

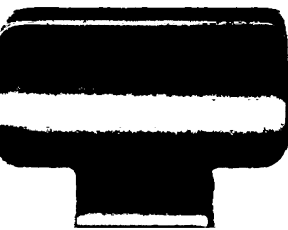


MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA COMO REQUISITO PARA EL DESARROLLO

Carlos Pomareda Benel

IICA
PRRET
A1/SC
91-02

PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA





IICA-CIDIA

ISSN-0253-4746

IICA



MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA COMO REQUISITO PARA EL DESARROLLO¹

Carlos Pomareda Benel²

- 1 Conferencia presentada en el III Congreso de Economía Agrícola de América Latina y el Caribe. Cartagena, Colombia, 30 de agosto al 1 de setiembre de 1990.
- 2 El autor es Director del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria del IICA, Apartado 55-2200 Coronado, Costa Rica. Se agradecen los valiosos comentarios hechos por varios colegas del IICA a una primera versión de este trabajo.

**PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA**

110A
PRRET.
A1/SC-in.91-02

BV-006434

00002160

SERIE DE PONENCIAS, RESULTADOS Y
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS
ISSN-0253-4746
A1/SC-91-02

Enero, 1991
San José, Costa Rica

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura".

CONTENIDO

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. El entorno político y económico, regional y mundial	2
3. La agricultura como sector ampliado	6
4. La necesidad de la modernización	10
5. Factores determinantes de la modernización .	14
6. Políticas y actitud del sector público	18
7. La equidad como condición necesaria	22
8. Resumen y comentarios finales	27
9. Bibliografía	29

I. INTRODUCCION

La búsqueda de un estilo de desarrollo renovado para la agricultura, que se sustente en la modernización con equidad, es una tarea de singular magnitud a la que se han comprometido los países de América Latina y el Caribe (ALC) al aprobar el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC). Esta modernización de la agricultura se plantea como uno de los medios para contribuir al desarrollo rural y a la prosperidad de la economía global de un país.

En este documento se presentan en forma breve algunas de las ideas centrales sobre por qué se justifica y cómo entendemos la modernización y los factores que la determinan. La equidad como condición necesaria ha requerido una atención especial por cuanto la modernización no se procura per se, sino como un medio para lograr el desarrollo económico sostenido.

Las ideas centrales sobre modernización son precedidas por dos aspectos fundamentales por considerar en una estrategia de desarrollo en los próximos años. La primera, tratada en la sección 2, se refiere al entorno político y económico a nivel regional y mundial. La segunda, expuesta en la sección 3, se refiere a la propuesta ampliamente justificada de abandonar la noción de la agricultura como sector primario y entenderla y manejarla como un sistema más amplio: como un complejo agropecuario-agroindustrial.

La modernización de la agricultura como un componente importante del modelo de desarrollo que contribuya a la reactivación económica, se discute en la sección 4. Se hace referencia también en la sección 5 a los factores que contribuyen al proceso de modernización y en la sección 6, a los factores que la viabilizan, con atención especial a las políticas públicas.

En relación con la equidad, esta debe necesariamente acompañar el proceso de modernización. En la sección 7 se hace referencia a los aspectos más importantes que se han de tomar en cuenta en busca de la equidad: la generación de actividad económica, las consideraciones laborales y de formación de recursos humanos, el compromiso con las generaciones futuras, la alimentación y mejor calidad de los productos, y la transferencia del conocimiento sobre cómo lograr la modernización.

En la breve sección final del documento, se ofrece una reflexión sobre las implicaciones de las ideas planteadas en relación con el desafío profesional en el campo de la economía agrícola. Se destaca la urgencia de un proceso altamente participativo de renovar los programas de formación y actualización profesional para poder hacer mejores contribuciones hacia el logro de la modernización con equidad.

II. EL ENTORNO POLITICO Y ECONOMICO, REGIONAL Y MUNDIAL

Los desafíos para lograr la modernización con equidad en la agricultura son sustanciales y se dan en un entorno nacional, regional y mundial que se percibe como cada vez más complejo. Comprender esta complejidad es fundamental para adoptar un estilo de desarrollo para la agricultura que sortee las dificultades y explote las oportunidades.

En el contexto nacional, cada país requiere un examen cuidadoso de la estructura y capacidad del Estado para conducir un proceso de desarrollo viable y sostenido. La mayor parte de los países están dedicados a esta tarea de examen riguroso y a adoptar las medidas de cambio requeridas, a la velocidad y profundidad que lo permiten sus condiciones sociales y económicas y el momento político. La tendencia generalizada en la región es hacia el logro de un Estado orientador del desarrollo, menos intervencionista que en el pasado y con mayor fuerza para movilizar la población civil. La tarea es, sin embargo, monumental, particularmente para hacer eficientes las instituciones públicas y para dar origen a nuevas formas de organización con participación plena de la población civil realmente comprometida con el logro de objetivos sociales.

El restablecimiento de sistemas democráticos es un paso fundamental para la redefinición y logro de un nuevo papel del Estado, para adoptar formas más comprometidas de participación de la población civil y para reorientar el gasto y la inversión pública. Es obvia la necesidad de establecer un mejor equilibrio entre los gastos en defensa y en seguridad social; de reducir los subsidios generalizados y el proteccionismo que sirve a intereses privados elitistas; y el desarrollo de programas de inversión pública estratégica fundamentalmente orientados a la formación de capital humano y a inducir la inversión privada. Los emergentes procesos de democratización confrontan, sin embargo, el desafío de actuar con firmeza y correr el riesgo de la impopularidad transitoria a la que se está expuesto cuando se toman medidas necesarias para lograr las profundas transformaciones requeridas. En dicho proceso, las interesantes alianzas y pactos sociales a los que se ha recurrido en varios países merecen el mayor elogio.

En la región, como en otras partes del mundo, se está tratando de articular una estrategia de desarrollo sostenido, la cual en esencia persigue liberación del corto plazo y de la búsqueda de la mayor productividad transitoria como sustento de la competitividad, para más bien construir las bases de una estructura productiva más robusta y viable a corto, mediano y largo plazo. Es evidente que para lograr

el desarrollo sostenido se requiere valorar más el futuro y, por consiguiente, priorizar el capital humano y el uso racional de los recursos naturales (Pomareda 1990). Más allá de la tarea universal enmarcada en los principios de un futuro común (The Brundtland Report 1987) los países de ALC confrontan el serio desafío de lograr el desarrollo sostenido mientras, al mismo tiempo, se superan las condiciones estructurales en las que se da la pobreza. Esta como señala Sachs (1989) está íntimamente relacionada con el deterioro de los recursos naturales.

Alcanzar el desarrollo sostenido requiere, entre otras cosas, recursos financieros que los países han comenzado a forjar en varias formas: se han hecho algunos avances para reducir la deuda externa como fruto de las negociaciones individuales de los países y la presión colectiva de ALC, y ya se comienza a sentir un espíritu distinto en el marco de las negociaciones. Williamson (1990) reconoce que las reformas que se han dado en América Latina son mucho más profundas de lo que generalmente se reconoce. Se han iniciado esfuerzos de racionalización del gasto público, como parte del doloroso compromiso que muchos países han adquirido en los programas de ajuste estructural; queda, sin embargo, el sinsabor de que estos ajustes han golpeado más a los más pobres. Se han iniciado reformas de los sistemas tributarios de modo de construir estructuras de poder más equitativo y menos sustentadas en la acumulación de capital. Por otra parte, se percibe una mejor actitud hacia la importancia de participar en el comercio internacional, racionalizando el manejo de la tasa de cambio. Pero, con justa razón, se trata de participar en este proceso con escepticismo, por cuanto la condición sine qua non para su validez es la reciprocidad entre los países y, por lo tanto, la eliminación de las barreras que mantienen los países desarrollados. El desafío es sustantivo en cuanto al funcionamiento del sistema institucional e informal en el que se dan las transacciones financieras. Es fundamental que dicho sistema funcione para orientar las inversiones productivas, para democratizar el acceso al crédito y para detener la fuga de capitales, problema de gran significación para la región (Williamson y Lessard 1987).

Es bastante evidente que ya ningún país de la región pretende un estilo de desarrollo sustentado en el aislamiento económico y tecnológico. Ya eso es parte del pasado; no obstante, **se confronta el dilema de cómo establecer el equilibrio entre la apertura comercial y financiera en el mercado internacional y el crecimiento con equidad. Es obvia la necesidad de un modelo de desarrollo sustentado en un equilibrio entre estos dos pilares.** Afortunadamente, se va progresando hacia concebir un estilo de desarrollo que puede ser adoptado por cada país con el peso más conveniente en uno de los dos soportes del modelo, en función de las necesidades y potencialidades. La justificación de este balance tiene su origen en el reconocimiento de los riesgos de no estar

inserto en los procesos internacionales de transferencia de tecnología, de comercio de productos, insumos y servicios y de creciente flujo de capital; y en la preocupación de que la inserción internacional solo depare beneficios para muy pocos.

En cuanto a la inserción plena en el ámbito internacional, ésta tiene que darse con dignidad. Es preciso que la participación de algunos países de ALC en el comercio de mercancías sea sustancial en productos de origen lícito y que la región deje de ser referida como ejemplo de lo contrario. También es necesario, dentro de este contexto de dignidad, que los países que consumen los productos ilícitos hagan un esfuerzo real -de verdadero compromiso social- para disminuir la demanda.

