LARC/00/INF/5

S

Abril del 2000

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

联合国粮食及农业组织

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

26ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Mérida, México, 10 al 14 de abril del 2000

ACTIVIDADES DE LA FAO (1998-1999) TENDENCIAS Y DESAFIOS EN LA AGRICULTURA, LA SILVICULTURA, LA PESCA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA REGION, Y MEDIDAS ADOPTADAS PARA APLICAR LAS RECOMENDACIONES PRINCIPALES DE LA 25ª CONFERENCIA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

CONTENIDO

		Párrafos
I.	INTRODUCCION	1-3
II.	APLICACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA 25ª CONFERENCIA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE	4
	Debates multilaterales sobre la reforma del comercio agrícola	5-11
	Estrategia de desarrollo rural como eje para la disminución de la extrema pobreza en la Región	
a.	Seguridad alimentaria	12-15
	Aplicación del PESA en América Latina y el Caribe	16-17
b.	Inserción dinámica en el comercio exterior	18

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

c. Ordenación sostenible de los recursos naturales 19-21

d. Reforma institucional 22-27

Seguimiento a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 28-29

Aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable en la Región de América Latina y el Caribe 30

III. TENDENCIAS Y DESAFIOS PARA EL MUNDO RURAL EN LA REGION

La estabilidad ayuda a salir de la crisis… 31-33

…pero persisten la desigualdad y la pobreza 34-39

Dificultades en el sector agrícola 40-42

Descensos de la población económicamente activa y de la producción del sector 43-45

El problema está en la rentabilidad… 46-48

… pero la solución no se halla sólo en el sector 49-50

IV. DESAFIOS Y OPORTUNIDADES PARA EL FUTURO 51-52

La descentralización requiere fortaleza institucional 53-55

Instituciones y organizaciones 56-57

Políticas sociales y desarrollo rural: lista de opciones 58-65

Reconstrucción de las instituciones 66-75

I. INTRODUCCION

1. En el presente documento se resumen las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la 25ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Nassau, Bahamas, del 16 al 20 de junio de 1998, se describen las tendencias actuales en la Región y se indican los desafíos y oportunidades para actividades de la FAO en el bienio 2000-2001. En el bienio 1998-1999, la mayoría de las actividades emprendidas por la FAO en la Región están relacionadas con la producción agrícola y los sistemas de apoyo, políticas y desarrollo para producción de alimentos y agricultura, pesca, silviculturra, contribución al desarrollo sostenible, asistencia en elaboración de políticas, operaciones de campo, publicaciones de apoyo y de información agrícola. El Programa de Campo de la FAO para la Región de América Latina y el Caribe consistió en 164 proyectos con un egreso total de US$ 45.599.000 para 1999.

2. Se han establecido tanto las actividades como las esferas y medidas prioritarias para el futuro dentro del marco del proceso de reestructuración interna y descentralización de la Organización. Este proceso se ha traducido en una mayor proximidad a los Estados Miembros y ha fortalecido la capacidad técnica de la Oficina Regional en Santiago y de la Oficina Subregional para el Caribe.

3. Siguiendo las directrices dadas por los órganos rectores de la Organización, el contenido de este informe se limita a la información estrictamente necesaria para presentar una versión resumida de las actividades principales que se han emprendido a nivel regional y adelantar una estrategia para la transformación del medio rural, como marco para las actividades prioritarias de la FAO en América Latina y el Caribe.

II. APLICACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA 25ª CONFERENCIA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

4. A continuación se ofrece un breve resumen de las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones formuladas por la 25ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Debates multilaterales sobre la reforma del comercio agrícola

La Conferencia Regional ***pidió a la FAO que organizara reuniones técnicas para ayudar a los países a definir sus posiciones negociadoras antes de la próxima reunión del Consejo de la Organización Mundial del Comercio.***

5. Los días 23 y 24 de noviembre de 1998, se organizó en Santiago, Chile, una reunión sobre "América Latina y el Caribe ante el proceso de reforma multilateral de la agricultura", con participantes de casi todos los Estados Miembros y en colaboración con el Banco Mundial y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). El objetivo de la reunión fue examinar el proceso de aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, así como las experiencias y perspectivas de los países desarrollados y de los países de América Latina y el Caribe y sus posiciones con respecto a las futuras negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura.

6. La FAO y el IICA apoyaron la creación de un grupo consultivo oficioso de negociadores comerciales de las Américas para promover el diálogo y el intercambio de información entre los negociadores comerciales interesados en cuestiones de comercio agrícola. La FAO y el IICA comparten la secretaría técnica del grupo. En el período 1998/99 se han celebrado cinco reuniones simultáneamente con las del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La Conferencia Regional ***pidió a la FAO que estableciera un programa regional de asistencia técnica que incluyera la formación de negociadores para la preparación y el seguimiento de la próxima ronda de negociaciones.***

7. Se han preparado tres propuestas de proyectos para formar a funcionarios nacionales de los estados miembros en cuestiones relacionadas con los acuerdos de la Ronda Uruguay y la próxima ronda de negociaciones agrícolas: en junio de 1999 se organizó un curso de formación de una semana en América Central , en el marco del proyecto TCP/RLA/8928(A); se está preparando un curso de formación similar en América del Sur, en el marco del proyecto TCP/RLA/8934(T); y está previsto otro para la zona del Caribe.

