educación agropecuaria**

Actualmente existen en América tres enfoques para mejorar la condición de la educación agropecuaria:

- Los centros académicos que han iniciado procesos de transformación académica y organizacional, con el fin de mejorar la calidad y la pertinencia de sus programas (5% del universo de centros académicos en América).
- La articulación de los sistemas nacionales de educación para la agricultura, la oferta académica formal y la oferta de capacitación, que organiza su trabajo en redes o foros nacionales que integran al sector académico formal y no formal, además de prever la participación progresiva de colegios profesionales, agroempresarios, políticos y representantes gubernamentales (tendencia observada en 10 países de América).
- Foros permanentes regionales o redes de cooperación recíproca que se constituyen para superar el desafío de la integración regional. Destacan el Foro de Decanos del MERCOSUR y sus homólogos para las regiones centroamericana y andina.

Una propuesta estratégica adicional, aún en construcción, está constituida por el Sistema de Foros Permanentes para el Diálogo y la Integración de la Educación Agropecuaria y Rural en las Américas, cuya expresión hemisférica es el llamado Foro de las Américas o "eduagroforum".

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

### **Recursos naturales**

Las políticas que deben hacer frente a los desafíos que afectan al desarrollo de los países de ALC son, en muchos casos, complementarias y no exclusivas de determinados sectores. Es el caso de los recursos naturales. Sin embargo, el reconocimiento de esta complementariedad ha resultado, en general, en pocas acciones dirigidas a atender los aspectos ecológico-ambientales y el uso sostenible de los recursos naturales. La importancia de los recursos naturales se ha destacado en este documento y, para atender debidamente las preocupaciones ya indicadas, se sugiere tomar en cuenta la formulación e implementación de políticas relacionadas con los siguientes aspectos: i) estrategias regionales de

desarrollo territorial diferenciadas, según la calidad de los recursos naturales; ii) sistemas cooperativos de información para la evaluación y toma de decisiones sobre el uso de la tierra; iii) programas de desarrollo territorial integrados; iv) descentralización efectiva para el manejo y conservación de los recursos naturales; y v) inclusión de la contabilidad de los recursos naturales en la economía de los países.

#### **Recuadro 13**

##### **Servicios ambientales y comercio de emisiones**

La agricultura y los cambios en los usos del suelo, incluida la deforestación, son responsables del 34% del efecto invernadero, pero la misma agricultura puede contribuir a disminuir esos efectos utilizando prácticas que aseguren la captura del carbono, mediante el desarrollo de un mercado de "servicios ecológicos", que se definen como los procesos y las condiciones de los ecosistemas naturales que soportan la actividad humana y sostienen la vida del hombre. Estos servicios, que incluyen el mantenimiento de la fertilidad del suelo, la regulación del clima y el control natural de las plagas, son determinantes para la provisión de beneficios por parte de los ecosistemas, tales como alimentos, maderas y agua fresca. Los "servicios ecológicos" tienen que empezar a contabilizarse en la ecuación económica de los negocios. De este modo, la economía de mercado daría una respuesta responsable a los reclamos justos de las personas preocupadas.

Un ejemplo de ello es el denominado "comercio de emisiones". Para afrontar el cambio climático y el efecto invernadero, se necesita no sólo disminuir las emisiones, sino también aumentar el "secuestro de carbono" de la atmósfera y fijarlo al suelo y a los ecosistemas terrestres y acuáticos. De esta manera, se están empezando a negociar en bolsa instrumentos bursátiles ("créditos por fijación de carbono"), los cuales pueden ser adquiridos por una empresa que no cumple, total o parcialmente, sus compromisos de reducción de emisiones, principalmente por razones de tipo económico. De este modo, se puede lograr una reducción global de las emisiones, y los excesos de estas en algunas actividades productivas se compensarían con el secuestro de gases en otras.

NATURE (11 mayo de 2000) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

## V. IMPLICACIONES PARA LA AGENDA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL IICA

La finalidad de este capítulo es proveer elementos sobre áreas de acción para la cooperación técnica internacional, que se derivan de los grandes desafíos identificados en el Capítulo IV y que, en particular, pueden orientar la definición de un programa de trabajo para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El desafío de construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe (ALC), una tarea de gran magnitud, demanda aportes de la cooperación técnica internacional que superan las capacidades del IICA y de cualquier agencia de cooperación considerada individualmente. Ello plantea la necesidad de que las agencias de cooperación y financiamiento realicen un ejercicio para precisar los campos y las actividades en que deberían concentrar sus esfuerzos y recursos e identificar áreas y modalidades de cooperación interinstitucional, similar al esfuerzo en el que viene participando el IICA en la definición de estrategias y acciones para combatir contra la pobreza rural.

La oportunidad que se le presenta al IICA, en este momento de su historia institucional, es invaluable debido a la conjunción de cuatro elementos:

Primero, en el marco del proceso de las Cumbres Interamericanas se han estado definiendo mandatos para coordinar estrategias hemisféricas orientadas a hacer frente a los principales retos del desarrollo de los países del sistema interamericano y, por primera vez, se ha incluido de manera específica a la agricultura y al desarrollo rural en la Agenda Interamericana, con instrucciones de que la responsabilidad sobre esas áreas será de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), el órgano superior del IICA.

Segundo, una resolución de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>20</sup> reconoce a la JIA como el máximo foro interamericano para discutir los temas relevantes para la agricultura interamericana y definir las estrategias que la conducirán a su mayor desarrollo.

Tercero –y coincidente con los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno– las principales agencias multilaterales de financiamiento han revisado sus agendas y señalado máximas prioridades a los esfuerzos para combatir contra la pobreza e impulsar el mejoramiento del nivel de vida en las zonas rurales de las Américas.

Cuarto, la próxima JIA elegirá el nuevo Director General del IICA, quien deberá abordar la tarea de formular un nuevo plan de acción para las acciones del Instituto en el período 2002-2006. Es necesario señalar que este período coincidirá con la puesta en marcha de nuevas reglas del juego en el comercio agroalimentario hemisférico y mundial, tanto en el ámbito del esfuerzo interamericano por construir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya conclusión se prevé para el año 2005, como en el ámbito multilateral, en el que es posible que finalicen las negociaciones agrícolas que se desarrollan en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

<sup>20</sup> Resolución de la Asamblea General de la OEA 1728: Fortalecimiento y revitalización de los vínculos entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y otros órganos de la OEA para abordar los temas de interés continental pertinentes a la agricultura. Junio, 2000.

## Construcción de una nueva institucionalidad

En el proceso de construcción de una nueva institucionalidad para la agricultura y su medio rural se destacan dos tareas relevantes para el IICA: lograr un reposicionamiento de la agricultura y reorientar la reforma institucional. La institución debería brindar apoyo a estas tareas, no sólo porque marcan un derrotero para forjar nuevas reglas del juego en consonancia con los mandatos específicos para la agricultura y el desarrollo rural emanados de la Tercera Cumbre de las Américas y con los planes de acción surgidos en el proceso de las Cumbres Interamericanas, sino también porque constituyen condiciones necesarias para las reformas que se deben emprender.

### *Apoyo al proceso de reposicionamiento de la agricultura y el desarrollo rural*

La tarea urgente de reposicionar a la agricultura en la agenda política hemisférica y nacional consiste en lograr que se revalorice la importancia de sus múltiples aportes, no sólo al desarrollo económico de los países, sino también a la sociedad, la cultura, la alimentación y la propia gobernabilidad de los sistemas políticos.