Es preciso que la participación de ALC en el mercado de productos agropecuarios sea competitiva y para ello son urgentes las medidas de cada país para alcanzar mejor calidad y menores costos y que los países desarrollados se avoquen con franqueza y asuman los costos de eliminar las medidas de protección. En cuanto a la participación en el mercado financiero internacional, esto debe tener la transparencia necesaria para apreciar el flujo total de dinero hacia y desde la región; por cuanto ello es necesario para el mejor manejo de las medidas específicas de política monetaria y cambiaria.

En relación con el crecimiento doméstico, la articulación entre sectores productivos se considera como una forma de ofrecer una estructura económica que genere empleo e ingresos y ofrezca capacidad de competitividad en el mercado internacional (CEPAL 1990). En lo que respecta a la articulación entre sectores productivos como uno de los pilares del modelo de desarrollo, el papel de la agricultura es fundamental, aunque con mayor peso en algunos países y regiones de los países (IICA 1989). El primer paso para potencializar el papel de la agricultura debe ser el reconocimiento de que ya ha ocurrido un proceso de cambio considerable de la agricultura y que como resultado, se han robustecido las relaciones intersectoriales. Por otro lado, se han creado importantes industrias --principalmente de alimentos, bebidas, cueros, tabaco, maderas e insumos-- que aunque usan un gran componente importado pueden constituirse en importantes formas de reactivación económica; pero con el cuidado de no pretender, una vez más, un desarrollo industrial con protección para sustituir importaciones.

En cuanto a la participación en los mercados internacionales, el interés es creciente aunque las dudas y la incertidumbre son motivo de reflexión. Particularmente, se considera que detrás de las aparentes buenas intenciones políticas para un orden internacional más justo, existen intereses privados y necesidades empresariales que pueden conducir a decisiones políticas con repercusiones serias para las empresas y

organizaciones con mayor participación en el mercado internacional. **El desafío está, nuevamente, en adoptar una estrategia consistente con los tiempos modernos, es decir una estrategia empresarial y nacional de crecimiento sustentado en la capacidad de cambio, de adecuación tecnológica y de diversificación y dispersión de riesgos.** Curiosamente, estos principios a los que se dio tanta consideración entre 1960 y 1970, desaparecieron de las estrategias durante la crisis de los años 80.

El entorno internacional cambia en forma cada vez más frecuente y con hechos cada vez más significativos. Uno de los procesos de más significado es la apertura económica de Europa Oriental y la concomitante unificación europea. Esto, de por sí, redefine los bloques político-económicos y la actitud de los países de Europa Occidental hacia el resto del mundo. Es evidente que el continente americano y el Caribe en conjunto tienen en este nuevo orden internacional un desafío y una oportunidad.

Ante este entorno internacional la Iniciativa para las Américas, propuesta en junio de 1990 por el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, es una respuesta al proceso en curso para sustituir el escenario bipolar de las últimas décadas por uno pluripolar, en el que la nueva Alemania y Japón aparecen con clara intención de establecer un nuevo balance. La propuesta está sustentada en "... la creación de una zona de libre comercio a lo ancho del hemisferio, para aumentar las inversiones y crear un nuevo flujo de capital hacia la región y para aliviar la carga de la deuda con beneficios importantes para el medio ambiente..." Los tres elementos de la propuesta la hacen claramente atractiva para ALC, sin embargo, en la búsqueda de su materialización es preciso tener claro su origen y objetivos últimos en el más amplio escenario internacional.

Los recientes cambios en Europa Oriental, el plan para la unificación europea en 1992, y la Iniciativa para las Américas son solo los eventos visibles de inmediato que pueden cambiar el entorno internacional. Otros hechos ahora imprevisibles pueden ocurrir y redefinir el entorno. De allí que los cambios recientes tienen un significado importante: aparecen como un punto adicional de referencia para los ajustes en el estilo de desarrollo y en el referido balance entre lo doméstico y lo internacional. Muchos cambios adicionales, internos y externos, pueden ocurrir y de allí que debemos tener un estilo de desarrollo que nos permita reacomodarnos, pero no pretender que todo se pueda volver a cambiar cada vez que se hace un nuevo anuncio de cambios en las iniciativas extrarregionales.

Lo importante de percibir en el entorno internacional es que, al margen de la dimensión de los mercados (primera interpretación de la

apertura comercial de Europa Oriental y de la Iniciativa para las Américas) deben valorarse y comprenderse las fuertes interacciones tecnológicas, económicas y financieras, dentro del marco de las relaciones empresariales y políticas en un escenario global. Es prioritario estar consciente de que las transformaciones en el entorno mundial también implican que ALC es vista en forma distinta por la comunidad internacional y que en un mundo de competencia podemos aparecer, por un lado, en desventaja comparativa ante otras regiones en las que están interesados los países desarrollados, y, por otro, como posibles aliados político-económicos en un nuevo esquema de balance intercontinental.

Finalmente, es oportuno destacar que la búsqueda de la bilateralidad en las relaciones comerciales con cada uno de los países de ALC, y la formación de alianzas político-comerciales entre países desarrollados, son formas de complementar sus propias ventajas comparativas y robustecer su posición en las negociaciones mundiales. Por ello, es importante valorar y tomar las medidas consecuentes para una acción grupal de los países de ALC, por cuanto esta será, a la larga, más efectiva que las acciones individuales para generar el mayor beneficio de la actitud y propuestas de los países desarrollados. En este sentido, el proceso de integración de ALC y de las subregiones cobra plena vigencia y requiere un esfuerzo redoblado de los países. Sin embargo, el logro de formas efectivas de cooperación e integración debe pasar por una reflexión seria y profunda de las propuestas hasta ahora intentadas con relativamente poco éxito. Se requiere alcanzar un compromiso político real sustentado en el convencimiento de que las relaciones tecnológicas, comerciales y financieras son la base de los acuerdos que el sector privado de los países alcanza para hacer efectiva la integración. Por consiguiente, los países deben crear un marco jurídico-político robusto para la integración, revisar el papel de los organismos de integración y hacer esfuerzos serios para armonizar sus políticas de modo de incentivar las relaciones privadas.

III. LA AGRICULTURA COMO SECTOR AMPLIADO

La agricultura ya no puede ser vista como el sector primario asociado a la producción de cultivos y crías, sino como el complejo agropecuario-agroindustrial (Piñeiro 1987). En este complejo el creciente flujo de productos del sector primario hacia el sector transformador y las cada vez más fuertes relaciones insumo-producto implican que ha ocurrido un redimensionamiento de la agricultura. Estructuralmente, el sector debe ser visto también como el conglomerado de empresas y predios de distinto tamaño y capacidad que mantiene transacciones vía el mercado o vía la integración vertical (Pomareda 1989).

Para hacer posible la producción en fincas, en las agroindustrias y en las industrias de alimentos, se usan y consumen cantidades crecientes de insumos industriales, bienes y servicios. El tipo de tecnología es determinante de la demanda de estos últimos, entre los que se incluye la electricidad, la maquinaria y equipos, los insumos químicos, los plásticos, los materiales de empaque y otros. Los niveles tecnológicos y las características gerenciales, a su vez, determinan la demanda por servicios como información, asesoría, contabilidad, etc. La política económica y sus distintos instrumentos se constituyen en elementos claves para que las relaciones antes descritas sean potencializadas para lograr una estructura productiva doméstica sólida.

La otrora agricultura primaria, en la que se usaba solo la tierra, el agua, la mano de obra y la semilla ha cambiado sustancialmente en gran parte de la región, aunque también se han acrecentado las brechas tecnológicas. La percibida industrialización de la agricultura surge como un proceso necesario y resultante del cambio tecnológico, la urbanización y las crecientes relaciones comerciales internacionales (Mellor 1987). Así, por ejemplo, la avicultura, uno de los subsectores más tecnificados y dinámicos de la agricultura en los últimos 20 años, incluye avanzados procesos tecnológicos que requieren conocimiento, maquinaria e insumos y ha dado origen a la industria de alimentos balanceados para aves y a una organización altamente tecnificada de comercialización y fomento del consumo. En términos generales, la industrialización de la agricultura se extiende también a la producción de cultivos como los cereales (para la cual se usan insumos y maquinaria para producción, secado, selección y empaque); la producción de café, en la cual se utilizan grandes cantidades de insumos industriales y para muchos otros cultivos.

El proceso de cambio tecnológico ha permitido el robustecimiento de las relaciones intersectoriales agricultura-industria-servicios, estas se han dado fundamentalmente en regiones de países o en países donde el cambio tecnológico ha sido más significativo. Ello ha dado origen a industrias y servicios para la agricultura y la agroindustria, lo cual es particularmente notorio, por ejemplo, en el noroeste de México alrededor de la producción de hortalizas, en la costa del Ecuador en la producción de camarones, en la zona central de Chile en la producción de frutas, y en el Valle Central de Costa Rica en la producción de leche y la industria láctea, etc. En algunas regiones como el Caribe, el potencial es grande para desarrollar vínculos fuertes entre la agricultura y el consumo doméstico del sector turístico en el ámbito regional. Lamentablemente, hay un divorcio entre la estrategia para ambos sectores que permite que gran parte del consumo de alimentos y bebidas de los turistas sea importado mientras por otro lado, se estimula a los países para que por otro lado exporten.