8. Se han organizado cursos análogos a nivel nacional, basados en dos proyectos de cooperación técnica: en Perú (TCP/PER/8821) sobre seguimiento y evaluación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y en Venezuela (TCP/VEN/8823) sobre formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias agrícolas del Ministerio de Agricultura.

La Conferencia Regional ***pidió a la FAO que brindara asistencia técnica para el conocimiento y aplicación de las normas del Codex Alimentarius***

9. La FAO ha ejecutado cuatro proyectos de cooperación técnica en varios países, reforzando los comités nacionales del Codex en cuestiones relacionadas con la normalización de los alimentos y la inocuidad alimentaria, como había recomendado la Comisión del Codex Alimentarius. Además, se preparó una propuesta de proyecto para Uruguay y otra para países centroamericanos durante el último trimestre de 1999.

10. La FAO ha proporcionado asistencia técnica a países de la Región para elaborar también legislación alimentaria y sistemas de control de alimentos para cumplir los requisitos de inocuidad y calidad de los alimentos que son objeto de comercio internacional, como ha sido estipulado por la Organización Mundial del Comercio. También se han realizado seminarios regionales para países centroamericanos, para paises integrantes del MERCOSUR y para países andinos, con el propósito de promover la armonización de regulaciones en materia alimentaria.

11. Se ha desarrollado en América Latina y el Caribe, tanto a nivel nacional como regional, una serie de talleres sobre las bases científicas y la gestión del Codex Alimentarius y sobre la aplicación del análisis de riesgos. Durante este período se organizó también un taller regional sobre el papel de los gobiernos en la medición de los programas industriales de calidad e inocuidad de alimentos, basados en estándares y recomendaciones internacionales.

Estrategia de desarrollo rural como eje para la disminución de la extrema pobreza en la Región

La Conferencia Regional ***propuso cuatro esferas prioritarias que deberán orientar el trabajo de la FAO en la Región:***

a. Seguridad alimentaria

12. El 46% de los proyectos en marcha en agosto de 1999 estaban orientados a la consecución de la seguridad alimentaria.

13. Como parte de los intentos de fomentar el desarrollo rural y eliminar la inseguridad alimentaria, la FAO, con conjunto con el Fondo Internacional para Desarrollo de la Agricultura (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha creado la red del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) que funciona actualmente desde hace más de un año y ha establecido nueve grupos temáticos.

14. La red del CAC ha promovido también actividades relacionadas con sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. Este ha sido el objetivo principal de la VII Mesa Redonda de la Red SISVAN, que tuvo lugar en México en noviembre-diciembre de 1999.

15. En lo que concierne a la seguridad alimentaria y la biotecnología, en junio de 1998 se celebró en Cuba la Tercera Reunión Latinoamericana sobre Biotecnología Vegetal (REDBIO 98), que se ocupó de la seguridad alimentaria y la biotecnología vegetal en América Latina y el Caribe.

Aplicación del PESA en América Latina y el Caribe

16. En la lucha contra la pobreza rural, la Conferencia Regional subrayó la prioridad de esforzarse por resolver los problemas relacionados con la seguridad alimentaria, en estrecha relación con los compromisos asumidos por los gobiernos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

17. En este contexto, la FAO promueve desde 1994 el desarrollo del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). El Programa trata de ofrecer soluciones mediante el aumento de la producción alimentaria asegurando la sostenibilidad económica y basándose en la conservación de los recursos naturales. Las poblaciones a las que se orientan esos esfuerzos son familias rurales con recursos escasos. A la fecha, el PESA opera en ocho países de bajos ingresos y con déficit de alimentos de América Latina y el Caribe.

b. Inserción dinámica en el comercio exterior

18. Además de las actividades ya mencionadas en relación con los debates multilaterales sobre la reforma del comercio agrícola, son dignas de mención las cuestiones siguientes:

- En colaboración con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se organizó un taller sobre la función de los gobiernos en la evaluación de los programas de calidad e

inocuidad de los alimentos aplicados por la industria (Uruguay, diciembre de 1998). En este evento participaron 110 representantes de 30 países.

- En noviembre de 1999 se celebró en Brasil una reunión con parlamentarios de 13 países de la región, a fin de mejorar su conocimiento de los problemas comerciales.

- El 4,3% de los proyectos de la FAO en la región hacen hincapié en el comercio internacional.

c. Ordenación sostenible de los recursos naturales

19. El 16,5% aproximadamente de los proyectos en marcha en agosto de 1999 se centraban en la ordenación sostenible de los recursos naturales.