El papel del IICA se puede concentrar en dos frentes. El primero de ellos es promover el diálogo interamericano en respuesta al mandato específico de apoyar el proceso de las Cumbres Interamericanas, para lo cual debe facilitarse una dinámica de reflexión y trabajo en los ámbitos hemisférico y nacional, que permita ir avanzando en la implementación de los planes de acción de ese proceso. Un segundo frente de acción, que está vinculado con ese proceso, se debe dar en el ámbito interno de los países, en donde la acción del IICA debería estar orientada a establecer canales de concertación respecto a las definiciones políticas que afectan a la agricultura y el desarrollo rural.

El IICA puede utilizar su poder de convocatoria, para generar una dinámica de encuentros entre los líderes de los sectores público y privado, de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, que permitan llevar a cabo procesos de reflexión, diálogo y trabajo. Este proceso contribuirá a valorar, en su justa dimensión, la importancia de los aportes de la agricultura al desarrollo de los países y a propiciar la adopción de acuerdos en torno a las políticas públicas que tengan como norte la modernización de la agricultura y el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural.

Tampoco hay que desconocer la heterogeneidad de la agricultura y su medio rural en el ámbito interamericano y la comunidad de intereses que concurren en los planos subregionales, la mayoría de las veces asociados a procesos de integración y otras iniciativas similares, que pretenden asociar esfuerzos de países con intereses comunes y realidades similares. El IICA debería apoyarse en y apoyar a foros regionales, tales como el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) –un foro político–; la Caribbean Agribusiness Association –un foro empresarial– y foros especializados como el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO), el Foro de Decanos de Facultades de Ciencias Agrícolas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Foro Andino de Sanidad Agropecuaria (FASA).

### *Apoyo a la reorientación de la reforma institucional*

Las conclusiones de los diagnósticos realizados indican que la institucionalidad orientada a atender la agricultura y al desarrollo rural de ALC está debilitada. Esta primera conclusión se sustenta en que las instituciones heredadas no se ajustan a la realidad de un modelo en construcción que expone a los países y a los agentes productivos a la competencia internacional, que destaca el funcionamiento de los mercados y actores privados, que reduce y replantea el papel del Estado en la economía, que define políticas y marcos normativos en el ámbito supranacional en un entorno de cambios dinámicos y dramáticos.

Otra conclusión señala que las reformas institucionales abordadas por la mayoría de los países de la región están desfasadas en relación con los cambios en las políticas económicas. Estas reformas carecen de una visión integral sobre cuáles son los nuevos papeles de los actores públicos y privados y muchas de las instituciones de la agricultura han sido modificadas obedeciendo, principalmente, a criterios de reducción del gasto público, sin considerar a todos los actores de una agricultura ampliada y a las nuevas realidades del medio rural de ALC.

Por ello se plantea la necesidad de revisar los procesos de reforma institucional que definen nuevas reglas del juego, nuevos papeles para los actores públicos y privados y nuevos mecanismos de interacción entre los ámbitos Estado, mercado y sociedad civil. El resultado de estas reformas deberá propiciar equilibrios que aseguren la preservación del medio ambiente, la equidad y la gobernabilidad del sistema político-democrático.

A continuación se plantean algunas orientaciones sobre la forma en que el IICA puede contribuir a la construcción de una nueva institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural.

### *Incorporación de los enfoques de la agricultura ampliada y la nueva ruralidad*

Estos enfoques no son capturados adecuadamente por las políticas, las normas y las estructuras de las organizaciones públicas y privadas de la agricultura y el medio rural. Por un lado, la visión *funcionalista* y *sectorialista* de la agricultura, que la restringe a la producción de cultivos y crianzas, responde a una concepción previa que limita abordar con políticas y acciones integrales las estrategias de desarrollo de los sistemas o cadenas agroalimentarias, de manera que contemple la extensión de la agricultura a la transformación de la materia prima y la incorporación de servicios y la comercialización en los mercados domésticos e internacionales. Por otro lado, esa visión tampoco permite una efectiva atención a los problemas asociados al desarrollo rural, tales como el combate contra la pobreza rural y la exclusión, el desarrollo del capital social, la promoción de los encadenamientos entre la agricultura y las actividades no agrícolas, la interacción de estas actividades con la utilización sustentable del capital natural y la preservación del ambiente.

El desafío para la cooperación técnica del IICA es cómo apoyar a los países para que incorporen los enfoques de la agricultura ampliada y la nueva ruralidad en la institucionalidad pública y privada. Para ello se deben realizar en varios frentes las acciones de cooperación técnica que se plantean a continuación.

### *Modernizar los ministerios de agricultura*

El IICA puede apoyar a los países en la modernización de los ministerios de agricultura, con base en la definición de las competencias críticas<sup>21</sup> que estos deben desempeñar en función de las nuevas realidades del entorno y de los desafíos de la agricultura ampliada y el medio rural. Esta modernización debería ser el primer paso de un proceso que debe cubrir, paulatinamente y con una visión integral, todos los actores institucionales, tales como las organizaciones especializadas en materia de investigación, sanidad agropecuaria, inocuidad de alimentos, reforma agraria, riego y drenaje, banca de fomento, etc.

El IICA debe demostrar su excelencia, experiencia y capacidad para coadyuvar en la formulación y ejecución de acciones de cooperación técnica que permitan modernizar los ministerios de agricultura de ALC. Para ello es necesario promover una mayor coordinación con instituciones multilaterales y gubernamentales que comparten preocupaciones por las deficiencias institucionales en los países y destinan importantes cantidades de recursos al financiamiento de la reforma institucional para la agricultura y el medio rural.

### *Mejorar la gestión de las políticas públicas*

El IICA puede tener un papel relevante, aunque no exclusivo, en cooperar con las organizaciones de la agricultura y el medio rural. Este apoyo puede proveerse mediante el fortalecimiento institucional para el desarrollo de las capacidades de análisis y formulación de las políticas, tanto de las que inciden sobre la agricultura, pero que son formuladas y ejecutadas por otros actores institucionales (ministerios de hacienda y de planificación, bancos centrales, gabinetes económicos, etc.), como de las inherentes a la propia competencia de los ministerios de agricultura. Para ello no sólo se tiene que apoyar el desarrollo de instancias de concertación al interior de los gobiernos y entre estos y los actores privados sino también desarrollar los mecanismos de articulación para la ejecución de las políticas públicas, ya sea por la vía directa de la acción estatal o mediante la vía indirecta de fomentar la gestión privada de las políticas públicas.

### *Fomentar el empoderamiento de las organizaciones privadas*

Las organizaciones privadas de la agricultura ampliada deben reconvertirse, abandonando paulatinamente sus funciones de cabildeo ante las instancias políticas y tornándose en verdaderas organizaciones que presten a sus asociados una gama de servicios variados. Este cambio de funciones y papeles permitirá lograr una participación más efectiva y eficiente de los actores privados, tanto en la gestión de las políticas públicas, como en la provisión de los servicios que sus agremiados requieren para competir en mercados más abiertos y competitivos.

En el área del desarrollo rural, las organizaciones de la sociedad civil también deben modernizarse, a fin de que puedan participar eficientemente en la definición de las políticas que inciden

<sup>21</sup> El IICA, como parte del proceso de apoyo al proceso de las Cumbres y el Diálogo Interamericano, está conduciendo una investigación (una consulta interamericana) entre los líderes de la agricultura continental sobre cuáles son los aspectos críticos de la agricultura, la cual incluye la indagación sobre las competencias críticas de los ministerios de agricultura.

en el desarrollo de iniciativas tendientes a la resolución de los problemas que las aquejan, así como ejercer una actitud proactiva y fiscalizadora en torno a las acciones del Estado y del sector privado. Este campo es un espacio interesante para que el IICA amplíe las actividades que actualmente desarrolla para la promoción de la organización privada y de las redes de organizaciones privadas y de la sociedad civil.