Es evidente que se requiere valorar el sector agropecuario-agroindustrial como uno solo (Figura 1). Sin embargo, la apreciación que se tiene del sector agropecuario-agroindustrial y de "la magnitud de los encadenamientos intersectoriales" es mínima, a pesar de que ya se han realizado varios trabajos de investigación que resaltan la magnitud en estos encadenamientos (Pomareda y Torres 1990; Mandler 1987). Las cuentas nacionales siguen siendo producidas y agregadas bajo conceptos incongruentes con las nuevas percepciones y de allí que al sector agropecuario se le atribuye una decreciente importancia en la economía de los países.

En cuanto a las relaciones intersectoriales y su valor como mecanismo para reactivar una economía, los trabajos en muchos países desarrollados y en la India, revelan el potencial existente (Williamson y Panchamuki 1989). En el caso de ALC, las tablas insumo-producto no han sido actualizadas ni desagregadas como para precisar la evolución de estos encadenamientos; sin embargo, la poca información disponible es indicativa de que estas relaciones son considerables y crecientes. Del trabajo hecho por Mandler (1987), en cuanto a las encadenamientos "hacia atrás", estos se revelan, por ejemplo, al expresar el total del consumo intermedio agropecuario¹ como porcentaje del valor bruto de la producción agropecuaria, comparado con el consumo intermedio total de origen nacional como porcentaje del PIB. Estos indicadores revelan las presiones del sector agropecuario sobre el conjunto de los sectores productivos. Estos encadenamientos son elevados en Argentina (34% vs 44%), Chile (42% vs 42%), Perú (52% vs 42%) y Uruguay (38% vs 36%) y relativamente bajo en Bolivia (14% vs 22%), Guatemala (10% vs 27%), Haití (6% vs 20%) y Brasil (24% vs 42%). En cuanto a los encadenamientos "hacia delante", expresados en la producción bruta agropecuaria con destino intermedio, también comparables con los bienes intermedios totales en relación con la economía en su conjunto. En este caso, los encadenamientos son muy elevados en Brasil (69% vs 42%), Chile (56% vs 42%), México (57% vs 34%), Uruguay (53% vs 36%) y Argentina (49% vs 44%). En contraste, son bastante bajos en Costa Rica (7% vs 29%) y Guatemala (17% vs 27%).

¹ Se refiere al sector agropecuario primario, según se detalla en las tablas insumo-producto.

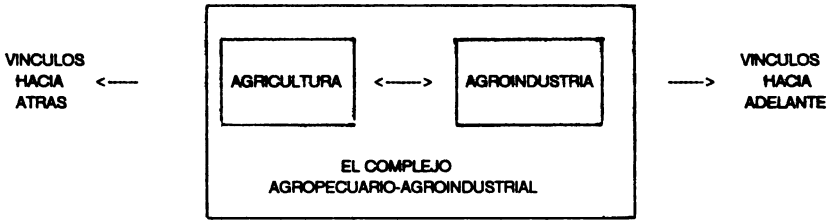


FIGURA 1. LA AGRICULTURA COMO SECTOR AMPLIADO

Detrás de las relaciones económicas existen condiciones estructurales no hechas explícitas en cuanto al número de empresas en el sistema, ni los nexos entre ellas. Esta omisión hace limitado el conocimiento sobre la dirección esperada del cambio estructural propiamente dicho a medida que se reorienta la política económica. Existe la posibilidad que de no tomarse las previsiones del caso, se esté contribuyendo a crear conglomerados con características monopólicas. El proceso de ajuste de la década pasada y el que con las debidas reorientaciones debe continuarse en esta década, debe permitir una organización productiva coherente con las necesidades sociales de la región y no solo con una visión global de economías de mercado en donde gracias a las imperfecciones y sutilezas de los mercados muy pocos podrían acumular todos los beneficios.

Comprender y medir las dimensiones del sector y las relaciones intersectoriales es fundamental para dar origen a una nueva forma de pensar sobre el papel de la agricultura en el crecimiento económico. Esta forma de pensar, a su vez, trae implícita la noción de revalorar la agricultura en su potencial para contribuir al desarrollo rural y al desarrollo global. Una vez tenido este conocimiento, la conceptualización, diseño y manejo de la política económica global y los incentivos orientados a estimular la inversión privada tendrán que ser más acuciosos. Particularmente, en la medida que se camine hacia economías de mercado con menor intervención directa del Estado en los precios, deberán pensarse mejor los esquemas tributarios y los instrumentos específicos de la política comercial. Asimismo, las políticas económicas y las medidas de protección que se daban, distinguiendo en la mejor forma posible entre sectores, deberán más bien reconocer la articulación intersectorial (Pomareda, C. et. al. 1989).

Este conocimiento, a su vez, inducirá a una profunda reflexión sobre las áreas estratégicas de acción del Estado, la adecuación de las instituciones y la orientación de la inversión pública. De particular importancia

será crear ámbitos institucionales para que la agroindustria deje de ser "tierra de nadie" y lograr una orientación de la política tecnológica que guarde una estrecha armonía entre los objetivos y medios para el desarrollo de la agricultura y buena parte de la industria manufacturera. En relación con esto, la visión simplista de procurar la reconversión industrial en sectores muy específicos con fines de eficiencia productiva y comercial merece un serio cuestionamiento. Existe, en primera instancia, la necesidad de considerar industrias estratégicas para la recuperación del crecimiento y la solución de problemas sociales y, segundo, se debe plantear la reconversión no mirando a industrias aisladas sino considerando sus estrechas relaciones intersectoriales y, por lo tanto, el efecto que la reconversión tendrá en la generación de la actividad económica vía los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante.

Finalmente, comprendidos estos aspectos, particularmente las relaciones intersectoriales, se requiere adecuar la orientación, organización y procedimientos del sistema bancario de los países para coadyuvar en la movilización de recursos financieros para inversiones en el sistema productivo. De particular importancia deberá ser la motivación de alianzas empresariales y comerciales entre los distintos grupos participantes en el sistema. Estas alianzas deberán buscar la complementariedad de talentos, conocimientos tecnológicos y capacidad empresarial, de modo que se haga inversión privada con responsabilidad social. Esto implica alianzas entre productores y agroindustriales y nuevas formas de organización social y empresarial, para articular los sistemas productivos bajo objetivos comunes. En lo que respecta a la movilización de recursos financieros para la inversión productiva y el comercio, ya hace algunos años se cuestionó la existencia de bancos de fomento especializados por sectores (Pomareda 1982). Las propuestas son cada vez más insistentes para lograr rápidamente una banca de fomento multisectorial y con capacidad de financiar principalmente las innovaciones tecnológicas que alcanzadas en un sector, requieren ser convertidas en insumos, equipos y materiales para otros sectores.

IV. LA NECESIDAD DE LA MODERNIZACION

Sobre el tema de modernización se vienen ofreciendo definiciones abundantes, mas es preciso hacer hincapié en lo que se entiende por modernización y lo que en forma más detallada se plantea como la modernización de la agricultura. De esta manera, en adelante, la referencia que se hace a la agricultura en este documento es en el contexto del sector ampliado, de acuerdo con lo propuesto en la sección anterior.

Los tiempos modernos, como una espiral inflacionaria, definen un entorno complejo y dinámico en el que se desarrolla la actividad humana. El avance tecnológico es vertiginoso y se ha traducido en conocimientos, procesos, insumos, productos y sistemas que en distinto ámbito de las ciencias han puesto a disposición de los mercados una gran cantidad de productos para hacer posible el progreso. Sin embargo, también muchos de los avances tecnológicos han sido monopolizados y algunos hasta ahora retenidos en secreto y se constituyen en mecanismos de poder actual o especulativo para el futuro.

La información que en forma continua y a través de distintos medios se pone al alcance de la sociedad, es orientadora de la actividad familiar y empresarial y al final de cuentas del desempeño social. Más aún, los medios de comunicación hacen posible la transnacionalización de hábitos de consumo que para los países en desarrollo resulta difícil satisfacer, dada su estructura productiva y niveles tecnológicos. Esto es particularmente notorio en el vestido, las diversiones y la comida en los centros urbanos. Para grandes porciones de la población sin acceso a recursos económicos por la vía legal, el no poder adquirir a los productos anunciados crea frustración y, en muchos casos, induce a formas ilícitas de apropiación de dinero. Es bastante evidente que en ALC gran parte de la delincuencia en la década pasada no sólo estaba asociada a la insuficiencia de recursos económicos para la satisfacción de las llamadas necesidades básicas, sino también para la satisfacción de necesidades suntuarias inducidas y al consumo de drogas. En tal sentido, la orientación de los medios de comunicación social con un espíritu diferente es una tarea prioritaria para que la información que se transmita al consumidor sirva para orientar hábitos de consumo, consecuentes con el potencial productivo del país y con la realidad de la estructura social.