20. Se han ejecutado en la región (principalmente en Brasil, Perú, Cuba y Ecuador) varios proyectos de desarrollo rural relacionados con la utilización sostenible del agua y los recursos naturales. Además, se están formulando actualmente dos proyectos: uno sobre inversión en saneamiento y conservación de la cuenca de Lerma-Chapala, formulado a petición de la Secretaría de Recursos Nacional y Medio Ambiente de México, y un proyecto de cooperación técnica en Bolivia sobre ordenación de aguas y suelos para apoyar la seguridad alimentaria en Tarija.

21. Cuarenta representantes de 15 países participaron en septiembre-octubre de 1998 en un taller sobre gestión de la calidad del agua y control de la contaminación en América Latina y el Caribe, organizado por la FAO en cooperación con la Universidad de Tarapacá-Arica y el Gobierno del Perú. En lo que concierne a los recursos forestales, del 10 al 14 de septiembre de 1998 se celebró en La Habana, Cuba, la 20ª reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe, seguida de dos reuniones del Comité Ejecutivo en 1999 para analizar las actividades entre reuniones.

d. Reforma institucional

22. En el ámbito de las reformas institucionales, se han llevado a cabo actividades para ayudar a los Estados Miembros a abordar cuestiones relacionadas con la propiedad, la concesión de títulos de propiedad y la seguridad en la tenencia de la tierra.

23. Asimismo, varias actividades se han centrado principalmente en proyectos de desarrollo rural con efectos sobre las instituciones rurales en el sentido más amplio del término. Como ejemplo de esas actividades cabe citar la preparación de ocho estudios de casos sobre programas nacionales contra la pobreza rural que culminaron en un taller para dirigentes gubernamentales de alto nivel sobre programas contra la pobreza rural, que se celebró en Santiago, Chile, en enero de 2000.

24. En 1999 se prepararon nueve estudios de casos nacionales sobre reformas institucionales en el sector rural, como primer paso hacia la definición de un marco de políticas para estas cuestiones.

25. En 1998 y 1999 se realizaron estudios sobre las sinergias entre el empleo, los ingresos y las actividades agrícolas y no agrícolas para la agricultura y el desarrollo rural. En una Conferencia celebrada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Chile, en septiembre de 1999, se presentaron varios estudios sobre el empleo rural no agrícola. Se

llevaron a cabo actividades de apoyo en varios países a fin de ayudar a las organizaciones de productores rurales a reorientar su enfoque hacia un fortalecimiento de su capacidad para competir en las economías globalizadas y orientadas al mercado.

26. En 1999, se ejecutó en Chile un proyecto técnico (TCP/CHI/8823) destinado a preparar proyectos de desarrollo rural para pequeños agricultores y comunidades rurales de la IX región del país. Se están preparando otros dos proyectos con la misma perspectiva en México y Brasil.

27. Esta prioridad regional ha sido el tema central del 32,3% de los proyectos realizados en la región (según datos obtenidos hasta agosto de 1999).

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación

La Conferencia Regional ***deberá celebrarse antes de los períodos de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de manera que éste pueda examinar las actividades realizadas a nivel nacional y regional.***

28. En su 25º período de sesiones, de junio de 1999, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó la forma de presentación de los informes, el marco analítico y los indicadores que se habían elaborado para seguir la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA).

29. Atendiendo a las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el 26º período de sesiones del CSA tendrá lugar en Roma en septiembre de 2000.

Aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable en la Región de América Latina

La Conferencia Regional ***recomendó que se siguiera brindando cooperación técnica y apoyo en la búsqueda de financiamiento para aplicar el Código en los países***

30. En junio de 1999, se celebró en Uruguay un taller sobre comercialización de productos pesqueros. Su objetivo principal fue la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable en el ámbito de la comercialización y utilización del pescado. En octubre de 1999 tuvo lugar en Brasil un taller sobre ordenación de siluros migratorios en el Amazonas. En noviembre de 1999 se organizó en Chile una consulta técnica sobre acuicultura rural para pescadores en pequeña escala.

III. TENDENCIAS Y DESAFIOS PARA EL MUNDO RURAL EN LA REGION

La estabilidad ayuda a salir de la crisis...

31. En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han seguido avanzando en la estructuración de un nuevo estilo de desarrollo en consonancia con las actuales condiciones internacionales, mediante un esfuerzo general orientado a la modernización productiva y a la superación de los profundos obstáculos sociales al progreso. Los compromisos internacionales y la interdependencia de las economías nacionales han determinado las opciones estratégicas en

materia de desarrollo, generando una mayor homogeneidad en el marco macroeconómico y en la aplicación de las políticas. La integración subregional ofrece importantes estímulos al crecimiento, así como soluciones para mejorar la inserción internacional de los países, pero en cualquier caso la necesidad de coordinar las políticas nacionales resulta cada vez más evidente.