### *Incorporar la nueva institucionalidad internacional*

Los acuerdos de la OMC y demás acuerdos comerciales de tipo bilateral o subregional, así como las normativas de carácter supranacional suscritas por los países en diversas áreas (ambiental, laboral y social), que afectan el desarrollo de la agricultura ampliada y su medio rural constituyen parámetros de referencia a los cuales deben sujetarse los actores públicos y privados de ALC.

Esa normativa, que tiene un carácter dinámico<sup>22</sup>, requiere nuevas capacidades institucionales en los países. Ello significa que deben internalizarse en el accionar de los actores, en la definición de las políticas de desarrollo agrícola y rural, en la utilización de los instrumentos para realizar políticas públicas y en las relaciones comerciales entre países y entre actores.

El IICA muestra una interesante historia de apoyo a los países en este campo, primero mediante la amplia difusión de los acuerdos y sus alcances, posteriormente mediante la capacitación para las negociaciones y, en los últimos tiempos, mediante la facilitación del diálogo y la difusión de información entre los negociadores agrícolas y el público interesado<sup>23</sup> y el inicio de un proceso de generación de pensamiento sobre temas nuevos en las negociaciones agrícolas.

Esta tarea debería profundizarse y ampliarse por varias razones. En primer lugar, hay procesos de negociación en curso que hacen que los países requieran seguir contando con el apoyo en materia de capacitación, investigación, difusión de información y fortalecimiento de mecanismos de diálogo entre los actores vinculados directamente en los procesos de negociación y de administración de los acuerdos. Segundo, la demanda de servicios se ha ampliado, ya que no sólo hay temas nuevos que demandan nuevos conocimientos y especializaciones, sino también porque la complejidad de las negociaciones se ha incrementado y hoy participa un mayor número de actores en los procesos, tales como agroempresarios y organizaciones privadas y no gubernamentales (ONG) con intereses diversos. Lo anterior requiere que los países refuercen sus cuadros de analistas y negociadores, así como los sistemas de generación y procesamiento de información, los mecanismos de seguimiento a los procesos de negociación y administración de los acuerdos y hasta la adecuación o creación de legislaciones nacionales.

<sup>22</sup> Por ejemplo, se está definiendo una nueva normativa comercial en el proceso de construcción del ALCA y se derivarán otras del proceso de negociaciones agrícolas en el marco de la OMC.

<sup>23</sup> El IICA construyó y mantiene en operación un foro electrónico (INFOAGRO.NET), que tiene ventanas especiales para difundir información y facilitar el diálogo en temas como el comercio, la tecnología, la sanidad y el desarrollo rural. También participa, conjuntamente con la FAO, en las labores de la Secretaría Técnica del Grupo Informal de Consulta de los Negociadores Agrícolas de las Américas, conocido como el GINA.

### *Mejorar la efectividad de los servicios*

La gama de servicios que requiere la agricultura ampliada para competir en mercados más abiertos y desregulados se amplía significativamente, al tiempo que cambia la tecnología para producirlos, la forma para proveerlos y acceder a ellos y los actores involucrados. Al considerar adicionalmente, los servicios que demanda la población en el medio rural y los derivados de las relaciones de los procesos productivos y las personas con el medio ambiente (por ejemplo, los servicios ambientales), esa gama de servicios se incrementa aún en mayor proporción.

En el proceso de reforma del Estado, el sector público agropecuario ha ido descentralizando los servicios (de modo que sean provistos por instituciones especializadas) o transfiriendo las funciones a los actores del sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, al Estado le compete velar porque se desarrolle un mercado de servicios que opere eficientemente, al tiempo que debe asegurarse que los servicios que él mismo brinda sean provistos con efectividad. Al IICA le compete apoyar los esfuerzos de los países para mejorar los servicios para la agricultura y su medio rural, en el marco de lo cual la institución debería reforzar la documentación, la divulgación y la transferencia de experiencias exitosas de terceros países.

### *Apoyar la descentralización y la participación de la sociedad civil*

Los problemas del desarrollo rural exceden en mucho la problemática productiva de los pequeños productores, los problemas de la pobreza rural demandan enfoques institucionales integrales y no simplemente políticas de transferencia de tipo asistencial y velar por el uso racional y sustentable de los recursos naturales requiere no sólo de acciones estatales, sino también de una acción decidida y consciente de empresas privadas, habitantes del medio rural, gobiernos locales y grupos de la sociedad civil. Por todo ello, es ineludible la necesidad de desarrollar mecanismos institucionales que aseguren la participación de la sociedad civil organizada y de descentralizar crecientemente la toma de decisiones y la asignación de recursos, de manera que sean responsabilidades de las instancias locales y regionales que se encuentran más cerca de los problemas que se deben resolver.

El IICA, por medio del Centro Interamericano de Desarrollo Rural (CIDER), ha impulsado el desarrollo de un nuevo marco conceptual sobre la problemática rural, ha cambiado sus enfoques de trabajo, impulsado el desarrollo de metodologías y forjado alianzas interinstitucionales para dar una respuesta más adecuada a la cooperación orientada a mejorar los niveles de vida en las zonas rurales. Estas labores podrían reforzarse y focalizarse de forma especializada, de acuerdo con una inteligente división del trabajo entre las instituciones que conforman el esfuerzo interagencial.

### **Acciones del IICA en los campos prioritarios para las políticas públicas**

Los escenarios en que deberán coexistir las diversas realidades agrícolas de ALC en la próxima década señalan claramente el contenido, la focalización y la forma que debería adoptar la cooperación técnica del IICA para colaborar con las diferentes categorías de países en el logro de procesos exitosos de desarrollo sostenible de su agricultura.

En primer término, surge como corolario que el énfasis debe situarse en el diseño y la promoción de una organización institucional idónea para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible, minimizando los costos de transacción en todos los ámbitos de la agricultura y su medio rural. Para tal propósito, la competitividad sistémica de la agricultura debe transformarse en el eje temático que oriente el quehacer del IICA. Ello requiere promover el desarrollo de un ambiente institucional apto para resolver exitosamente los problemas típicos de la producción y el comercio, capaz de gerenciar al mismo tiempo el logro de objetivos sociales y ambientales.

A continuación, se identifican los campos, en el marco de las dos áreas contempladas en el Mandato Presidencial de la Tercera Cumbre de las Américas, en los cuales el IICA podría apoyar la formulación y ejecución de las políticas públicas.

### *Mejoramiento de la competitividad de la agricultura ampliada*

Contribuir a mejorar la agricultura de los países de las Américas es un mandato en que los organismos asociados al proceso de las Cumbres Interamericanas, como es el caso del IICA, tienen una responsabilidad inmediata y perentoria. A continuación se proponen áreas de acción, correspondientes a los campos prioritarios para las políticas públicas identificados en el capítulo anterior, en las cuales el IICA puede brindar cooperación técnica.

### *Políticas para promover la competitividad en las cadenas agroalimentarias*

Las políticas para mejorar la competitividad deben estar orientadas a las cadenas agroalimentarias en su conjunto, de modo que no estén basadas en una visión parcial de sus eslabones. Se deben definir cuáles responsabilidades, más allá de proveer un marco macroeconómico estable, le competen al Estado y cuáles acciones deben ser responsabilidad de los actores privados. La formulación y ejecución de estas políticas debe partir de diagnósticos objetivos sobre la situación de las cadenas agroalimentarias, y esas políticas y acciones deben ser objeto de una concertación. El IICA ha desarrollado metodologías de análisis, diálogo y acción que le ha permitido acumular experiencia sobre su aplicación en varios países de ALC. Por tanto, el Instituto debería continuar proveyendo su apoyo a la concertación y al diálogo de actores, así como a la capacitación en el uso de dichas metodologías.