El comentario anterior no tiene como propósito a "satanizar" los tiempos modernos, por cuanto ellos han traído progreso, comodidad y grandes contribuciones para desarrollar programas que permitan aliviar los problemas y deficiencias de la población. Precisamente, los medios de comunicación pueden constituirse en la mejor forma de contribuir a la educación y a la formación de capital humano. La biotecnología puede llegar a ser la forma más eficaz y rápida de aumentar la producción de alimentos y contribuir así a resolver los problemas de hambre y malnutrición. Los logros en medicina que ya han logrado detener el avance de algunas de las enfermedades más temidas pueden ponerse al alcance de los más pobres. Las fibras sintéticas pueden hacer posible la producción masiva de vestido y albergue para enormes poblaciones que viven en la miseria. El tema que nos inquieta no es el avance científico *per se*, sino la traducción de este avance en productos y servicios al alcance de la sociedad, para así lograr el progreso que demandan los tiempos modernos.

Si tratáramos de explicar porqué no ocurren mayores beneficios sociales como resultado del avance científico, los economistas encontrarían gran parte de la respuesta en el mal funcionamiento de las economías de mercado y las centralizadas; y los sociólogos y politólogos en la desarticulación social, la existencia de grupos de poder y el debilitamiento del Estado a pesar del agigantamiento de las instituciones públicas. Con algún grado de optimismo se observa un redoblado esfuerzo de los países hacia crear sistemas económicos y un papel del Estado acorde con los desafíos de los tiempos modernos. Con menos optimismo se aprecian cambios reales hacia estructuras de poder compartido y con preocupación se aprecia la emergencia rápida a veces sorpresiva de grupos de poder con enorme capacidad de acumulación facilitada por sus limitados principios de ética y moral.

En consideración a las ideas antes expuestas y, en particular, tomando en cuenta el entorno económico-social actual y previsible, en el campo de la agricultura interpretamos la modernización como la mayor capacidad a nivel predial y/o empresarial para lograr autosostenerse, incrementar la producción y los ingresos y crecer en número bajo condiciones de riesgo en los mercados, de crecientes innovaciones tecnológicas y también creciente presión por la competitividad. Es importante que esto se logre sin depender de subsidios y proteccionismo continuo. En relación con éste es oportuno señalar que se reconoce la utilidad y alta justificación de un apoyo estatal sin el cual poco se puede lograr (sección 6), pero esto no constituye un argumento para perpetuar subsidios. Se reconoce que este concepto de modernización de la agricultura se abstrae de uno más amplio y que no es el propósito discutir en este trabajo, sobre la "modernización del medio rural". Lo anterior debe ser un objetivo último y será más viable generar propuestas para la modernización del medio rural si tenemos claridad sobre cómo lograr la modernización de la agricultura (como actividad productiva) y cómo este proceso ocurre en el espacio rural. La consideración de este espacio rural o entorno geopolítico inmediato es fundamental porque va a viabilizar determinados patrones tecnológicos y va a dar forma a la organización empresarial-predial. Los niveles de educación de la población rural influenciarán la orientación tecnológica; el ecosistema y las zonas agro-ecológicas serán consideradas a nivel individual y colectivo para lograr su manejo más racional de los recursos; la formación de empresas comerciales especializadas o de empresas familiares con variados niveles de diversificación e integración vertical será viabilizada por la organización prevaleciente y viable por parte de los productores, etc. Además, se podrán desarrollar en el medio rural artesanías, industrias y servicios que ofrezcan alternativas para los que no pueden o no deseen dedicarse a la agricultura.

Considerando el interés y el compromiso con el desarrollo sostenido, la capacidad para competir en el presente debe también desarrollarse con el claro criterio de que debe ser una capacidad creciente a través del tiempo para poder desempeñarse mejor en el futuro. La modernización debe procurarse a nivel predial y/o empresarial; pero es necesario acotar los requerimientos de equidad de modo que el proceso sea duradero. La equidad es una condición fundamental por cuanto de no quedar establecida, la modernización que se procura a nivel predial y/o empresarial, no constituirá un medio para el desarrollo económico social. Estos aspectos se tratan en la sección 5 del presente documento.

Si bien en esta sección se enfatiza en la modernización per se y más adelante se hará referencia explícita a las condiciones de equidad, se considera oportuno aquí hacer breve referencia a tres aspectos: la durabilidad del proceso, los requerimientos de capital y la selectividad. El proceso de modernización debe procurarse como algo duradero para lo cual se debe ser cuidadoso en preservar y robustecer la base productiva, recursos y organización. En segundo lugar, procuramos una modernización dentro de un marco de condiciones de austeridad, dadas por las serias limitaciones de recursos financieros y la necesidad de que estos estén al alcance de muchos. Y en tercera instancia, es preciso velar porque la modernización de ciertas unidades productivas no resulte en un proceso de desplazamiento y absorción de los más pequeños, menos educados y menos agresivos. Sin embargo, esta preocupación no debe ser argumento para crear mecanismos de protección de evidentes ineficiencias o actitudes excesivamente conservadoras.

La modernización en la agricultura se debe procurar a nivel predial, como se ha expuesto antes, por cuanto las decisiones se toman a nivel del propietario de una finca o gerente de una empresa; y el querer "tratar o no de modernizarse" es una decisión personal o empresarial. No obstante, estas decisiones se dan en consideración a un entorno, usualmente influenciado por la política pública y por las expectativas que se tienen sobre él. En este sentido es importante señalar dos formas de apreciar este entorno: el mercado de uno o más productos y el espacio geopolítico en el que se ubica y desempeña la empresa. En ambos casos la estrategia para impulsar el proceso de modernización requiere formas distintas de acción del Estado y de sus instituciones y entre agentes en el sector privado.

En relación con el mercado, este debe ofrecer las señales básicas y fundamentales para tomar la decisión de aventurar en un producto o de hacer inversiones para cambiar la forma de manejo de los recursos. No siempre es necesario que el mercado sea amplio y bien definido, sino que revele oportunidades y señales de que se puede participar en él en forma competitiva; que hay oportunidades para diferenciar productos y que hay

organización en el proceso de la comercialización. En cuanto al entorno geopolítico, este debe ser cuidadosamente evaluado por cuanto las fincas, predios o agroindustrias dependen de los recursos en el entorno geográfico inmediato. Por otro lado, su contribución al desarrollo de dicho entorno es clave para su sostenibilidad y la viabilidad de conseguir apoyo de la población civil y del Estado.

V. FACTORES DETERMINANTES DE LA MODERNIZACION

Para lograr la modernización es fundamental una orientación hacia la formación de capacidad a nivel predial. Esta capacidad se logra construyendo y superando continuamente la calidad del stock de capital de base, constituido por el recurso humano, los recursos físicos, el material biogénico (animal y vegetal), las herramientas, maquinaria y equipo y la infraestructura. Este stock de capital es la esencia integral sobre la que se soporta un proceso de modernización y, por lo tanto, es este stock el que se debe mejorar para crear la mejor capacidad consecuyente con los tiempos modernos.

Se ha reconocido que la tecnología, la capacidad de manejo y la organización grupal son elementos fundamentales para la modernización (Pomareda, 1989). La tecnología que se requiere para modernizar la agricultura puede tener un importante contenido de insumos adquiridos en el mercado; pero el desarrollo de la capacidad para lograr el desarrollo autosostenido requiere que se mejore la calidad de los recursos físicos de las herramientas y del material genético a nivel predial y que se recurra a procesos agroindustriales consecuentes con el avance tecnológico y con la realidad social de los países. Debe destacarse así con claridad que modernización no es sinónimo de elevado uso de insumos y bienes de capital; aunque algunos sí pueden ser fundamentales.

En muchos procesos de modernización la tecnología química es un factor determinante, pero son más autosostenibles aquellos casos en que hay un adecuado balance entre el uso de insumos que permiten incrementos transitorios de rendimientos (fertilizantes y agroquímicos) y los que permiten aumento de productividad a través del tiempo (desarrollo genético, riego y drenaje, rotación de cultivos, producción de humus, reforestación, control de erosión y otros) mejorando la calidad de los recursos. Por otra parte, es bastante claro que los principios sobre componentes tecnológicos para cultivos, por ejemplo, deben evolucionar hacia conceptos nuevos de tecnología integral para la producción de cultivos, crías y a nivel predial.

Es oportuno señalar que la experiencia de los últimas cinco décadas revela la importancia y énfasis que en su momento tuvieron la mecanización, la agroquímica, el desarrollo de variedades híbridas, los métodos de riego por goteo y microaspersión, la inseminación artificial y ahora el trasplante de embriones y, más recientemente, la biotecnología. De hoy en adelante no puede considerarse la primacía de uno solo de estos aspectos sino que todos deben ser parte de un enfoque renovado e integral para el aprovechamiento de la mejor tecnología.

En relación con la tecnología en uso actual se despiertan serias inquietudes sobre la estructura de costos de producción de cultivos a medida que se adoptan innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, a pesar de los importantes avances genéticos en algunos productos como el algodón, el café y los granos, los agroquímicos representan proporciones crecientes de los costos. Esto revela, por un lado, la orientación de la investigación agrícola y la influencia de las empresas transnacionales productoras y comercializadoras de agroquímicos. La influencia de sus estrategias de "marketing" es definitivamente influyente en el patrón tecnológico inducido.

