

I

NUEVA POLÍTICA AGRARIA PARA EL DESARROLLO

Por
RAFAEL MORENO ROJAS (*)

I. INTRODUCCIÓN

LAS expectativas generadas por el acelerado crecimiento de las economías latinoamericanas en las décadas de postguerra, liderado por el proceso de industrialización sustitutiva, crearon la falsa ilusión de que el crecimiento industrial «arrastraría», dinámicamente al resto de los sectores económicos. En el caso de la agricultura se esperaba que induciría un proceso significativo de modernización productiva.

Aunque el crecimiento medio de la agricultura regional en los años sesenta superó, por cierto margen, al aumento de la población (alcanzó al 3,3% entre 1960 y 1970), y satisfizo algunas de las funciones que de ellas se esperaban en el proceso de desarrollo (alimentos baratos, divisas y por lo general transferencia de excedentes económicos a otros sectores), el patrón de modernización agrícola resultó incapaz de sostener al dinamismo conseguido en el decenio de los sesenta y puso en evidencia sus serias limitaciones.

Dicho patrón se caracterizó por dos sesgos importantes; el resultado de privilegiar el crecimiento urbano-industrial a expensas de desarrollo agrícola-rural; y la tendencia a favorecer, en el ámbito de la agricultura, a la gran empresa productora de bienes exportables o de insumos industriales a expensas de la pequeña agricultura, orien-

(*) Subdirector General. Representante regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril-junio 1990).

tada a la producción de alimentos básicos. Estos sesgos dieron lugar, por una parte, a que se amplie la brecha entre la productividad industrial y la agrícola y, de otra, a que se acentúe la bimodalidad estructural propia del sector agropecuario, y crearon, a través de la sobrevaloración de las monedas, precios relativos adversos a éste.

Los principales rasgos del patrón de modernización agrícola adoptado por la mayoría de los países de la región fueron: *En primer lugar*, su carácter parcial y polarizador, al concentrarse en algunas regiones y centrarse en algunos productos y en un número reducido de productores. *En segundo lugar*, la precariedad de la articulación entre la agricultura y la industria, en claro contraste con la experiencia de los países de industrialización exitosa. *En tercer lugar*, una indiferencia por el impacto ambiental del patrón tecnológico asumido; en el caso del segmento de agricultura moderna, porque indujo a la contaminación química de los suelos, al agotamiento de la napa freática y a la deforestación.

La evolución de la agricultura se dio en un marco internacional desfavorable. El esfuerzo exportador agropecuario debió sufrir las repercusiones de la tendencia a la caída persistente de los precios internacionales de los productos básicos. El comportamiento del intercambio intrarregional, por su parte, ha sido irregular y en los años ochenta, cuando mayores fueron las expectativas puestas en su efecto dinamizador de las economías de la región, aquél se contrajo notoriamente.

En un contexto como el descrito, a la agriculturas de la región se les plantea el enorme desafío de contribuir a superar los graves efectos resultantes de sobreendeudamiento externo y de las políticas de ajuste económico que han sido aplicadas. Ello supone impulsar una estrategia que apunte simultáneamente a acelerar el crecimiento sectorial y a mejorar la equidad distributiva, de modo de compensar, aunque sea en parte, el mayor peso relativo que la crisis impuso a los sectores más desposeídos.

Una estrategia de desarrollo agrícola y rural para América Latina y el Caribe no puede dejar de considerar la estrecha y creciente interrelación entre las economías y agriculturas de los países desarrollados y en desarrollo. La reactivación de las agriculturas de estos últimos tendría dos efectos positivos: incrementaría la producción y el ingreso disminuyendo la pobreza y la falta de alimentos en los países pobres y, al mismo tiempo, fomentaría el crecimiento de la producción alimentaria global gracias al aumento de la demanda alimenta-

ría que los nuevos ingresos permitirían. Por ello, es aconsejable la relocalización de la producción agropecuaria mundial favoreciendo el crecimiento de las agriculturas en los países en desarrollo, lo que normalmente coincide con el mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas.

Uno de los grandes obstáculos al avance de los sectores agrícolas en América Latina y el Caribe es el estancamiento económico de estos países porque al limitar el crecimiento de la demanda de alimentos y la inversión, debilitan los factores que los impulsaron en el pasado. Se requiere de una estrategia de reactivación de las economías nacionales con un componente de política sectorial capaz de impulsar a la agricultura y al mismo tiempo de aprovechar los efectos multiplicadores positivos que este impulso genera. Entre estos últimos, destaca la capacidad de la agricultura para contribuir a solucionar la crisis de la deuda externa.

Un examen de la experiencia internacional indica que una condición necesaria para el logro simultáneo de crecimiento y equidad, es la conformación de estructuras productivas capaces de competir exitosamente en los mercados mundiales. En el caso de la agricultura, su contribución a esta tarea supone: valorizar en nuevos términos el potencial productivo de los recursos internos; favorecer aquellas formas de producción con mayor capacidad de generación neta de divisas y con mayor potencial de absorción productiva de fuerza de trabajo; fortalecer la articulación de los sectores de industria y servicios, y abandonar la pasividad con que en el pasado se asumía la inserción en mercado externo, creando y sosteniendo un clima macroeconómico adecuado a este propósito.

La transformación de la estructura productiva agropecuaria, en términos acordes con los objetivos mencionados, plantea impulsar simultáneamente una serie de procesos de cambio en las tendencias prevaescentes, entre otros: I) reducir progresivamente la heterogeneidad de la estructura productiva sectorial, privilegiando la modernización de la pequeña y mediana agricultura; II) reorientar selectivamente la transferencia de excedentes y las inversiones de modo coherente con el objetivo anterior; III) reforzar la articulación entre agricultura, industria y servicios para de aprovechar la capacidad potencial de estos dos últimos, de inducir progreso técnico en la agricultura y de valorizar el espacio rural a través de una relocalización de la industria en el campo; IV) superar el carácter asimétrico de la inserción de la agricultura en el mercado mundial, impulsando

la diversificación y la exportación de productos con mayor valor agregado y de demanda más dinámica que los tradicionales, así como, reduciendo el grado de vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios nacionales; V) reducir la dependencia tecnológica, la cual implica cambios significativos en la orientación y estructura institucional de los sistemas nacionales de investigación y transferencia tecnológica, para otorgarles la capacidad de avanzar en línea con tecnologías eficientes pero de bajo riesgo y de reducida exigencia de insumos, funcionales a la transición tecnológica de la pequeña agricultura otorgando desde ya, la atención que merecen la biotecnología y la informática por los efectos que su aplicación ejercerá sobre la competitividad de las agriculturas nacionales, y VI) revalorizar los acuerdos de integración regional y subregional como mecanismos capaces de facilitar el fortalecimiento de la competitividad de las agriculturas nacionales.

Este complejo y difícil conjunto de tareas enfrentará, sin duda, obstáculos e intereses creados diversos; sin embargo, dado que se trata de objetivos destinados a beneficiar a la mayoría de la población, la capacidad de liderazgo es decisiva para generar formas de concertación que permitan transformar la propuesta estratégica en poder de ejecución, el poder en acción y la acción en resultados que correspondan a los objetivos planteados.