### *Fomentar el acceso a los mercados*

Las políticas de apertura comercial y las que promueven el mejoramiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias requieren, como complemento necesario, garantizar el acceso a los mercados, para lo cual las negociaciones comerciales, la definición de normas que establezcan claramente las reglas del juego para el crecimiento de los flujos del comercio agroalimentario y la disposición de información oportuna para la toma de decisiones son condiciones necesarias.

El IICA tiene el mandato de apoyar a los países en su preparación para participar en las negociaciones comerciales agrícolas en el marco del ALCA y la OMC, para lo cual se deberían mantener las acciones de promoción del diálogo y el intercambio de información a través del GINA y

de la red INFOAGRO, el desarrollo de investigaciones que arrojen criterios sobre el tratamiento de temas nuevos en las negociaciones y las labores de capacitación.

#### ***Desarrollar los mercados internos***

La apertura comercial es un camino de doble vía, en el cual los productores nacionales ven incrementadas las demandas de sus productos y sus posibilidades de exportar, pero también deben competir en los mercados domésticos con las importaciones. Asimismo, para muchos actores rurales en las Américas, la existencia de mercados internos poco desarrollados (incluso inexistentes en ciertas áreas rurales) constituye una limitante para el desarrollo de los agronegocios.

El IICA ha promovido la creación y la interconexión de las bolsas de productos agropecuarios para impulsar un comercio más eficiente y transparente, las cuales deben alimentarse con instrumentos bursátiles que permitan a los actores (compradores y vendedores) reducir sus riesgos y aumentar sus beneficios. La Institución debería continuar con los esfuerzos de promover el desarrollo de nuevos instrumentos bursátiles que mejoren el financiamiento de los agronegocios, la difusión de experiencias exitosas, la capacitación y la aplicación de herramientas para el análisis de la información que permitan mejorar la toma de decisiones.

#### ***Impulsar los agronegocios***

La creación de un ambiente favorable y el desarrollo de las capacidades para los agronegocios, especialmente de los pequeños y medianos productores, es un campo de acción en el que el IICA podría incrementar los esfuerzos actuales, mediante un mayor relacionamiento con las organizaciones nacionales responsables del sector y de la promoción del comercio exterior. Las experiencias valiosas de los programas “*construyendo exportadores*” y el fortalecimiento de las redes de agroempresarios podrían complementarse con acciones encaminadas al desarrollo de capacidades de gestión en los agronegocios, así como a la promoción de alianzas estratégicas entre actores privados para competir mejor en mercados globalizados.

#### ***La innovación: factor clave de la competitividad***

Los países deberán hacer un importante esfuerzo orientado a incorporar, en las agendas políticas nacionales y regionales, el cambio o la adecuación de los modelos institucionales y los programas de generación y transferencia de tecnología, a fin de sustentarlos en el modelo de la *innovación tecnológica* a lo largo de la cadena agroindustrial. También existe la necesidad de propiciar patrones productivos realmente compatibles con el ambiente y la conservación de los recursos naturales, en un continente con diferencias importantes en cuanto a la dotación de dichos recursos y a la vulnerabilidad a eventos climáticos extremos.

De lo anterior se desprende la oportunidad del IICA para desarrollar programas de cooperación técnica en los campos del *desarrollo de sistemas de innovación tecnológica* y de la *conservación y manejo de recursos naturales*.

#### ***Buscar mayores recursos para la investigación agrícola***

Los bienes públicos transnacionales en el campo de la tecnología, que benefician a amplias regiones del continente, y los bienes públicos nacionales actualmente son insuficientes. Para resolver los problemas de financiamiento, el reto está en apoyar los esfuerzos cooperativos para internalizar conceptual y operacionalmente la integración tecnológica, superar las inercias de los modelos vigentes y la baja apropiabilidad tecnológica en la institucionalidad nacional y lograr un mayor grado de asociación (*partnership*) con las instituciones internacionales.

Por lo anterior, el apoyo a la integración tecnológica entre países es una acción estratégica para el IICA, en el marco de la cual destacan dos iniciativas. La primera se refiere a la participación en mecanismos subregionales, como el FORAGRO, el FONTAGRO, los programas cooperativos en desarrollo tecnológico, conocidos como PROCIs, y los Centros Regionales de Investigación. La segunda se relaciona con la facilitación de vínculos de los países con los sistemas internacionales de investigación, en especial con el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCAI). Esta acción concuerda con los postulados del Plan de Acción derivado de la Tercera Cumbre de las Américas, el cual llama al diálogo y a la concertación en los campos científicos y académicos.

#### ***Producir con tecnologías limpias***

Las nuevas tendencias de los mercados se caracterizan por el hecho de que la demanda muestra, en forma creciente, preferencias por bienes alimentarios cuyos procesos de producción garantizan altos estándares sanitarios y procesos productivos amigables con el ambiente. Estas tendencias se ven fortalecidas por la nueva normativa surgida para el comercio internacional. El IICA deberá promover el diseño de estrategias y políticas nacionales capaces de aprovechar esas nuevas tendencias, prestando especial atención a aquellos procesos de innovación tecnológica marcados por características similares. En este contexto, se pueden promover programas para fortalecer los sistemas agroalimentarios fundamentados en las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), la agricultura ambientalmente limpia, la agricultura orgánica, el eco-etiquetado y el análisis del ciclo de vida, entre otros.

Para ello, el IICA puede centrar esfuerzos en el fortalecimiento de mecanismos institucionales que faciliten la articulación de los agentes privados y públicos y que aseguren la transición de la agricultura hacia procesos más limpios y sostenibles.

#### ***Garantizar la sanidad agropecuaria y la salud pública***

Actualmente, en las Américas la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos (SAIA) presenta un estado de fragmentación, debido al desequilibrio existente entre los grados de desarrollo de las capacidades tecnológicas, los mecanismos regulatorios y la sostenibilidad institucional. Esta situación hace difícil la puesta en práctica de las acciones requeridas para mejorar la seguridad alimentaria, promover la salud pública, la inocuidad y la calidad de los alimentos e impulsar el comercio de los productos agropecuarios. El gran desafío, entonces, es desarrollar una SAIA que genere confianza, para lo cual es necesario transformar los papeles de los actores involucrados en toda la cadena agro-alimentaria, de manera que estos compartan responsabilidades.

Para lograr lo anterior, es fundamental promover la integración y la articulación de acciones entre los sectores público y privado. Además, en el marco de la SAIA, se debe abordar integralmente todos los eslabones de la cadena agro-alimentaria, tomar decisiones basadas en criterios científicos, impulsar estándares coherentes con la normativa internacional y reconocer la importancia de la salud pública, el ambiente, el comercio, la competitividad y el turismo. La transformación de la SAIA requiere no solo la ejecución de acciones en el ámbito nacional, sino también en el regional y el hemisférico. El IICA ha promovido este tipo de acciones mediante el programa de las *Series Ejecutivas en Liderazgo para la Inocuidad de Alimentos*, en el marco del cual el Instituto busca conformar una red hemisférica e interdisciplinaria de líderes, a través de una serie de seminarios que trascienden la formación técnica y brindan herramientas de punta para la formulación de políticas en este tema. Tres principios rigen el programa: i) brindar información técnica de punta, ii) moldear facultades individuales de liderazgo, y iii) desarrollar una red extensa para una efectiva colaboración en el tema.

Del mismo modo, existe una escasa percepción por parte de los sistemas de SAIA para reconocer asuntos emergentes que estén estrechamente ligados a la competitividad, el acceso a los mercados y la protección de la salud pública, la sanidad animal y vegetal y el ambiente. El no disponer de mecanismos que detecten prematuramente este tipo de asuntos puede redundar en grandes pérdidas económicas, principalmente si consideramos el aumento significativo en el tráfico de personas, productos y animales, a raíz de los procesos de liberación comercial.