El gran desafío en el campo de la tecnología para contribuir a una modernización sostenible y menos dependiente de la industria internacional de insumos químicos, está en el desarrollo de programas nacionales de ciencia y tecnología para la agricultura totalmente renovados, principalmente orientados a elevar los techos de productividad mientras se desarrollan y mejoran los recursos naturales. Una de sus funciones esenciales será la vigilancia tecnológica y la contraloría técnica del proceso internacional-doméstico de transferencia como parte de la responsabilidad de definir e impulsar una política tecnológica. Con los magros recursos disponibles para investigación agrícola en ALC, se debe ser muy selectivo en lo que las instituciones públicas deben hacer y precisarse nuevas formas de acción concertada con la empresa privada.

La capacidad de manejo, o de gerencia, es el complemento fundamental de la tecnología para lograr la modernización de la agricultura. Los agricultores más capacitados para producir y los que usan la mejor tecnología para sus cultivos o cranzas no siempre son los más exitosos en forma duradera. La capacidad de manejo se refleja, por ejemplo, a nivel del pequeño agricultor dedicado a la producción primaria, en su estrategia de manejo de riesgos; de acumulación de capital via las cranzas; de diversificación del ingreso familiar; de programación de siembras, de almacenamiento o deshidratación de algunos productos, etc. A nivel de productores con mayores niveles de educación y acceso a información y financiamiento, son exitosos los que adoptan sistemas más elaborados de manejo pero que siguen los mismos principios

fundamentales. En su caso, este nivel más complejo de manejo se denomina gerencia.

En los enfoques hasta ahora seguidos para procurar los cambios requeridos en la agricultura y el desarrollo rural, el aspecto de manejo ha sido en general omitido o tratado con mucha ligereza. En una visión retrospectiva de lo que se ha hecho encontramos que la idea fuerza ha sido procurar la innovación tecnológica en forma directa. Este enfoque no es suficientemente motivador del interés del agricultor ni es conducente a incrementar su capacidad de manejo. Cuando se motiva e interesa al agricultor en un estilo distinto de manejar su finca y cuando ve lo que han hecho y logrado otros, buscará la tecnología o por lo menos se habrá incrementado su motivación y capacidad de adopción de tecnología disponible. Desde este punto de vista, es evidente que en los casos más reconocidos de modernización, los extensionistas de los Ministerios de Agricultura han tenido poco que ver en la mejora de la capacidad de manejo y gerencia de los productores, dada su formación profesional y orientación del trabajo hacia la transferencia de tecnología per se.

Otro punto por destacar en relación con la capacidad de gerencia encontrada en casos de modernización, es que esta capacidad, en muchos casos, procede del sector urbano y que estos empresarios tienen poco o ningún conocimiento sobre aspectos agropecuarios. Son gente con visión empresarial en busca de rentabilidad. Sin descartar los beneficios que se han logrado con este tipo de participación, no deja de ser una inquietud el que puedan tener intereses puramente rentistas. Ello podría llevar a formas de gestión sin mayor preocupación por la conservación de los recursos y que, por lo tanto, una vez agotados estos en el período de tiempo en que se recupere la inversión, abandonarían la actividad, sin comprometerse en la conservación de recursos ni en el desarrollo sostenido.

Dentro de los aspectos de gerencia que han sido más decisivos para alcanzar éxitos se destacan la planificación empresarial partiendo de una clara definición del proyecto orientado hacia un mercado específico. Se destaca también la habilidad para organizar los procesos y manejar las relaciones laborales; sin embargo, el punto que merece mayor relevancia es la habilidad para el manejo financiero. Muchos productores con relativo éxito en los aspectos productivos y en su estrategia de comercialización han fracasado por problemas financieros, principalmente debido a los procesos inflacionarios y cambios en las políticas macroeconómicas. Asimismo, muchos que han logrado éxito, no han recurrido a financiamiento proveniente de la banca de fomento, cuestionando así el que el subsidio a la tasa de interés sea tan importante.

Se observa que, en términos generales, son mínimos los gastos que hacen las unidades agropecuarias, asociaciones de productores, gremios, etc. en mercadeo, propaganda y aprendizaje sobre formas de participar en mercados inestables. Sobre el tema se requiere mayor investigación, pero en general se conoce de muy pocos casos en que se han desarrollado estrategias agresivas orientadas a despertar el mercado. Un ejemplo de esto es el caso de los pollos en el Perú entre 1986-1987, cuando todos los productores agrupados en la Asociación Peruana de Avicultores lanzaron el programa televisivo "Coma Pollo", con buenos resultados. El sistema ha sido también común en los Estados Unidos para promocionar la leche fresca, helados, etc.

Los desafíos para lograr forjar capacidad de manejo/gerencia en agricultura son importantes. La capacitación de corto plazo puede orientarse comenzando por los agentes de extensión y grupos de productores organizados. En una tarea de más envergadura se requieren importantes cambios en el curriculum de las escuelas de agronomía y de economía agrícola, así como en los colegios agropecuarios. En este sentido, pueden señalarse las interesantes iniciativas en gestión en El Zamorano, Honduras. Para ser más fructífera la tarea de las escuelas latinoamericanas en este campo se requiere la preparación de material educativo adecuado (textos, videos, etc.), partiendo de textos en español y otros en inglés ya existentes.

Se ha hecho bastante claro que el logro de algunos objetivos individuales está condicionado por el logro de objetivos grupales o asociativos. Las economías de escala en la comercialización y el procesamiento; la adquisición colectiva de insumos, asistencia técnica y financiamiento; el manejo de sistemas de riego y drenaje; y la capacidad para ejercer presión política para obtener protección selectiva o servicios públicos, son algunos de los beneficios de la acción grupal. La experiencia de muchos años revela, sin embargo, que la clave de organizaciones robustas y duraderas de productores se sustenta en el convencimiento de que ciertos objetivos individuales están supeditados al logro de objetivos grupales. Así por ejemplo, si la propiedad privada es un objetivo o principio, poco puede esperarse de la explotación colectiva de la tierra; sin embargo, este principio no es incongruente con el de cooperativizar la obtención de servicios o al procesamiento de productos.

Comprometerse a la acción grupal cooperativa o asociativa requiere voluntad y desprendimiento como principio fundamental, aunque requiere también una jerarquización de problemas y claridad de las formas más adecuadas de organización grupal para resolverlos. La organización piramidal establecida por los productores de hortalizas en México es una clara ilustración de estos aspectos. A nivel de valle, los productores organizados en asociación se avocan a resolver problemas como el manejo del

agua de riego y programación de siembras con clara relación con las autoridades responsables en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). A nivel estatal los representantes de las asociaciones de Productores de cada valle conforman una confederación de asociaciones de productores, con autoridad para resolver problemas vinculados a la política estatal, o a concertar la programación de siembras. A nivel nacional las asociaciones de productores están representadas en la Unión Nacional de Productores de Hortalizas (UNPH), organismo consolidado y con capacidad técnica y representatividad política para discutir con las autoridades nacionales de México aspectos de política económica y comercial. Asimismo la UNPH es la organización responsable de proveer la información para las negociaciones bilaterales entre México y Estados Unidos (IICA 1990).

Los tres factores antes referidos: tecnología, gerencia y organización grupal son fundamentales para lograr la modernización. Ellos son determinantes de la capacidad para derivar beneficios en el entorno que definen las políticas, para el acceso a mercados domésticos e internacionales y para la obtención de recursos financieros. Puede anticiparse que el gran desafío para lograr la modernización de la agricultura está, por lo tanto, en la formación de capital humano. En este sentido, el esfuerzo requerido no solo concierne a los involucrados en la agricultura, sino a quienes son responsables de las políticas de educación y de las políticas económicas y tributarias, principalmente en el último caso para estimular la responsabilidad de quienes más saben y tienen para ayudar a construir una sociedad mejor preparada para el futuro.

VI. POLITICAS Y ACTITUD DEL SECTOR PUBLICO

Para el campesino, el pequeño productor y la empresa de mayor envergadura invertir en la agricultura y procurarla como una forma de vida en los tiempos modernos requiere el convencimiento de que puede ser una actividad rentable y sostenible. Se ha visto que ello es viable sobre todo si se recurre a tecnología, manejo y acción grupal. Esta rentabilidad y sostenibilidad son viabilizadas por lo que haga el gobierno en varios aspectos, incluyendo tener credibilidad y despertar confianza, definir políticas económicas que no penalicen al sector, disponer de legislación y funcionalidad de las instituciones públicas con un espíritu de servicio, estimular un sistema financiero eficaz y equitativo, realizar inversiones públicas estratégicas y orientar el consumo de alimentos.

Con el propósito de lograr la modernización de la agricultura con el máximo de equidad, se requiere, en principio, una reorientación del papel del Estado. Esto a su vez conducirá a un manejo diferente de las

políticas, reformas y modernización de las instituciones y una reorientación de la inversión. Se hace evidente que la modernización institucional se convierte en un esfuerzo central para lograr políticas acorde con el modelo planteado, para orientar la Inversión privada y para establecer prioridades y manejar la inversión pública.