32. En el último bienio, las economías de la región se han enfrentado a una situación internacional especialmente difícil. Tras haberse alcanzado en 1997 una tasa de crecimiento acelerado del 5,4%, en los dos años siguientes se dejaron sentir los efectos de la crisis asiática y de la posterior moratoria rusa, que debilitaron los mercados internacionales y causaron una gran incertidumbre en las corrientes de capital hacia los países en desarrollo. En 1998, el Producto Interno Bruto (PIB) regional creció sólo un 3,7%, mientras que en 1999 la tasa de crecimiento fue prácticamente nula (0,1 %). Esto significa que en este último año los ingresos por habitante disminuyeron en términos reales. No obstante, los signos de reactivación, que empezaron a observarse en los tres últimos meses de 1999, permiten esperar una recuperación del crecimiento económico en el año 2000, con un probable incremento de un 3,9% del PIB regional y de un 2,3% de los ingresos *per cápita*.

33. A pesar del contexto desfavorable, la gran mayoría de los países han logrado conservar la estabilidad económica, evitando la espiral del desequilibrio y manteniendo las posibilidades de recuperación del crecimiento. Se están consolidando los progresos realizados en la estabilización de los precios. En 1998 la inflación se mantuvo cercana al 10% conseguido en el año anterior y en 1999, por vez primera en más de medio siglo, la inflación regional alcanzó una cifra de un solo dígito (8,6%).

...pero persisten la desigualdad y la pobreza

34. El último informe del Banco Interamericano de Desarrollo indica que América Latina y el Caribe es la región que registra el grado más alto de desigualdad en el mundo. El 5% más rico de la población recibe el 25% de los ingresos totales. Estos índices representan la desproporción más acusada entre las diversas regiones y apuntan a una concentración superior a la que se observa en los países del Asia sudoriental (16%) y casi el doble de la que se registra en los países desarrollados (13%). En cambio, el 30% más pobre de la población de América Latina recibe sólo el 7% de los ingresos totales, mientras que en todas las demás regiones la participación en los ingresos de ese sector de la población es superior al 10%. En los países de Asia, la proporción es del 12% y en los países desarrollados del 14%, es decir casi el doble que en América Latina.

35. En la actualidad, más de 100 millones de personas en esta Región –más de un quinto de la población total- viven en el medio rural. Más de la mitad de esa población (el 55%) vive en la pobreza y un tercio se considera indigente. Aunque actualmente la población urbana triplica a la población rural, esta última concentra a más de la mitad de los indigentes. La lucha contra la pobreza no está logrando resultados positivos. La mitigación de la pobreza rural ha estado más vinculada a las altas tasas de migración que a la reducción de la disparidad entre las condiciones de vida del mundo rural y del urbano. Por el contrario, esta disparidad sigue ampliándose a un ritmo acelerado. Al mismo tiempo, una proporción creciente de la población urbana pobre tiene un origen rural inmediato o reciente.

36. Por otra parte, en el mundo rural la capilaridad social es menor y las oportunidades de progreso son escasas. En los países de la región donde se dispone de información el porcentaje de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 19 años que no asisten a instituciones de enseñanza y forman parte de la fuerza de trabajo varía entre el 18 y el 44% en las ciudades, mientras que en el medio rural está comprendido entre el 47 y el 75%. El porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años de edad que no superan el nivel educacional de sus padres varía entre el 24 y el 63%

en el medio urbano, pero aumenta espectacularmente en el mundo rural, donde, en el mejor de los casos, alcanza el 65%, pero puede llegar también al 80%. **No sólo son más pobres, sino que además progresan menos.**

37. Los núcleos de pobreza rural extrema se refuerzan porque los hijos de padres pobres tienen menos acceso a las oportunidades de educación, formación y salud y viven en zonas de depresión económica que carecen de infraestructuras y servicios. Es indispensable reducir la heterogeneidad económica y **eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza** mediante un proceso de desarrollo rural concebido como una prioridad nacional.

38. Hay una tendencia a la "**feminización de la agricultura"** como resultado de la presencia creciente de la mujer en la producción agrícola. Esta situación va unida al aumento del número de hogares rurales encabezados por mujeres debido, entre otras cosas, a la migración de los hombres para buscar ocupaciones más lucrativas en las ciudades o en el extranjero. Se ha estimado que la mujer constituye el 40% de la mano de obra en la agricultura de América Latina. Según estudios recientes, la mujer aporta también el 40% del suministro agrícola interno y el 36% de los ingresos reales de las familias en las zonas rurales de la región, aun sin tener en cuenta su contribución no monetaria.

39. También es importante la dinámica demográfica y su relación con la pobreza. En términos generales, la fecundidad real es más alta que la deseada, pero el hecho más significativo es que la discrepancia entre ambas es mayor en el sector rural que en el urbano; también aumenta a medida que disminuye el nivel educacional de la madre. Por tanto, hay factores de reproducción vegetativa de la pobreza que una política demográfica respetuosa de las creencias y opciones individuales podría contribuir a reducir.