#### *Capitalizar el recurso humano en la agricultura ampliada*

El IICA deberá formular, difundir y promover la utilización de enfoques sistémicos en el tema de formación y capacitación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo de la agricultura y del medio rural. Deben ser enfoques que permitan entender y actuar a la institucionalidad pertinente, teniendo en cuenta que el tema es del interés y de la responsabilidad prioritaria de numerosos actores institucionales públicos y privados, y no solamente de los ministerios y entidades especializados.

Por otra parte, el IICA será responsable de concebir, profundizar y ejecutar formas novedosas de cooperación técnica que estimulen y faciliten la cooperación horizontal al interior de los países y entre ellos, tal como acontece con el Sistema Interamericano de Foros para el Diálogo y la Integración de la Educación Agropecuaria y Rural (*eduagroforum*), que ya dispone de un Foro de las Américas —que facilita la cooperación recíproca directa entre universidades de Estados Unidos y Canadá y las de ALC—, cuatro foros subregionales y doce foros nacionales.

Este mecanismo permitirá potenciar el uso de los recursos propios, además de enriquecer los procesos de transformación de los sistemas educacionales con las experiencias de todos, tanto en su organización como en sus contenidos y medios utilizados, particularmente en lo referido, en este último caso, a la educación a distancia.

Lo dicho debe respaldarse desarrollando la capacidad del Instituto para efectuar alianzas funcionales y prácticas con otras entidades, con las que puedan complementarse actividades para apoyar programas de formación, capacitación y actualización profesional de recursos humanos en temas estratégicos específicos; por ejemplo, con el BID, el Banco Mundial, la OEA, las organizaciones de centros académicos de nivel superior y medio, y universidades seleccionadas.

Además, el IICA tendrá que diseñar nuevas estrategias de cooperación y profundizar su trabajo de apoyo a la actualización de los planes de estudio vigentes, tanto en el ámbito universitario como en el técnico-agropecuario, para contribuir a adecuarlos a las necesidades específicas de los países y a las nuevas temáticas surgidas del progreso tecnológico, de la apertura de los mercados, del protagonismo creciente del sector privado, del nuevo papel del Estado y de los procesos de integración en los ámbitos hemisférico y subregional.

#### *Promocionar la información como herramienta estratégica*

Para ser competitivos en la agricultura se tiene que hacer un uso eficiente de los factores de producción: la tierra, el capital, el trabajo y, especialmente, el conocimiento. Para ello se debe tener acceso a la información oportuna que sea necesaria en cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria. La información es un nuevo activo de la producción, un verdadero recurso estratégico para la organización o empresa agroalimentaria; la inteligencia de mercados se facilita, si se dispone de las nuevas tecnologías de la información. Las bolsas electrónicas, los almacenes virtuales de suministros agropecuarios y las relaciones comerciales directas entre productores a escala nacional e internacional por medio de la Internet han originado una nueva forma de vender: el *comercio electrónico*, que crece rápidamente ante las demandas de una economía globalizada.

La posibilidad de que comunidades rurales remotas de ALC se vean favorecidas con los avances tecnológicos que facilitan el acceso y el intercambio de información pertinente es un elemento estratégico para introducir nuevas formas de producción que aprovechen la aplicación de estas nuevas tecnologías de información y comunicación, así como para impulsar la planificación, el desarrollo y el mantenimiento de sistemas locales de información que produzcan, en términos de calidad, cantidad y oportunidad, la información requerida por los pobladores de estas áreas rurales.

Para el IICA, que ha venido trabajando en esos dos niveles, sería conveniente que continúe impulsando el desarrollo de redes que faciliten el acceso y el intercambio de información, así como el desarrollo de instrumentos para el procesamiento y análisis que conviertan los datos en información clave para la toma de decisiones.

#### *Mejoramiento del nivel de vida en el medio rural*

La eficiencia productiva y la equidad son metas inseparables de un adecuado proceso de gestión económica en el medio rural. La búsqueda de la competitividad, como una estrategia para enfrentar las oportunidades que ofrecen los mercados, debe ser un objetivo del desarrollo rural, pero se debe considerar la naturaleza compleja y múltiple de la economía rural. Además, la distribución de activos productivos, la adecuación y la transferencia de tecnologías y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos deben ser elementos centrales en la estrategia de mejoramiento de la competitividad, para contribuir a ampliar las posibilidades para la población rural.

El IICA integra, en su agenda de cooperación técnica, los aspectos asociados a mejorar la competitividad de la agricultura ampliada y los relacionados con el desarrollo rural en el marco de una renovada visión territorial, condición que parece ser necesario seguir fortaleciendo, en atención a las crecientes vinculaciones intersectoriales del medio rural.

### *Políticas integrales para mejorar el nivel de vida en el medio rural*

Las políticas para impulsar la modernización del medio rural y superar las situaciones de pobreza que en él imperan requieren grandes cantidades de recursos, que generalmente superan las posibilidades de las tesorerías nacionales. En la última década del siglo XX, los recursos complementarios provenientes de la banca multilateral experimentaron una retracción significativa. Sin embargo, las agendas de la banca multilateral se han revisado recientemente y se ha priorizado otra vez la asignación de recursos para el desarrollo rural y el combate contra la pobreza. Esto es particularmente importante para la región, ya que ALC no tiene los abundantes recursos relativos que poseen los países más desarrollados para sustentar políticas de desarrollo rural, canalizando ingentes transferencias hacia las actividades agrícolas y no agrícolas y así dar viabilidad económica a la existencia de las comunidades rurales y retener a la población en dichas áreas.

Por el contrario, las restricciones financieras de los Estados de ALC se añaden a la debilidad institucional. Esta se caracteriza por la insuficiencia de mecanismos de articulación interinstitucionales por la desaparición de instrumentos tradicionales de política sectorial agrícola y por la reducción de los servicios y las inversiones públicas en el campo. Ello hace más difícil el desarrollo de estrategias integrales para el mejoramiento del nivel de vida en las zonas rurales. También significa que existe la necesidad de realizar denodados esfuerzos para lograr la generación de sinergias institucionales para que, con limitados recursos, mucha imaginación y un espíritu creativo, se puedan articular políticas que tengan impacto en la generación de las condiciones necesarias para superar las situaciones de atraso y pobreza en el medio rural.

El IICA puede ayudar a los países a desarrollar un nuevo marco institucional para la política de desarrollo rural que permita formular e implementar estrategias integradas orientadas a modernizar las actividades agrícolas y no agrícolas, impulsar el uso racional de los recursos naturales y fomentar la canalización de las iniciativas de los diferentes agentes económicos y sociales y la participación de ellos: los pequeños, medianos y grandes productores, los grupos poblacionales específicos (mujeres y jóvenes rurales, etnias, ambientalistas, etc.), comerciantes, industriales, inversionistas, proveedores de servicios y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Como parte de la nueva institucionalidad internacional, subregional y nacional y en un esfuerzo conjunto con los países, el IICA ha venido acompañando el proceso interagencial<sup>24</sup> para el combate contra la pobreza rural. La infraestructura y el mandato institucional del IICA brindan una oportunidad para facilitar el diálogo hemisférico, a través del intercambio de experiencias nacionales, el apoyo a la formulación de proyectos, el mejoramiento de la capacidad de gestión y el aporte conceptual para la formulación de políticas integrales para el combate contra la pobreza rural.

El IICA requeriría ampliar su participación en esfuerzos interagenciales tendientes a desarrollar nuevos enfoques e instrumentos de política y en el desarrollo de proyectos en diferentes temas, tales como:

- Estrategias de combate contra la pobreza rural.