En varios trabajos recientes se ha discutido la necesidad de revisar y reorientar la política macroeconómica con el fin de asegurar que la misma sea coherente con la propuesta de dinamización de la agricultura (Pomareda et. al. 1989). Ello requiere como punto de partida una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global y los responsables de la política agrícola e industrial. Esto permitirá lograr una mayor congruencia de la política macroeconómica con las políticas sectoriales, así como potenciar las interrelaciones entre distintos sectores económicos.

Lograr esta armonización requiere, por un lado, la necesidad de que existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica y, por el otro, contar con suficiente información sobre las vinculaciones intersectoriales con el fin de poder evaluar los impactos de los cambios que se introduzcan en las políticas económicas. Adicionalmente, resulta necesario encontrar nuevas formas de organización institucional del sector público que aseguren una adecuada participación de las autoridades del área agropecuaria en la formulación de las políticas que influyen sobre el sector.

La necesidad de asegurar la coherencia de la política de incentivos para el sistema productivo se ve dificultada por el hecho de que frecuentemente el manejo de la misma se encuentra disperso dentro del mismo sector público agropecuario. En muchos países, el crédito agrícola, la comercialización de insumos y productos, la inversión pública agropecuaria y la determinación de los impuestos, se orientan y administran desde diversos organismos (Ministerios de Agricultura, empresas del Estado, organismos autónomos) que tienen entre sí grados de independencia a menudo elevados. La existencia de un sistema institucional descentralizado para la administración de los instrumentos de la política de incentivos y sus programas debe balancearse con un adecuado sistema de coordinación general de esta política, que asegure su coherencia interna y fije los lineamientos para que las acciones se conduzcan descentralizadamente.

Es oportuno acotar que el Estado en la mayoría de los países de ALC, es además de rector de las políticas, uno de los principales agentes económicos en la producción agropecuaria. El sector público presta servicios, administra bienes, opera en los mercados y cumple una multitud de otras actividades que tienen relevancia en la economía y el desarrollo

rural. Uno de los papeles tradicionales del sector público ha sido el de hacerse cargo de actividades socialmente necesarias pero que no habían sido desarrolladas por el sector privado. Así, han sido frecuentes en las últimas décadas la creación de empresas estatales destinadas a distribuir crédito, comercializar productos, generar y transferir tecnología, proveer insumos, etc. Este papel de iniciador de actividades ha sido un "camino común" tanto en los países de ALC como en otros países en desarrollo; lamentablemente en muchos países este papel del Estado ha sido mal desempeñado y ha merecido el rechazo social debido a la falta de credibilidad en muchas instituciones públicas.

El papel protagónico del sector público en el proceso de desarrollo, incluyendo su participación directa en actividades económicas, es cuestionado. Los organismos financieros internacionales impulsan en sus programas de ajuste estructural y sectorial, una reducción de la participación del Estado en la actividad económica. Esta propuesta, sin embargo, debe aclararse por cuanto lo que se requiere es en esencia un estado más fuerte, que juegue un papel más rector y que sea respetado y un aparato público, quizás de menores dimensiones pero más eficiente, con vocación de servicio y en el que la sociedad tenga confianza.

En cuanto a la participación directa en actividades económicas, existen áreas en las que la acción inicial del Estado ha permitido el desarrollo posterior de empresas privadas y cooperativas que prestan servicios equivalentes, por lo cual la presencia del sector público podría obviarse. Ello permitiría, además, liberar recursos para otras actividades en las cuales el papel del Estado sea indispensable. Es importante, también, analizar el potencial para actividades conjuntas entre el sector público y privado, alternativa que en muchos casos no se ha explotado debidamente en el pasado y que ahora resulta imperiosa. Para que ello sea posible será necesario revisar las regulaciones jurídicas que a menudo entorpecen estas acciones y buscar mecanismos más ágiles y flexibles de vinculación.

Otro aspecto importante para viabilizar la modernización de la agricultura es la propia modernización del sector público, la cual resulta clave en la búsqueda de mayor eficiencia. Los esfuerzos por modernizar y dinamizar la agricultura tienen un correlato directo en la actividad del sector público, pues de nada vale mejorar la eficiencia productiva, si una serie de actividades del sector público que afectan los costos agrícolas no tienen niveles de competitividad. Esta modernización abarca distintos aspectos que van desde los cambios en su organización institucional hasta las técnicas gerenciales utilizadas en su administración.

Habiéndose destacado la importancia que los mercados financieros tienen como medio para movilizar recursos para la inversión en agricultura,

existe un gran desafío para el sistema institucional responsable de esta movilización de recursos. Este sistema lo componen, en principio, la banca central, la banca comercial, la banca de fomento y otras organizaciones como las cajas y cooperativas de ahorro y crédito. Este sistema institucional requiere de un esfuerzo integral y concertado con el fin de coadyuvar en la canalización de recursos. El informe sobre el Desarrollo Mundial de 1989 ofrece un análisis amplio de los problemas institucionales alrededor del tema del financiamiento. Si la tendencia fuera la de uniformar las tasas de interés en un país, eliminando gradualmente los subsidios que han prevalecido, surge la preocupación de cuál sería el papel de la banca nacional de fomento. Se ha insinuado (Banco Mundial, 1989) que la banca de fomento nacional podría fusionarse a la banca comercial, lo cual niega el que haya propósitos y fines específicos para la banca de fomento ante los desafíos para el desarrollo en los próximos años.

Sobre este tema del papel de la banca de fomento, se requiere un esfuerzo singular de reflexión al interior de los sistemas institucionales de financiamiento y al interior de las propias instituciones para evaluar las necesidades de cambio. Es posible que si las necesidades del desarrollo y la modernización requieren mejor calidad de los recursos humanos, mayor y mejor información, tecnología y capacidad de gerencia, la banca nacional de fomento, en un esfuerzo complementario con las otras partes del sistema institucional, podría reorientar sus funciones. Estas deberían estar más dirigidas hacia la formación de capital (humano, físico, tecnológico, etc.), para lo cual se requiere inversión y menos hacia el financiamiento de avíos o gastos. Un área de especial atención es el financiamiento bajo condiciones especiales para la producción de innovaciones tecnológicas en escala comercial.

En los próximos años, guardando coherencia con las políticas que se adopten, se requiere un diseño y manejo muy acucioso de la inversión pública, para que el Estado cumpla sus funciones en lo que compete al desarrollo de la agricultura. Un análisis exhaustivo del manejo de la inversión pública para la reactivación de la agricultura en los países de la región tiene muchos aspectos; pueden destacarse los criterios para la priorización de las inversiones del Estado, y las estrechas relaciones entre la inversión pública y la privada.

Al destacar solo estos aspectos, queda pendiente una muy necesaria discusión del dimensionamiento de la inversión pública en agricultura en relación con lo que se realiza en otros sectores (afines o no a la agricultura) que indirectamente contribuyen con el desarrollo de este sector motivando, facilitando y haciendo más viables las inversiones de los productores agropecuarios. Comprender cabalmente el papel de la agricultura en la economía nacional será un factor que lleve hacia la mav

asignación de recursos para este sector y para los componentes de los otros sectores como las inversiones en infraestructura rural, educación rural, educación alimentaria, etc. En cualquier caso, antes que plantear simples y drásticas reducciones en el gasto público, es fundamental la identificación de las inversiones y el gasto que el Estado requiere hacer para poder cumplir más eficientemente sus funciones.

VII. LA EQUIDAD COMO CONDICION NECESARIA

En ALC son insostenibles el estado de pobreza y desarticulación social, las acrecentadas disparidades en el nivel de ingresos y la incapacidad de gran parte de la población para construirse un futuro mejor. De no superarse estas condiciones, los logros en la modernización a nivel predial/empresarial en los sectores productivos y, en particular, en la agricultura, no permitirían alcanzar el desarrollo sostenido. Las tensiones sociales se acrecentarían cada vez más y entonces a pesar del progreso en ciertas partes del aparato productivo este, a la larga, tendería a sucumbir.

El gran desafío está entonces en lograr que el proceso de modernización no conduzca a acrecentar las ya inaceptables condiciones sociales, sino que contribuya a superarlas dentro de un marco de equidad. Por lo menos cinco temas surgen en la discusión de la búsqueda de la equidad. Primero, la creación de actividad económica al interior de los países, de modo de robustecer la estructura productiva y generar empleo y divisas. Segundo, distribuir los beneficios económicos al interior de los sectores que han logrado la modernización y contribuir a mejorar su condición social y su capacidad para el desempeño futuro. Tercero, ser responsable con el manejo de los recursos naturales haciendo explícito el objetivo de desarrollo sostenible de la agricultura, lo cual implica el compromiso de equidad con las generaciones futuras. Cuarto, procurar que vía el aumento de la producción de más y mejores productos, estos lleguen a quienes más los necesitan. Y finalmente, extender los beneficios del aprendizaje sobre cómo lograr la modernización a otros sectores de productores, al margen de los rubros a los que se dediquen, o el tamaño de sus predios.

En cuanto a los efectos multiplicadores de la modernización de un sector, estos pueden ser amplios si se tiene claridad sobre los encadenamientos intersectoriales y la forma en que las políticas económicas pueden contribuir a robustecer dichos encadenamientos. Varios de los estudios desarrollados sobre modernización revelan con claridad que en muchos casos se deja pasar una oportunidad de oro para contribuir al crecimiento económico doméstico, debido a que la política cambiaría

privilegia la importación de insumos y productos que podrían haber sido producidos domésticamente, procurando las alianzas socio productivas a las que se han hecho referencia.