Dificultades en el sector agrícola

40. El sector agrícola se ha enfrentado con una situación especialmente difícil en los últimos años. Los precios internacionales de los productos agrícolas se redujeron casi un 9% en 1998 y otro 12% en 1999. El descenso acumulado de casi el 19% en comparación con los precios de 1997 y casi 30% comparado con 1996 ha agudizado los graves problemas de rentabilidad experimentados por el sector agrícola de la región en el último decenio. Además, aunque la demanda de productos agrícolas tiende a ser relativamente inelástica, la fuerte disminución de la tasa de crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe ha afectado también a la demanda interna y la rentabilidad. Empero es importante mencionar que la reducción en los precios de productos alimentarios básicos puede contribuir a aliviar aspectos de inseguridad alimentaria para hogares en rangos vulnerables.

41. Las catástrofes naturales registradas en numerosas zonas de la región durante los dos últimos años han empeorado la situación. Durante ese período, la intensidad de las catástrofes excedió con mucho los límites normales y los de la alta vulnerabilidad de la agricultura frente a los fenómenos naturales, alcanzando niveles dramáticos en varios países.

42. Como consecuencia de estos problemas, la tasa de crecimiento de la producción agrícola regional fue inferior al casi 3,5% alcanzado a mediados del decenio de 1990. En 1998, la tasa de crecimiento fue tan sólo del 1,6%. En 1999, aunque la producción experimentó mejoras relativas en la mayor parte de los países, la tasa de crecimiento del sector siguió siendo por lo general muy baja: 2,2% como promedio. La agricultura de América Latina y el Caribe ha sufrido ya tres años de estancamiento. La tasa de crecimiento de la producción agrícola ha sido inferior al 2% anual entre 1996 y 1999.

Descensos en la población económicamente activa y en la producción del sector

43. En la actualidad, la producción del sector representa sólo el 7,3% del PIB regional. Sin embargo, en muchos países de la región una parte importante de las actividades comerciales e industriales se basan en la producción agrícola.

44. En los dos últimos decenios, la proporción de la población económicamente activa dedicada a la agricultura se ha mantenido en una cifra próxima a los 44 millones de personas. Durante ese mismo período, la población económicamente activa en toda la región ha pasado de 130 millones a 217 millones de personas. Esto significa que los otros sectores han absorbido todo el crecimiento del número de trabajadores. La agricultura da empleo a una proporción decreciente de la población activa. Ha disminuido desde algo más de un tercio del total de los trabajadores en 1980 al 25% en 1999 y en la actualidad el sector emplea sólo al 20%.

45. Esta tendencia - y el hecho de que la parte del producto correspondiente al sector se ha mantenido estable - ha hecho que se reduzca la diferencia de la productividad desfavorable para los trabajadores agrícolas. La productividad global por trabajador activo en la región ha aumentado en torno a un 10% en el último decenio, mientras que en la agricultura el crecimiento ha sido más rápido, debido sobre todo al incremento cero de la población activa. El incremento global de la productividad por trabajador agrícola activo fue del 16 por ciento en el decenio de 1980. En el de 1990, la productividad por trabajador activo en la agricultura aumentó otro 25%. La productividad por persona empleada en la agricultura fue sólo el 27% del promedio global en 1980. En 1999 aumentó al 31% y en la actualidad ha alcanzado el 36%. El crecimiento económico y la generación de oportunidades de empleo productivo fuera del sector agrícola han posibilitado también una mejora de la eficiencia y de la productividad por trabajador activo en el sector agrícola.

El problema está en la rentabilidad ...

46. Es indispensable mejorar la rentabilidad y la competitividad en la agricultura. Y esto no sólo es aplicable al crecimiento de las tasas de productividad en la agricultura. Será siempre deseable que la agricultura progrese y es indispensable recuperar los amplios márgenes actuales con respecto a los rendimientos que podrían alcanzarse si estuviera generalizado el uso de las tecnologías disponibles. **Pero elementos que van más allá de las tecnologías agrícolas y de la capacidad de los trabajadores agrícolas inciden también de manera decisiva en la debilidad del crecimiento agrícola.**

47. Aun cuando los recursos naturales, la mano de obra y el desarrollo tecnológico sigan siendo sumamente importantes, las transformaciones mundiales y las nuevas condiciones de los mercados agrícolas han dado lugar también a un aumento de la incidencia de factores que son exógenos al sector agrícola. Entre ellos pueden citarse, por ejemplo, los tipos de cambio, los tipos de interés y la estabilidad del marco macroeconómico, la eficiencia de los sistemas y servicios financieros, el posicionamiento internacional, la reglamentación económica y la organización de los agentes de producción, la calidad y honradez de la administración pública, la educación y la calificación de los trabajadores manuales.

48. Se reconoce que la rentabilidad depende de la totalidad de la cadena de producción-transformación-consumo. Para que la agricultura llegue a ser una actividad rentable, no basta que la producción en las explotaciones agrícolas sea eficiente. Es necesario fortalecer la competitividad del sistema en su conjunto.