<sup>24</sup> En ese proceso se destaca la participación de organizaciones como el BID, el Banco Mundial, la FAO y el FIDA.

- Desarrollo de mercados de tierras.
- Desarrollo y modernización de mercados rurales para productos agropecuarios.
- Desarrollo de mercados de servicios para la agricultura y actividades conexas.
- Desarrollo de modalidades de financiamiento rural.
- Desarrollo de esquemas de subsidios (sin influencia en los precios relativos) para fomentar la inversión orientada a la capitalización y a la modernización de la agricultura mediante, por ejemplo, obras de irrigación, acciones para la recuperación de suelos y proyectos de reforestación.
- Desarrollo de programas de fomento productivo y de apoyo a la comercialización.

### *Siguiendo el pulso a la seguridad alimentaria*

Aunque ALC es una región exportadora neta de alimentos, la seguridad alimentaria continúa siendo un tema prioritario en la mayoría de las agendas políticas de los países, especialmente cuando se toman en consideración aspectos que afectan tanto a la demanda como a la oferta de alimentos. Por el lado de la demanda, tenemos una población mundial creciente que alimentar con grandes diferencias en la capacidad de acceso (adquisición) a alimentos, frente a una oferta cuyas posibilidades de producción están sujetas a diversas restricciones, tales como un capital natural que se degrada, la limitada incorporación de avances tecnológicos orientados a mejorar los rendimientos, una creciente inestabilidad climática, una mayor exposición a eventos extremos y mayores distorsiones en el comercio generadas por los subsidios y apoyos estatales a la producción y exportación.

Los alimentos son y cada vez serán más estratégicos, por lo que hay que garantizarse mercados y suministros. Pero los instrumentos de política tradicionales para lograr dichos propósitos (políticas de precios, control de importaciones, aranceles, subsidios a la producción, el consumo y la tasa de interés) han perdido validez, por lo que hoy se requiere desarrollar otro tipo de instrumentos de intervención y de facilitación, acordes con la nueva normativa internacional y el paradigma económico vigente, en un contexto de regionalismo abierto.

El IICA ha venido jugando y puede seguir desempeñando un papel importante en el desarrollo de instrumentos bursátiles para facilitar el comercio y el financiamiento a la producción de alimentos (tales como bolsas de físicos, mecanismos de cobertura de riesgos, etc.), así como en la realización de análisis y difusión de información sobre la situación del mercado alimentario. Asimismo, puede utilizar su posición de organismo intergubernamental e interlocutor calificado y neutral, para propiciar la celebración de foros de discusión sobre los problemas técnicos referidos a la producción y el comercio de productos alimentarios y a los temas relacionados con las preocupaciones de los países importadores netos de alimentos y con las pequeñas economías, a fin de impulsar la formulación de estrategias nacionales y hacer frente a los procesos de negociación en el marco de la OMC y el ALCA.

### *Proveer enfoques de manejo sostenible de los recursos naturales*

Propiciar patrones productivos compatibles con el ambiente y la conservación de los recursos naturales, en un continente que presenta diferencias en cuanto a la dotación de los recursos naturales y a la vulnerabilidad ante eventos extremos, ha probado ser difícil de alcanzar en los países de ALC. Esta heterogeneidad dificulta las posibilidades de competir en igualdad de condiciones.

Las acciones del IICA han estado orientadas a apoyar a los países en dos áreas vinculadas: i) conservación de los recursos naturales –con énfasis en el suelo y el agua– y los recursos genéticos; ii) la gestión integrada de los recursos hídricos desde la perspectiva agrícola. Con un enfoque territorial, la primera área se aplica al suelo como espacio productivo y como espacio de vida, cuyo deterioro tiene impactos en todos los demás recursos e incide en el incremento de la vulnerabilidad ante eventos extremos. La segunda área se refiere a la protección, manejo y conservación del agua, tanto en lo referente a cantidad como a calidad, cuyas necesidades aumentan con las demandas de la población y de las actividades económicas, y cuya disponibilidad es constante. La agricultura, sea la de secano o la de irrigación, y la vegetación en general son los mayores usuarios de agua, dada la gran cantidad que se requiere de este recurso por unidad de producto vegetal (uno a mil).

Otro asunto de atención es el recurso forestal, que puede ser el principal factor para la sostenibilidad de una cuenca, además de constituir un recurso que origina una actividad económica de importancia. En algunas regiones, el recurso forestal, en su condición natural, es la base de la biodiversidad y de los recursos genéticos del futuro, así como un importante factor para el equilibrio hídrico y el intercambio de carbono e hidrógeno para el mundo. Para los programas del IICA, los recursos forestales son importantes para la conservación de los suelos y aguas, pero el Instituto no debe excluir la posibilidad de trabajar en los campos productivo y conservacionista, en asociación con organismos internacionales o regionales como el Centro de Agricultura Tropical, Investigación y Enseñanza (CATIE).

En el capítulo anterior se destacaron las políticas que crearían las condiciones para el buen manejo de los recursos naturales. En su estrategia de actuación, el IICA puede apoyar, mediante proyectos o componentes de cooperación técnica en el marco de proyectos nacionales, la formulación de políticas de manejo descentralizado de los recursos hídricos. La acción en los países permitirá el desarrollo y el intercambio de experiencias mediante la cooperación horizontal y el diálogo local, regional y hemisférico. La sensibilidad de los países más pobres de ALC a la conservación y manejo de los recursos naturales es baja: reaccionan ante situaciones de emergencia, pero son tímidos en el tema de la prevención. En este tema, que requiere mucha atención, es en el que el IICA podría actuar.

### *Desarrollar capacidades de gestión en el medio rural*

El logro de una mayor participación y de liderazgo de las comunidades rurales en los procesos de desarrollo rural requiere hacer ajustes en la gestión pública de esas comunidades en los ámbitos municipal, regional y nacional. La participación en la toma de decisiones abarca los aspectos directamente relacionados con el desarrollo de una comunidad y con el ambiente político-institucional. El IICA podría apoyar a sus Estados Miembros en la realización de ensayos y pruebas dirigidas a analizar la mejor manera de fomentar el empoderamiento de todos los actores y de alcanzar mayor efectividad de las inversiones rurales.

El IICA está en una posición singular para facilitar la articulación y la coordinación de las acciones orientadas al desarrollo nacional ejecutadas por las agencias internacionales especializadas en el desarrollo rural, así como para impulsar la incorporación de las comunidades rurales y de sus grupos específicos en los espacios de diálogo y formulación de políticas públicas. Se requiere que las diversas agencias internacionales compartan un enfoque común y coherente entre ellas y con los países. Esto

que concertado permitirá lograr una mayor comunicación entre los actores claves involucrados en el desarrollo y contar con más capacidad para el apalancamiento de recursos.

### *Promover la nueva institucionalidad rural*

En contraste con la institucionalidad pública dominante en el espacio rural, se ha venido dando un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad pública local y territorial. La descentralización es el proceso de ajuste que lleva el signo de los tiempos actuales. Las autonomías y la redistribución de competencias han conducido a un nuevo esquema de gestión pública y de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado y a un nuevo sentido de la participación política. Sin embargo, este proceso ha dado diferentes resultados, que recientemente han obligado a hacer ajustes, dadas las dificultades de un proceso de transformación institucional y el reconocimiento de la existencia de un déficit de capital social.

En esta dirección, el IICA debería canalizar esfuerzos para apoyar el proceso de descentralización de los sistemas institucionales, favoreciendo la inclusión de actores locales e incrementando sus capacidades para la toma de decisiones. La heterogeneidad prevaleciente en el medio rural implica la necesidad de políticas para la conducción del desarrollo rural que contemplen instrumentos flexibles, como las medidas compensatorias, que permitan enfrentar los costos de inversión de las empresas en el medio rural, así como privilegiar aquellas que inciden en la formación de recursos humanos.