En algunos casos, estos efectos han sido directos y positivos sobre la creación de empleo y la ganancia de divisas, sin haberse requerido la creación de actividades económicas conexas. Evidentemente, en esos casos se requiere poner en la balanza estos beneficios con los de creación de actividad económica, por cuanto no siempre es posible la satisfacción de ambos objetivos.

En relación con la insuficiente equidad en las condiciones laborales, en términos genéricos la preocupación ha surgido en el caso particular de los productos de exportación intensivos en mano de obra. En algunos casos de agroexportación, aunque el ingreso promedio recibido por los operarios de cosecha y empaque es mayor que el salario promedio rural, este empleo estacional es exigente en esfuerzo y concentración y crea especialización manual. Este aprendizaje no es conducente al desarrollo de capacidades y, por consiguiente, no puede ser visto sino como un empleo transitorio con el solo propósito de generar ingresos, pero no prepara al trabajador para un proceso ascendente en su desarrollo humano. Por otro lado, se ha señalado también que la alta rentabilidad de la agroexportación es en gran parte viable gracias al salario bajo comparado con el valor del producto marginal del trabajo; reflejando la incongruencia y necesidades de cambio en la política laboral.

El logro de un ingreso mayor transitorio implica sacrificios familiares que conducen a resultados negativos permanentes. Esto ha sido señalado en el caso de las mujeres cuyos hogares quedan en completo abandono, a veces por varios días, cuando permanecen en centros de trabajo. Las implicaciones de ésto incluyen los accidentes de los niños, la falta de orientación diaria y los hechos en contra de la moral. Sobre esto se ha planteado la obligación, satisfecha sólo por algunas organizaciones, de proveer facilidades de guardería y educación infantil para los menores cuyos padres permanecen en jornadas prolongadas de trabajo. Igualmente, se han hecho explícitos los requerimientos de protección contra el contacto permanente de agroquímicos y otros productos contaminantes.

En cuanto a la conservación del medio ambiente, un manejo más benigno de los recursos naturales y la sostenibilidad de la producción agropecuaria en el largo plazo, resulta claro que el patrón productivo predominante sólo puede ser mantenido a riesgo de la destrucción definitiva de importantes segmentos del capital ecológico --bosques, suelos, especies, aguas, aire-- y, por lo tanto, a riesgo de la propia posibilidad de existencia de las generaciones futuras. Esto hace imperioso encontrar

estrategias productivas y procesos de modernización agrícola que sean capaces de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a atender sus propias necesidades.

En varios casos que proveen importantes experiencias sobre cómo lograr la modernización (Pomareda y Torres 1990) ha sido puesto de manifiesto que la conservación de los recursos no ha sido tan explícita en el interés privado ni ha sido inducida por las políticas públicas. Resulta preocupante que los grandes éxitos en el aumento de la producción de granos en Argentina está agotando los suelos (Obschatko 1989); que el vertiginoso avance en la producción de camarones en Ecuador, haya dejado sin uso alternativo a más de 100 000 hectáreas de manglares (Ríos Pintado 1989); y que en Chile y México las aplicaciones de productos químicos hayan aumentado tanto para poder preservar las condiciones sanitarias de las frutas (Bruna; Silva y Bruna 1989) y hortalizas (Vidall 1989).

Al plantear la necesidad del desarrollo sostenido y de la modernización de la agricultura como una forma de alcanzarlo, con la explícita consideración de los compromisos de equidad con las generaciones futuras, no puede dejarse por fuera la referencia al papel que el mercado juega en la asignación de los recursos. Los procesos de modernización más destacados han estado orientados por la búsqueda de la competitividad en el mercado y, por lo tanto, han privilegiado la eficiencia y la reducción de los costos; sin embargo, en algunos casos ya hay evidencia de la dificultad para mantener costos bajos, porque se está deteriorando el equilibrio biológico natural.

En el análisis del comportamiento de los mercados y la forma en que se manejan los instrumentos de la política económica que inciden sobre la agricultura, uno encuentra las incongruencias y limitaciones de la teoría neoclásica ante el escenario actual y ante los desafíos de la mejora de las condiciones ambientales. Por ejemplo, toda la teoría sobre externalidades ha venido tomando más fuerza; sin embargo, se mantiene casi como un apéndice a la teoría económica neoclásica. Otro punto de importancia capital es el manejo de la tasa de descuento (y su relación con la tasa de interés) en la evaluación de proyectos, en donde se privilegian los retornos al corto plazo. Afortunadamente, se vienen haciendo oportunos señalamientos a las limitaciones de la teoría económica hasta ahora con primacía (Goodland y Ledec 1987) y algunos aportes para elaborar un marco conceptual que interiorice la teoría de mercado en la del desarrollo sostenido (Redclift 1988)

Una razón para procurar la modernización es aumentar la producción para exportación y para el consumo doméstico. En el primer caso para generar divisas y en el segundo para resolver los serios problemas

alimentarios nutricionales. En varias ocasiones se ha encontrado interesante información sobre estos aspectos.

Uno de los casos más exitosos de modernización, la producción de pollos en el Perú (Palomino 1989) muestra relativamente bajos efectos multiplicadores en la actividad económica; sin embargo, el consumo per cápita se incrementa en forma sustantiva debido al decreciente precio del pollo en relación con la carne de vacuno, cuando el ingreso per cápita permanecía estancado y mientras se deterioraba la distribución del ingreso. Así por ejemplo, el consumo anual de pollo pasa de 3.2 kg/cápita en 1969 a 9.8 en 1987. En otros casos, como en Chile y México, el aumento de la producción para exportación y las crecientes exigencias de calidad del producto exportable han permitido ofrecer al mercado doméstico productos de buena calidad, en presentación adecuada aunque no cumple con los estándares de exportación; pero que es mejor que el producto producido domésticamente en zonas no influenciadas por la tecnología de producción y comercialización para exportación. En los casos referidos, el consumo doméstico per cápita de frutas y verduras respectivamente, se ha triplicado en 15 años, pudiéndose deducir las implicaciones positivas en la nutrición y la salud. No puede soslayarse, sin embargo, el hecho de que estos productos se logran con elevados niveles de agroquímicos, más no existe algún trabajo que señale si los residuos químicos son mayores o menores que los que producen productores con tecnología menos avanzada pero que también usan agroquímicos.

Los efectos positivos o negativos de la mayor producción en relación con la disponibilidad para el consumo doméstico, no siempre son apreciables en la información global. En Costa Rica, por ejemplo, Camacho (1989) reporta que la producción per cápita de leche se ha incrementado sistemáticamente durante 20 años. El estudio no advierte que una proporción creciente de la producción se destina a productos derivados como quesos, helados, yogurt y otros en los que no hay control de precios y tienen una mayor elasticidad de ingreso. Como resultado el consumo per cápita de leche fluida ha disminuido y posiblemente ello afecta más a los niños y a los estratos de más bajos ingresos. Más aun, dado que la leche se enfría en centros de acopio rurales y semirurales y se procesa principalmente en zonas urbanas, es posible también que el consumo per cápita en el medio rural haya disminuido.

Es importante también destacar como la modernización de un subsector o de un producto trae consigo cambios en el consumo de productos sustitutos afectando a los productores que no pueden por razones agroecológicas o tecnológicas participar en el proceso de modernización. Por ejemplo, en el caso del Brasil, ocurre una marcada sustitución entre los aceites de maní y algodón por el de soya. Entre 1969

y 1985 la producción de aceite de soya pasa de 100 a 1 411 toneladas/-año, mientras que los de maní y algodón disminuyen de 170 a 4 y de 179 a 89 mil toneladas/año respectivamente.

En otros casos, existe segmentación marcada en la producción y los mercados domésticos y externos, como ha sido el caso del camarón. En el Ecuador el consumo doméstico per cápita anual de este producto es mínimo y ha variado entre 90 y 480 gramos entre 1975 y 1986, con un promedio de 200 gramos per cápita por año. Sólo en 1987 y 1988 cuando aumentaron considerablemente la producción y las exportaciones pero fue difícil obtener suficiente calidad exportable, el consumo doméstico per cápita fue de 1 300 gramos.

La extrapolación del conocimiento sobre lo aprendido en las experiencias referentes a la modernización es la gran tarea para los próximos años. El conocimiento alcanzado sobre cómo interactúan la tecnología, la gerencia y la organización para crear mayor capacidad, debe ser difundida como parte de una estrategia renovada de desarrollo de la agricultura. Es importante destacar que lo aprendido sobre un rubro en un país es posible de extrapolar al mismo rubro en otros países y a otros rubros en el mismo u otro país. No se puede considerar que la modernización se esté logrando dentro de un marco de equidad si el conocimiento y las facilidades no se extienden a otros agricultores.

El punto por destacar es el compromiso de compartir conocimiento sobre cómo mejorar la capacidad para manejarse en los tiempos modernos y no necesariamente cómo "aprender a producir un producto dado para exportar". Una apreciación errada en este sentido produce naturales reacciones de celo y temor para compartir el conocimiento y hace menos viable la reciprocidad social en cada país y menos efectiva la cooperación entre países.