... pero la solución no se halla sólo en el sector

49. Del mismo modo que muchos de los factores determinantes del progreso agrícola son ajenos a la agricultura, la agricultura y el desarrollo rural tienen una importancia que va más allá de la producción del sector. En la actualidad, la proporción del empleo en actividades no agrícolas en el medio rural asciende al 29% del empleo rural total. Este tipo de empleo tiende a ser más productivo. Los ingresos rurales derivados de actividades no agrícolas en América Latina y el Caribe representan el 47% de los ingresos rurales totales. No se puede pasar por alto la dinámica de estas actividades en relación con el desarrollo específicamente agrícola.

50. El sector de las actividades no agrícolas en las zonas rurales crece más de prisa y de manera más equitativa donde la propia agricultura es más dinámica. Este efecto multiplicador del aumento de los ingresos agrícolas a través de los vínculos de producción, los desembolsos o las inversiones es sumamente importante para la formulación de una estrategia de desarrollo rural y resulta fundamental para superar la marginalidad a nivel nacional.

IV. DESAFIOS Y OPORTUNIDADES PARA EL FUTURO

51. El éxito del desarrollo rural depende de la consecución de un ajuste macroeconómico acertado, unida a la creación de los incentivos adecuados para los agricultores. Este proceso debe ajustarse continuamente y requiere un diálogo con los gobiernos y con los actores rurales. En este diálogo han de abordarse expresamente los diferentes tipos de restricciones que surgen como resultado de la globalización, una gestión más responsable y un mayor deseo de participación. Es preciso tener en cuenta esas restricciones al definir políticas o estudiar arreglos institucionales.

52. Cuando se trata de definir políticas de desarrollo rural, no se puede soslayar el hecho de que las reformas estructurales ha significado la aparición de nuevos actores, la definición de nuevos derechos y responsabilidades y la delimitación todavía provisional entre las esferas pública y privada. Todo ello implica una tarea crucial y básica: **el fomento y la expansión del interés público basado en la responsabilidad compartida.** En otras palabras, el desarrollo rural no es sólo un conjunto de políticas económicas**.** Ha de tener también en cuenta las condiciones políticas y sociales que son el resultado de la modernización y democratización de las sociedades latinoamericanas.

La descentralización requiere fortaleza institucional

53. Es necesario abordar el tema de la descentralización dando la debida importancia a la heterogeneidad y las necesidades locales. Esto implica delegar poder y atribuciones, tanto a los municipios como a las organizaciones de agricultores.

54. Las enseñanzas adquiridas en años de descentralización - en algunos países durante más de dos decenios - señalan tres esferas que son motivo de preocupación: a) la necesidad de unir a los procesos de descentralización programas de capacitación bien formulados y financiados, destinados a los funcionarios públicos locales. Al igual que las organizaciones locales, los gobiernos locales necesitan conocimientos prácticos específicos relacionados con las vinculaciones a niveles superiores del gobierno y a las fuentes de información; b) la necesidad de diferenciar entre descentralización administrativa, descentralización fiscal y descentralización política. Aunque todas ellas son partes integrantes de un proceso global, la elección de cuál de ellas ha de constituir el punto de partida de la descentralización no deja de repercutir en los resultados efectivos; c) la prueba clara de que normalmente la descentralización fracasará si el

gobierno federal o central carece de cohesión institucional. Esta perspectiva subraya el hecho de que, dado que los procesos de descentralización activan la reorganización de un determinado equilibrio de fuerzas, han de contar con un firme apoyo en lo que concierne su impulso inicial y ofrecer resultados claros y relativamente rápidos en el plano local para poder mantener su impulso a nivel comunitario. En otras palabras, el éxito de la descentralización exige estados fuertes de un punto de vista institucional, y no débiles. **Los Estados débiles generan dispersión y fragmentación administrativa, y no descentralización.**

55. Desde este punto de vista, es necesario que el desarrollo rural se oriente de manera clara a la promoción de organizaciones civiles. Aunque no sean predominantes, ni sean siempre sostenibles en las zonas rurales, estas organizaciones son un lugar adecuado para la experimentación institucional en relación con la descentralización y las instituciones locales.

Instituciones y organizaciones

56. La creación de estas condiciones locales no es suficiente. Es fundamental reorganizar los acuerdos nacionales para garantizar una visión estratégica del desarrollo de las zonas rurales. Una pregunta que resume la preocupación principal a este respecto es la siguiente: **¿Cuál es la nueva misión de los ministros de agricultura?** La pregunta en sí es un síndrome de un nuevo contexto surgido como consecuencia de las reformas económicas y políticas en la región.

57. Un desafío importante a este respecto es la **asignación de recursos** como espacio estratégico para mantener consultas y concertar acuerdos. Por una parte, este debate se mantiene en el plano del presupuesto nacional; por otra, está relacionado con qué cantidad del presupuesto para el desarrollo rural se destina a las regiones, las ciudades y las localidades. La asignación de fondos públicos a las regiones más desarrolladas que practican la agricultura comercial o a las regiones más pobres que practican la agricultura tradicional ha sido siempre motivo de controversia. La solución más sencilla - aunque no necesariamente la mejor - consiste en diferenciar entre promoción económica y apoyo social.

Políticas sociales y desarrollo rural: lista de opciones

58. En casi todas las sociedades de América Latina, la crisis del decenio de 1980 dio lugar a procesos de reestructuración amplios y variados que no sólo afectaron al sistema político y económico, sino también a la esfera cultural, desde el punto de vista de la formación y transmisión de valores importantes para la integración social. El intento de replantear y lograr un consenso para una nueva visión de la justicia social - es decir, una serie de principios sustantivos para valorar las políticas, las instituciones y las prácticas sociales - tiene un componente de equidad muy importante. Su objetivo es garantizar la igualdad de oportunidades, pero no pretende crear una falsa simetría social que trate de erradicar artificialmente diferencias e intereses. Puede que ese sea el punto de convergencia entre política social y democracia.

59. La reforma de la política social exige una revisión profunda de los vínculos con la política macroeconómica, y en particular la política fiscal. Si la estabilidad macroeconómica se presenta desde el punto de vista social como una promesa de distribución equitativa de los posibles beneficios que se derivarán en el futuro del crecimiento, la política fiscal puede entonces desempeñar una importante función a corto plazo durante los diferentes períodos de transición entre el desarrollo dirigido por el Estado y el desarrollo dirigido por el mercado.

60. Se ha escrito mucho recientemente sobre algunos de los aspectos más preocupantes de la situación actual en América Latina y el Caribe: ¿Qué medidas pueden mejorar la distribución de

los ingresos? ¿Qué combinación de las políticas disponibles puede contribuir a resolver los problemas de desequilibrio regional, falta de integración de las políticas sociales y participación democrática limitada? A continuación se intenta dar una serie de respuestas que no se presentan necesariamente como opciones alternativas.

61. Las **transferencias fiscales** con un firme apoyo financiero se consideran una condición necesaria para la renovación de la política social en dos de sus esferas más importantes: a) la lucha contra la pobreza extrema, especialmente en lo que concierne a la seguridad alimentaria de las familias con recursos limitados; y b) la consolidación de un sistema eficiente y justo de servicios básicos para la población con el fin de garantizar una mejora en su acceso.

62. El **gasto público en infraestructura** es otro instrumento de redistribución, especialmente en las zonas rurales. En primer lugar, es necesario reducir los costos de transacción asociados con el transporte de las mercancías en las zonas rurales. En segundo lugar, ese gasto puede traducirse en una mejora de los ingresos, la creación de empleo y oportunidades permanentes de comercialización.

63. En general, toda **reforma tributaria** ha de tener en cuenta los problemas de igualdad - ampliando la base positiva y reduciendo la evasión y los resquicios tributarios - y de rendición de cuentas de los contribuyentes. La introducción de pactos fiscales - o contratos cívicos[1] - basados en una definición clara de las prioridades y los criterios de distribución, a través de los cuales se canalicen las contribuciones fiscales, puede ser un instrumento de responsabilidad fiscal.

64. El **apoyo en gran escala al denominado "tercer sector"** es un elemento estratégico e importante para una nueva política social. Estas iniciativas, que pueden proceder del sector estructurado o del sector no estructurado de la economía, se orientan al fomento de microempresas, cooperativas y empresas asociadas en redes de comercialización y de servicios. La finalidad es generar un **entorno propicio que genere oportunidades** tanto para crear pequeñas y medianas empresas como para obtener acceso a conocimientos tecnológicos y en materia de gestión y comercialización.

65. **Es necesario prestar especial atención al desarrollo y aumento de la competitividad de los sectores menos favorecidos de la sociedad.** A este respecto, cabe señalar la importancia de renovar y ampliar los programas de formación en el sector informal y ofrecer más oportunidades de comercialización, así como difundir conocimientos de gestión a las microempresas del sector económico estructurado.

Reconstrucción de las instituciones

66. Para alcanzar estos objetivos se necesitan tres componentes básicos: a) organización, para reducir los costos de transacción y mejorar el acceso a los servicios públicos y a los recursos productivos; b) formación con fines de adaptación a las nuevas exigencias del desarrollo económico y social; c) planes institucionales de formación de capital, asistencia técnica y comercialización adaptados a las condiciones de las microempresas.

67. Lo que en realidad importa es **la estructura de los incentivos y oportunidades.** La tendencia a aumentar la productividad "invirtiendo en las personas" ha adquirido una importancia

[1] Compromisos de los gobiernos de orientar los recursos fiscales a actividades específicas como la educación o la infraestructura rural.

decisiva en las estrategias de desarrollo. Pero el aumento de la productividad es el resultado conjunto del desarrollo económico y de cambios en las reglas y normas.

68. El **capital social**, como por ejemplo la confianza, las normas y las redes, puede mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar una acción coordinada. Uno de los beneficios asociados con el concepto de confianza mutua es que, al reducir los costos de transacción, las relaciones de confianza mutua pueden aumentar la eficiencia del mercado y por consiguiente la formación de capital humano; la existencia de redes y de sanciones sociales puede mejorar tanto el nivel de formación del capital humano como, lo que tal vez sea más importante, los fines sociales a los que se destina ese capital humano.

69. Cuanto antecede exige una matriz común y un esfuerzo concentrado y orientado hacia lo que hemos denominado una **"reconstrucción de las instituciones"**. El concepto trata de definir un esfuerzo deliberado desde el estado y desde la sociedad civil como respuesta a una situación crítica. Esta situación, producto de una combinación de **fragmentación social y debilidad institucional,** exige el establecimiento de una serie de compromisos mutuos sobre derechos y obligaciones. Estos compromisos determinan un **pacto de garantías** con un solo objetivo: contribuir a establecer unos principios mínimos en los que puedan basarse las negociaciones y que permitan resolver las diferencias y discrepancias inevitables en las sociedades pluralistas. No es cuestión de glorificar la función que pueden desempeñar los procesos de creación de consenso, sino de afirmar su papel insustituible en la modulación del **ritmo de cambio.** Puesto que no es posible conseguir un pacto de garantías en el vacío, es preciso que la contribución de los actores sociales, sus movilizaciones y sus exigencias se articulen en esta estructura institucional.

70. Este proceso de reconstrucción institucional puede beneficiarse de los impulsos procedentes de la movilización social, del diseño de políticas y de una buena estructura de incentivos y sanciones que certifiquen el cumplimiento de las normas (instituciones encargadas de su aplicación). Estamos hablando de normas que asignan atribuciones, a la vez que las limitan, en una determinada esfera. En lugar de instrucciones detalladas que pueden ser objeto de diversas interpretaciones y enfrentarse, en la práctica, con diversas limitaciones se insiste en la función de los incentivos para moldear las acciones y los resultados.

71. La enseñanza que puede sacarse de más de un decenio de reformas institucionales es que el escaso desarrollo de ciertos mercados o la existencia de mercados incompletos exige un a intervención pública aunque **no necesariamente de organizaciones gubernamentales.** En este sentido, la expresión **“organizaciones públicas no gubernamentales” (OPNG)** podría ser apropiada para indicar el suministro de cierto tipo de bienes públicos, básicamente intangibles, como por ejemplo políticas, normas y reglamentos, a través de actores privados.

72. El rasgo principal que las define es que estas organizaciones no están vinculadas a un determinado régimen político ni sujetas a las diversas normas de selección y composición aplicables a las organizaciones gubernamentales que dependen del sufragio universal. Como ejemplos de esas organizaciones cabe citar las comisiones de derechos humanos o los organismos electorales autónomos. Los bancos centrales, cuando son autónomos y están sujetos a la fiscalización social y a la rendición de cuentas a la sociedad, podrían ser también un ejemplo del tipo de organización denominada OPNG.

73. En el caso de las OPNG, el problema fundamental para desalentar comportamientos oportunistas sería garantizar la participación lo más amplia posible de los diversos actores sociales en el proceso decisorio. Es evidente que esta alternativa es costosa en lo que se refiere a su formulación e inicio. El segundo aspecto problemático es que los errores en la aplicación de una

determinada norma, en su prescripción o en el establecimiento de sanciones perjudica a la confianza en la norma y afecta también a la credibilidad de la propia OPNG.

74. Hay otras dos cuestiones que se plantean en relación con las OPNG. Su existencia no tiene por qué producirse en un determinado medio. Cabe prever ejemplos tanto en un medio local tanto como en un medio mundial. Por otra parte, este proceso de reconstrucción institucional requiere una estructura sólida de incentivos y sanciones que puedan garantizar el cumplimiento de las normas y reglamentos. En general, los actores sociales están bien dispuestos a cumplir normas de diverso carácter cuando están convencidos de que se está consiguiendo el objetivo común que se persigue y de que existen medios para asegurar que los otros actores las cumplan también. Esta actitud es lo que se denomina cumplimiento casi voluntario.

75. En síntesis, no tiene sentido promover la flexibilidad, la transparencia y la participación sin reconocer la diversidad económica y el pluralismo. Lo importante es incorporar tanto las numerosas estrategias diferenciadas como los actores sociales que las encarnan en las organizaciones, los arreglos institucionales y las políticas. Sin embargo, este diálogo exige normas precisas y una estructura de incentivos para **garantizar la participación con responsabilidad civil**. Estas organizaciones públicas no gubernamentales pueden ayudar a conseguirlo. Al afrontar problemas a largo plazo mediante el suministro de ciertos bienes públicos que probablemente no devengarán beneficios inmediatos ni recibirán una atención sostenida de las instituciones gubernamentales, se crea un espacio para el despliegue de una capacidad mejorada de negociación entre los actores sociales y para la definición de políticas públicas a largo plazo. Esto, a su vez, puede ser crucial para canalizar las energías sociales en una dirección que refuerce la cohesión social. De hecho, la reconstrucción institucional orientada a resolver problemas de cohesión social parece ser el objetivo central de las políticas públicas.