El IICA podría incorporar en su agenda de trabajo el apoyo al desarrollo de mecanismos que permitan generar modelos de financiamiento para el sector rural. En este sentido, se debe mencionar la necesidad de capitalizar de las experiencias de instituciones regionales de ALC.

Este nuevo enfoque institucional exige el desarrollo de mecanismos de articulación institucional e intersectorial, que permitan la intervención de organismos públicos y privados. La otra opción para la puesta en marcha de mecanismos de esta naturaleza corresponde a los propios líderes de agricultura, como líderes del desarrollo de los territorios rurales, lo cual implica capacitarlos y posicionarlos para estos propósitos. Es claro que el IICA puede apoyar un proceso de esta naturaleza.

# ANEXOS

# ANEXO I: HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO AGROALIMENTARIO Y RURAL

## INTERNACIONAL

- SITUACIÓN MACROECONÓMICA
- MERCADOS AGROALIMENTARIOS
- NUEVO PARADIGMA TECNOLÓGICO
- PREOCUPACIONES AMBIENTALES
- NUEVA INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL

## AGENDA INTERAMERICANA

- MANDATOS POLÍTICOS
- Primera Cumbre de Miami (1994)
- Segunda Cumbre de Santiago (1998)
- Tercera Cumbre de Quebec (2001)

**NUEVO ENTORNO**



• **CAMBIOS DE MODELOS Y ENFOQUES**  
• **RETOS Y OPORTUNIDADES**



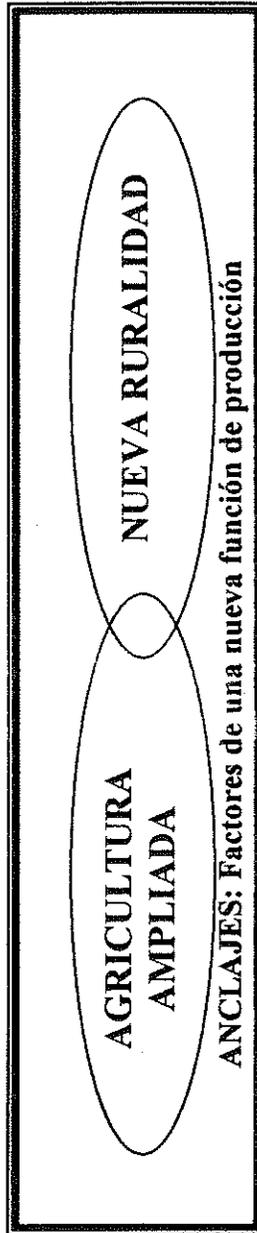
**MARCO CONCEPTUAL PARA ENFRENTARLOS**



**¿DÓNDE ESTAMOS?**



**LA TAREA POR DELANTE**



**DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO**

**DESAFÍOS Y CAMPOS PRIORITARIOS DE ACCIÓN**

## ANEXO 2: LOS ANCLAJES DE LA AGRICULTURA AMPLIADA Y EL MEDIO RURAL: UNA NUEVA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN

ANCLAJES AMBITO VECTORES	AMBIENTE Y RR.NN.	CAPITAL FÍSICO	RECURSOS HUMANOS	INNOVACIÓN TECNOLOGICA	POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD
Mandatos hemisféricos: Primera Cumbre Segunda Cumbre Tercera Cumbre	Conservar el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible	Desarrollo de infraestruc- tura hemisférica	La educación como clave para el progreso  Erradicación de la pobreza y la discriminación	Cooperación hemisférica en ciencia y tecnología  Desarrollo de tecnologías ambientalmente sanas, eficaces y efectivas	Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos  Prosperidad a través del libre comercio y la integración regional  Modernización de la agricultura y mejoramiento del medio rural
Cambios de modelos (nuevos enfoques)	Del desarrollo extractivo al desarrollo sostenible  Alianzas regionales para el desarrollo sostenible  Internalización de los costos ambientales	De una integración cerrada a una integración abierta  Cooperación energética	Mejorar el acceso a la educación  Del gasto social a la inversión en capital humano	De la revolución verde a la revolución biotecnológica  De información e investigación como bienes públicos a apropiación del conocimiento  De información aislada a sistemas de información	De las dictaduras a las democracias eficaces  Más mercado y menos Estado y primacía de equilibrios macroeconómicos  De la sustitución de importaciones a la apertura comercial y al regionalismo abierto  Fortalecimiento del diálogo, la participación y la sociedad civil  Espacio rural y nueva ruralidad
Retos y oportunidades	Uso racional de ecosistemas, recursos naturales y patrimonio biológico  Reducción de la vulnerabilidad	Desarrollo de infraestructura básica para la competitividad y el desarrollo rural  Recapitalización del agro	Mejor acceso a la educación y a la salud  Mejoramiento de las capacidades de gestión  Fomento al empleo rural no agrícola	Fomento de la producción limpia  Asegurar la transferencia y el acceso a las nuevas agrobiotecnologías	Crecimiento con equidad  Nuevas instituciones, nuevos actores y nuevas formas de participación  Revaloración de la agricultura  Desarrollo de mercados y mejorar el acceso  Combate contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos

DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA  
INTERAMERICANA

### ANEXO 3: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA (VCR) EN EL COMERCIO AGROALIMENTARIO DE LAS AMÉRICAS

#### *Marco metodológico*

Con el fin de evaluar la situación actual, la evolución y la posición relativa de los países en el comercio agroalimentario de las Américas, se calculó el índice de ventaja comparativa revelada (VCR) por grupos de productos y para el total del comercio agroalimentario. El VCR se calcula sobre la base de datos del comercio internacional, bajo la premisa de que el flujo actual del comercio refleja costos relativos y diferencias entre países en determinados factores, tales como el costo de oportunidad de los recursos domésticos y otros factores de la competitividad cuyos precios no necesariamente son determinados por el mercado. Dada la estructura de la demanda doméstica e internacional, el VCR describe, por un lado, la forma en que la producción agrícola compite por los recursos domésticos, en comparación con otros bienes producidos y comercializados por el país. Por otro lado, también muestra la capacidad del país para competir en el mercado internacional. El índice se calcula usando estadísticas de comercio exterior y, por tanto, refleja la influencia de factores tales como políticas comerciales, ingresos de divisas, eficiencias relativas y estructuras de mercado. El VCR también refleja situaciones (cuando es negativo) en que la oferta doméstica es insuficiente para satisfacer la demanda alimentaria interna, por lo que esta es suplida complementariamente por el mercado internacional. En general, un VCR positivo significa que un producto presenta ventaja comparativa revelada y que las exportaciones del país exceden a las importaciones; el caso contrario se presenta cuando el VCR es negativo. Adicionalmente, cuanto mayor sea el valor del VCR de un producto, este es más competitivo en el mercado internacional. Se calculó el VCR como promedio anual de cuatro años para tres periodos: 1988-1991, 1992-1995 y 1996-1999.

En los cuadros se clasifica a los países en cuatro categorías según presenten ventajas comparativas reveladas positivas o negativas en el período base 1996-1999, y si estas ventajas mejoran o empeoran durante los tres períodos analizados. En cada categoría se presentan los países, en orden descendente, de acuerdo con su posición relativa en el comercio mundial de ese grupo de productos. También se muestra en los cuadros el promedio anual del comercio de cada grupo de productos (exportaciones + importaciones), para el último período (1996-1999) del total de países ubicados en cada categoría, así como su peso relativo (porcentual) en el promedio anual transado por los países americanos. Para cada grupo de productos se calculó, además, el crecimiento promedio anual de la demanda mundial (importaciones) en el período 1988-1999. En el Cuadro 2 se incluyen los grupos de productos más importantes del comercio en las Américas, de los que se excluyen animales vivos, cueros y pieles, fibras, oleaginosas y raíces y tubérculos. Hay que señalar que si en el Cuadro 1 un país aparece, por ejemplo, en el cuadrante de ventajas comparativas reveladas positivas y crecientes, el país también debería aparecer en el mismo cuadrante de alguno de los grupos de productos del siguiente anexo.

VCR por grupos de productos en América (1988-1999)

FRUTAS Y HORTALIZAS Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 4,25%		CEREALES Y PREPARADOS Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 3,05%	
CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)	CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)
<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Belice Santa Lucía Bolivia Argentina Perú Nicaragua Brasil Haití	San Vicente y las Granadinas Dominica Ecuador Costa Rica Panamá Chile Rep. Dominicana Guatemala Honduras Jamaica México Colombia Uruguay Suriname Estados Unidos Granada Paraguay	<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Uruguay Guyana San Vicente y las Granadinas Paraguay Grenada	Argentina Estados Unidos Suriname Canadá
US\$4544 millones (12,67%)	US\$26 441 millones (73,72%)	US\$624 millones (1,86%)	US\$224 741 millones (73,84%)
<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Trinidad y Tobago Barbados Canadá	Antigua y Barbuda El Salvador Venezuela Bahamas Guyana San Kitts y Nevis	<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Barbados Chile Guatemala Trinidad y Tobago Ecuador Costa Rica México Nicaragua Venezuela Jamaica Rep. Dominicana Panamá Brasil Haití Honduras Perú	Antigua y Barbuda El Salvador San Kitts y Nevis Bolivia Colombia Dominica Bahamas Belice Santa Lucía
US\$4524 millones (12,61%)	US\$357 millones (1,00%)	US\$ 7169 millones (21,40%)	US\$971 millones (2,90%)
BEBIDAS Y TABACO Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 6,12%		CAFÉ, CACAO, TÉ Y ESPECIAS Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 4,37%	
CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)	CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)
<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Chile Rep. Dominicana Nicaragua México Trinidad y Tobago Jamaica Barbados Bolivia Santa Lucía Grenada Belice Uruguay	Brasil Argentina Guatemala Panamá Estados Unidos Honduras Guyana El Salvador	<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Haití Grenada Perú México Bolivia San Vicente y las Granadinas Dominica Trinidad y Tobago Santa Lucía	Honduras Guatemala Colombia Rep. Dominicana Nicaragua El Salvador Costa Rica Brasil Ecuador Jamaica Panamá San Kitts y Nevis Venezuela
US\$2192 millones (9,31%)	US\$18 158 millones (77,15%)	US\$1457 millones (8,29%)	US\$7353 millones (41,84%)
<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Bahamas Venezuela Ecuador Antigua y Barbuda Costa Rica Haití Dominica Perú	San Kitts y Nevis Canadá Colombia S. Vicente y las Granadinas Paraguay Suriname	<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Argentina Chile Canadá Belice Barbados Bahamas Uruguay	Paraguay Estados Unidos Guyana Suriname
US\$508 millones (2,16%)	US\$2879 millones (11,38%)	US\$2186 millones (12,44%)	US\$6579 millones (37,43%)

CARNE Y PREPARADOS Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 3,22%		ACEITES ANIMAL Y VEGETAL Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 8,06%	
CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)	CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)
<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Brasil Estados Unidos Bolivia Panamá Canadá	Uruguay Nicaragua Paraguay Costa Rica Argentina Haití	<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Bolivia Costa Rica Brasil Canadá Grenada San Vicente y las Granadinas Uruguay	Paraguay Argentina Estados Unidos Guyana Santa Lucía
US\$14 067 millones (80,48%)	US\$1688 millones (9,54%)	US\$2205 millones (22,26%)	US\$5962 millones (60,17%)
<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Guyana Ecuador Barbados Chile Bahamas México El Salvador Trinidad y Tobago Grenada	Honduras Rep. Dominicana Venezuela San Kitts y Nevis Guatemala Antigua y Barbuda San Vicente y las Granadinas Colombia Belice Jamaica Santa Lucía Perú	<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Trinidad y Tobago Barbados Guatemala Venezuela Dominica Ecuador Colombia Panamá Belice México El Salvador Nicaragua Chile Haití Venezuela	Honduras Suriname Rep. Dominicana Perú Jamaica
US\$1483 millones (8,48%)	US\$282 millones (1,50%)	US\$1487 millones (15,00%)	US\$254 millones (2,58%)
AZÚCAR Y MIEL Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 1,33%		PRODUCTOS LÁCTEOS Y HUEVOS Crecimiento promedio anual de la demanda mundial: 3,08%	
CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)	CRECIENTE (Mejora)	DECLINANTE (Deterioro)
<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Guyana Nicaragua México	Belice San Kitts y Nevis Rep. Dominicana Brasil Guatemala Colombia Barbados Panamá El Salvador Jamaica Argentina Costa Rica Bolivia Trinidad y Tobago Honduras Paraguay	<b>POSITIVA (ventaja comparativa revelada)</b> Argentina Panamá Costa Rica Nicaragua Canadá	Estados Unidos Uruguay
US\$779 millones (9,42%)	US\$3548 millones (42,95%)	US\$944 millones (20,48%)	US\$1692 millones (36,71%)
<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Antigua y Barbuda Ecuador Canadá Estados Unidos S. Vicente y las Granadinas Grenada Haití Dominica Santa Lucía	Uruguay Perú Chile Suriname Venezuela Bahamas	<b>NEGATIVA (desventaja comparativa revelada)</b> Chile Rep. Dominicana Grenada Dominica El Salvador Bolivia Trinidad y Tobago Barbados México Honduras Brasil Venezuela	Antigua y Barbuda San Kitts y Nevis San Vicente y las Granadinas Guyana Jamaica Ecuador Belice Guatemala Perú Colombia Paraguay Bahamas Santa Lucía
US\$3456 millones (41,84%)	US\$478 millones (5,79%)	US\$1616 millones (35,06%)	US\$357 millones (7,74%)

## ANEXO 4: SEGURIDAD ALIMENTARIA: SITUACIÓN DE LOS PAÍSES EN EL ACCESO Y LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

### *Marco metodológico*

Este análisis define cuatro categorías: acceso del país, acceso individual, disponibilidad y un promedio de todas las anteriores.

En la categoría de *acceso del país* se incluyen variables que miden las dificultades a corto plazo que el país afronta para financiar sus importaciones y asegurar niveles adecuados de abastecimiento doméstico de alimentos. En esta categoría se incluyen variables como: la relación entre importación de alimentos y las exportaciones totales, el servicio total de la deuda como porcentaje de las exportaciones del país y la elasticidad precio-ingreso real de los alimentos.

La categoría de *acceso individual* mide la capacidad de pago de los habitantes para asegurarse niveles aceptables de alimentos. En ella se incluyen variables como consumo de calorías y proteínas y el ingreso real por habitante.

Finalmente la categoría de *disponibilidad* de alimentos reúne variables como: disponibilidad de tierra, crecimiento y estabilidad de la producción de alimentos, y el índice de ventaja comparativa revelada (VCR) del comercio agroalimentario. Todas las variables fueron transformadas y definidas en una sola escala, que va de cero a uno, lo que permite hacer comparaciones entre ellas y entre países. A estas variables transformadas se les llamó indicadores sintéticos.

Figura 2. América: Indicadores e índice de seguridad alimentaria en los países importadores y exportadores netos de alimentos; 1992/1995-1996/1999.