Dentro del marco del PLANALC, donde los países se han comprometido al desarrollo de acciones conjuntas, las oportunidades son amplias para contribuir a la modernización con equidad. Existe gran expectativa de que los conocimientos que se vienen generando sobre las experiencias en modernización contribuirán a hacer más efectiva la cooperación internacional, y ayudarán a que se de origen a nuevas formas de cooperación horizontal entre el sector privado y público de los países de la región.

VIII. RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES

Las reflexiones que se han hecho en las secciones previas del documento destacan varios aspectos que a su vez se constituyen en importantes desafíos para la labor futura de los economistas agrícolas.

El entorno político-económico, nacional, regional y mundial cambia constantemente y se manifiestan en las inestabilidades del sistema y las oportunidades y desafíos para quienes estamos involucrados en la agricultura. Ello demanda plantear un estilo de desarrollo sustentado en la creciente capacidad para participar eficientemente en dicho escenario, sin pretender que es posible hacer cambios bruscos de direccionalidad en forma continua.

La agricultura ya se percibe como un sector ampliado referido al complejo agropecuario-agroindustrial y con crecientes relaciones con otros sectores productivos y servicios. Al interior de dicho sistema es oportuno conocer con mayor profundidad las estructuras empresariales y sociales que determinan el funcionamiento; la forma en que se transmiten los efectos de las medidas de política económica; y el potencial real en cada país y en regiones específicas de cada país para generar actividad económica vía las relaciones intersectoriales. Los esfuerzos analíticos vía las tablas insumo-producto y matrices de contabilidad social requieren ser complementados con conocimientos de la estructura productiva.

La modernización de la agricultura se propone como la forma de adquirir mayor capacidad a nivel predial y/o empresarial para ser capaces de autosostenerse en los tiempos modernos, bajo condiciones de turbulencia económica, rápido cambio tecnológico, presión por la competitividad y condiciones de austeridad. Se hace también explícito que tratemos la modernización de la agricultura como un medio de contribuir al desarrollo rural. En este campo, los estudios de experiencias de muchos países deben ser asimilados vía una estrecha relación con el sector privado que ha participado en los procesos de modernización.

La modernización implica el paso por un proceso de formación y mejora del stock de capital humano, físico y natural, como medios para lograr adquirir mayor capacidad a nivel predial. Hacia tal fin la tecnología, la capacidad de gerencia y la organización grupal o gremial son los factores de mayor relevancia que es preciso forjar. En este caso es preciso superar los tradicionales enfoques de la microeconomía que parten del análisis de la función de producción y mejorar los principios de la teoría de la empresa. En particular, el siempre inexplicado residuo de los análisis econométricos debe ser endogenizado para contabilizar y relevar

la inversión en formación de capital humano que se traduce en "conocimiento tecnológico" y "capacidad de gerencia".

Desde el punto de vista de la política pública se destaca la importancia de una política económica que deje de lado el concepto de la competencia entre sectores para más bien procurar su complementariedad. Por otro lado, se destaca la extrema urgencia de forjar instituciones públicas con espíritu y vocación de servicio. El desafío en este campo es sustancial para generar propuestas de formas de participación del Estado en la medida que se progresa hacia economías de mercado. Se requiere cuidar en forma particular que la evolución hacia las economías de mercado se haga con responsabilidad social de modo que se deriven beneficios equitativos para todos los productores y consumidores.

Los temas planteados y discutidos no están enmarcados en la teoría económica prevalescente ni en los programas de formación académica, aunque son ámbitos usuales de acción en el quehacer de nuestra profesión. Para que nuestro trabajo sea mejor orientado requerimos ampliar nuestro conocimiento. De allí que el desafío es para todos quienes estamos involucrados en esfuerzos académicos, de investigación, de asesoría, de manejo de empresas públicas, en la empresa privada y en la dirigencia política. Es evidente que un esfuerzo de cooperación interamericana puede ser altamente facilitador de la ampliación del conocimiento y la experiencia; sin embargo, requerimos un compromiso individual serio con una causa colectiva bien definida. Este Congreso nos ofrece una excelente oportunidad para ahondar en estos aspectos y comprometernos en una empresa de interés común.

IX BIBLIOGRAFIA

1. BANCO MUNDIAL. 1989. Informe sobre el Desarrollo Mundial: Sistemas Financieros y Desarrollo. Washington, D.C.
2. CAMACHO, A. 1989. Factores que afectan la modernización de la agricultura: El sector lechero en Costa Rica. Informe Final. San José, C. R., IICA. Programa I.
3. CEPAL. 1990. Transformación Productiva con Equidad. Santiago, Chile. CEPAL.
4. GOODLAND, R.J.A; LEDEC, G. 1987. Neoclassical economics and principles of sustainable development. *Ecological Modeling* 38. 19-46 pp.
5. IICA. 1990. Memoria del Seminario de Alto Nivel Procesos de Modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe 1990. Viña del Mar, Chile.
6. _____. 1989 a. PLANALC: Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria de América Latina y el Caribe. IICA, San José, Costa Rica.
7. _____. 1989 b. Memoria del Seminario-Taller Procesos de Modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica.
8. MANDLER, P. Mayo 1987. Sobre Indicadores de la Importancia Económica de la Agricultura y sus limitaciones. IICA, Programa I.
9. MELLOR, J. 1987. Agriculture in the road to Industrialization. In Lewis, J.P. y V. Kallab (Eds.). *Development Strategies Reconsidered: US-Third World Policy Perspectives*. New Brunswick, N.J. Transaction Books.
10. McCLINTOCK, D.W. 1986. Agricultural technology transfer in the evolving north-south dialogue. Ch. 7. In McIntyre, J.R. y D.S. Papp. *The Political Economy of International Technology Transfer*. New York. Quorum Books.
11. MCINTYRE, J.R. and PAPP, D.S. 1986. *Political economy of international technology transfer*. New York. Quorum Books.

12. OBSCHATKO, E. DE. 1989. La modernización del sector granos en Argentina. Buenos Aires, Argentina, Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, IICA.
13. PALOMINO, V. 1989. Industria avícola: Integraciones, avance tecnológico y dependencia alimentaria. Lima, Perú, IICA. Programa I.
14. PIÑEIRO, M.E. Julio 1987. Modernización agrícola y vínculos intersectoriales en el desarrollo de América Latina y el Caribe. Documento Presentado en el Segundo Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola, México.
15. POMAREDA, C. 1990. Public Policy and Institutional challenges in the achievement of sustainable agriculture. 1990. Documento presentado en la conferencia Internacional The Ecological Economics of Sustainability; Making local and short term goals consistent with global and long term goals. Washington D.C. Banco Mundial.
16. _____ y TORRES ZORRILLA, J. (Eds.). 1990. Procesos de modernización en la agricultura en América Latina, San José, Costa Rica. IICA.
17. _____; NORTON R.; RECA L.; y TORRES ZORRILLA J. 1989. Las políticas macroeconómicas y la agricultura. Serie Documentos de Programas No. 14., IICA, San José, Costa Rica.
18. _____. 1989. Marco conceptual sobre la modernización de la agricultura. Seminario sobre los Procesos de Modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe. IICA, San José, Costa Rica.
19. _____. 1982. Financial policies and management of agricultural development banks. Westview Press, Boulder, Estados Unidos.
20. REDCLIFT, M. 1988. Sustainable Development and the Market: A framework for analysis. Futures, 20. 635-650 pp.
21. RIOS PINTADO, R. 1989. Factores determinantes de procesos de modernización agropecuaria: El caso de camarones en Ecuador. Quito, Ecuador.

22. SACHS, I. 1989. Desarrollo sostenible: Del concepto normativo a la acción. Seminario sobre Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Trigésima Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID. Amsterdam, marzo 1989.
23. SILVA, G.; BRUNA, G. 1989. La modernización de la fruticultura en Chile. Informe de avance. Santiago, Chile, IICA. Programa I.
24. SOUSA FREIRE DE, I. 1989. Modernização do setor soja no Brasil". Informe de avance. Brasilia, Bra., IICA. Programa I.
25. THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. 1987. Our common future. The Bruntland Report, Oxford University Press, Inglaterra.
26. VIDALI, C. 1989. La modernización del sector hortalizas de exportación en México. Informe final. México, IICA. Programa I.
27. WILLIAMSON, J. (ed.). 1990. Latin American Adjustment: How much has happened. Institute for International Economics, Washington D.C.
28. _____; LESSARD D.R. 1987. Capital Flight: The problem and policy responses. Institute for International Economics. Washington, D.C.
29. _____; Pancharukhi V.R.J. (Eds). 1989. The balance between industry and agriculture in economic development. MacMillan Press Ltd, Hampshire.

FECHA DE DEVOLUCION

15 JUN 1993

IICA-PRRET-
A1/SC-91-02

Autor

Modernización de la agricultura como requisito para el desarrollo

Título

Fecha Devolución

Nombre del solicitante

15 JUN 1993

22 JUN 1993

José A
José



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica/Tel.: 29-02-22 / Cable: IICASANJOSE / Télex: 2144 IICA CR
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA