

# Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington, D. C.

**Serie de políticas y estrategias  
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Echeverría, Ruben G.

Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe / [preparado por Ruben G. Echeverría]

p. cm. (Sustainable Development Dept. Sector strategy and policy papers series ;  
RUR-102)  
Includes bibliographical references.

1. Agricultural industries- -Latin America. 2. Agricultural industries - -Caribbean Area. 3. Rural development- -Latin America. 4. Rural development- -Caribbean Area. 5. Agricultural development projects- -Latin America- -Finance. 6. Produce trade- -Latin America. 7. Produce trade- -Caribbean Area. 8. Inter-American Development Bank. I Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. II. Series.  
338.13 E46--dc21

Este documento fue preparado por Ruben G. Echeverría, Asesor Principal sobre Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible, sobre la base de diversos estudios y conclusiones de reuniones técnicas en el ámbito nacional y regional, y al informe de consultoría "Reflexiones para una estrategia de inversiones en el sector agroalimentario de América Latina" preparado por M. Piñeiro (1966). Se agradecen las sugerencias de H. Binswanger, N. Birdsall, A. de Janvry, J. Garrett, D. Hueth, A. McCalla, A. Monares, K. Murphy, P. Pinstrop-Andersen, G. E. Schuh, D. Steen, L. A. Thrupp y S. Vosti quienes participaron en un seminario inicial de reflexión sobre el papel del Banco en el desarrollo agroalimentario (5 de mayo de 1995). También se agradecen los comentarios de W. Arensberg, A. Beltrán, K. Barthel, J. M. Caballero, H. Cohan, M. Collins, A. Gulliver, J. Horton, W. Janssen, D. Kaimowitz, A. MacMilan, H. Malarín, J.C. Martínez, G. Montes, E. Moscardi, R. Quiroga, L. Reza, R. Rortvedt, L. Sonn, F. B. Souza, W. Vaughan, A. Vildoso, W. W. Wirsig y M. Yano. Se reconoce la colaboración de F. J. Proenza durante la preparación del trabajo y los comentarios recibidos en el Comité de Programación y en el Comité de Políticas del Banco. Por último, se agradece la colaboración de D. Rodríguez, X. Anwandter y L. Espinosa en la finalización del documento y a G. Testa por las sugerencias de edición.

Esta estrategia (GN-2069-1) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco el 12 de enero de 2000.

Enero de 2000

Esta publicación (Número de referencia: RUR-102) puede obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones SDS, Parada W-0504  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Correo electrónico: [sdsinfo@iadb.org](mailto:sdsinfo@iadb.org)  
Telefax: 202-623-1708  
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/>

## INDICE

### Resumen

<b>1. Introducción</b>	1
<b>2. La evolución del sector</b>	4
La importancia económica y social del sector	
Estructura de la producción y oportunidades de ampliar el comercio agroalimentario	
Lecciones que se desprenden de la modernización del sector	
La experiencia del Banco en el sector	
La necesidad de un nuevo enfoque	
<b>3. Areas prioritarias de inversión</b>	18
Consolidación de los programas de reforma económica y apoyo a la transición	
Modernización del Estado y de los servicios básicos	
Desarrollo de mercados de tierras	
La necesidad de desarrollar mercados financieros rurales, el desafío pendiente	
Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	
Fortalecimiento de los recursos humanos y de la infraestructura rural	
<b>4. Plan de acción</b>	30
Conceptualización de programas en el marco de estrategias sectoriales a nivel de país	
Preparación, seguimiento y evaluación de proyectos	
Movilización de recursos para la integración regional	
Respaldo inicial para implementar la estrategia	
Costos de implementación de la estrategia e indicadores para medir su ejecución	
<b>Referencias</b>	35

### Cuadros

1. Resumen de áreas prioritarias de inversión, objetivos y actividades de desarrollo agroalimentario y rural
2. Importancia económica del sector agropecuario en las Américas, 1975-96

### Figuras

1. Importancia relativa del sector agropecuario en el producto bruto total, 1996
2. Relación entre el crecimiento agropecuario y el crecimiento económico total, 1990-97
3. Evolución del financiamiento BID a los sectores agropecuario, rural, forestación y pesca, 1961-98
4. Porcentaje del financiamiento BID dedicado a los sectores agropecuario, rural, forestación y pesca, 1961-98
5. Financiamiento BID al sector agropecuario por actividad, 1961-98
6. Financiamiento BID al sector agropecuario Instrumentos tradicionales
7. Financiamiento BID al sector agropecuario Instrumentos modernos
8. Financiamiento BID al sector agropecuario Instrumentos tradicionales y modernos

## RESUMEN

El fin del siglo representa un momento de inflexión en la historia económica de América Latina. Los procesos de reforma económica iniciados en la década pasada, unidos a la globalización de los mercados mundiales, han tenido un profundo impacto sobre la estructura económica y el pensamiento político de la región. Pasada la fase del ajuste con recesión, el desafío actual consiste en consolidar el crecimiento económico y lograr una mayor equidad. Comienza ahora una etapa en la cual la inserción de la región en la economía mundial adquiere una nueva dinámica. Un elemento clave de esa dinámica son las transformaciones productivas del sector agroalimentario y las nuevas oportunidades que dicha producción tiene en el comercio internacional.

A su vez, el contexto rural de América Latina y el Caribe muestra una dramática situación de pobreza, lo que constituye un enorme desafío social y político para los países de la región, incluyendo las ramificaciones con fenómenos de violencia rural, la producción y comercialización de cultivos ilícitos, y la inseguridad en la tenencia de la tierra. En la mayoría de los países de la región la pobreza rural, donde está concentrada la extrema pobreza, no se ha modificado substantivamente durante la década de los noventa, manteniéndose cerca de los 78 millones de personas. Los pobres rurales constituyen más del 60% de los pobres en México, Centroamérica y los países andinos. Aproximadamente dos tercios de la población rural en condiciones de pobreza son pequeños agricultores y el resto son trabajadores sin tierra. Mientras que la mitad de los pobres rurales tienen limitado acceso a los recursos productivos para generar suficientes ingresos agrícolas, las proyecciones indican que dicho grupo aumentará más rápido que los pobres rurales que sí tienen acceso. Asimismo, cabe resaltar que pobreza y etnia están fuertemente correlacionadas, y que un cuarto de la población en condiciones de extrema pobreza es indígena.

La situación crítica de pobreza rural refuerza la necesidad de avanzar hacia un nuevo consenso regional que posibilite mejorar las orientaciones de política rural, especialmente tomando en cuenta que los resultados luego de quince años de ajustes

son precarios en cuanto a la persistencia de altos niveles de pobreza e incremento de la mala distribución del ingreso. Para lograr resultados satisfactorios en la reducción de la pobreza, se requiere complementar el marco de políticas macroeconómicas con estrategias sociales que logren cambios estructurales en el desarrollo del capital humano y en la calidad de vida de la población rural. En este sentido, *la estrategia de reducción de pobreza rural*, recientemente desarrollada por el Banco, es consecuente con aspectos de eficiencia y de equidad, incorporando una concepción territorial que abarca aspectos multisectoriales, y elementos diferenciales basados en la singular heterogeneidad de situaciones rurales en América Latina y el Caribe. Dicha estrategia, de largo plazo, busca soluciones a esos desafíos y resalta el hecho de que aproximadamente la mitad de la población rural en condiciones de pobreza tenga escasas opciones agrícolas para superarla. Frente a esta realidad y las variadas características de la pobreza rural existen al menos cinco alternativas para su reducción: actividades productivas agropecuarias (para aquellos campesinos con potencial de desarrollo por esta vía), actividades productivas rurales no agrícolas (artesanías, turismo, industria, etc.), la diversificación de ingresos mediante actividades agrícolas y no agrícolas fuera de la finca, la tradicional migración a zonas urbanas y las redes sociales para aquellos segmentos de población en condiciones de pobreza que no pueden migrar ni emplearse en actividades productivas. Estas opciones para reducir la pobreza rural operan en un contexto en donde el sector agropecuario es todavía la principal fuente de ingreso en el medio rural y que, por lo tanto, su desarrollo afecta directa e indirectamente las situaciones de pobreza rural.

En consecuencia, y complementando la estrategia de reducción de pobreza rural mencionada, este documento se enfoca en las opciones para el desarrollo agroalimentario, de singular importancia para los pequeños y medianos productores y para los habitantes del medio rural y urbano de los países de la región. En este sentido, se está redescubriendo el potencial papel central del sector en cuanto a lograr mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad. La década de los noventa define noto-

riamente el cambio del viejo paradigma de la agricultura protegida en una economía cerrada, con excesiva intervención estatal, limitada a la producción primaria y con precaria vinculación entre agentes económicos, a un sector articulado a la política macroeconómica, enfocado en las ventajas competitivas, ampliado a los servicios colaterales e integrado vertical y regionalmente concentrándose cada vez más en polos de desarrollo. Estos hechos comienzan a traslucirse en las actividades de los países y de los organismos internacionales reflejando las prioridades de la comunidad internacional. Ejemplos de esto son la nueva importancia dada al sector rural por el BID y el Banco Mundial, y la resonancia lograda por la Visión 2020 sobre la alimentación, la agricultura y el medio ambiente desarrollada por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y por la Conferencia Mundial sobre la seguridad alimentaria preparada por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) en 1996.

El *sector agroalimentario* (agricultura, ganadería, producción forestal, pesca y agroindustria) es el motor fundamental de la economía rural. Aunque este documento enfatiza los dos primeros subsectores mencionados (lo agropecuario), es importante tener en cuenta al conjunto de actividades y sus vinculaciones con los demás sectores de la economía, y especialmente con el ámbito rural del que forma parte. Es precisamente en ese ámbito rural en donde confluyen, entre otros, aspectos de infraestructura, energía, finanzas, telecomunicaciones, agua y saneamiento, educación y salud. Al referirse al desarrollo agropecuario y sus vínculos específicos con el crecimiento económico, la reducción de pobreza rural y el uso sostenible de los recursos naturales, este documento complementa diversas acciones y estrategias del Banco.

*Existe consenso en que el desarrollo integral del sector agroalimentario posibilita:* (i) satisfacer las crecientes necesidades de alimentación a nivel mundial; (ii) reducir los precios reales de los alimentos (beneficiando especialmente a los consumidores más pobres, urbanos y rurales, los que gastan la mayor parte de su ingreso en alimentación); (iii) generar vínculos económicos de suma importancia en las cadenas productivas, tanto hacia

atrás (industrias productoras de semillas, fertilizantes, maquinaria) como hacia adelante (procesamiento, mercadeo y transporte de productos); (iv) incrementar el empleo y el ingreso (con el consecuente impacto en la disminución de pobreza); y (v) a través de aumentos en productividad (si ocurren de una manera sostenible), disminuir la presión sobre el uso de tierra, especialmente las zonas marginales, con el potencial efecto positivo sobre el medio ambiente.

En la *Octava Reposición*, el Banco recibió un mandato claro para promover y financiar programas y proyectos dirigidos a la modernización del sector agropecuario, aunque dicha decisión debería ser fortalecida para incluir plenamente al sector agroalimentario. Para el cumplimiento de este mandato es necesario recuperar el nivel de recursos financieros dirigidos al sector, los cuales disminuyeron drásticamente a partir de mediados de la década del ochenta, y definir una estrategia institucional que incorpore una visión sobre el futuro del sector e identifique con claridad los cuellos de botella que impiden su desarrollo.

Afortunadamente, la información acumulada en años recientes por organismos de investigación y *la experiencia acumulada por el Banco* permiten orientar esta reflexión; de ella surge con claridad: (i) el papel central que el sector agroalimentario ha desempeñado en el crecimiento económico; (ii) la pertinencia de políticas económicas sin sesgos negativos para la producción primaria; (iii) la importancia de la inversión pública y privada en infraestructura, desarrollo tecnológico y crédito como elementos imprescindibles para la modernización de la producción y el aumento de la competitividad; y (iv) el creciente papel del sector privado en el desempeño del sector, en la provisión de servicios y en la articulación con el resto de la economía.

Asimismo, las rápidas transformaciones mundiales y regionales definen un nuevo contexto económico e institucional en el cual el sector agroalimentario de América Latina adquiere una nueva dimensión. Las condiciones más favorables de los mercados internacionales que se derivan de los Acuerdos del GATT/OMC y de las propias condiciones estructurales que definen la oferta mundial de alimentos,

abren una nueva oportunidad para que América Latina a partir de su extraordinaria dotación de recursos naturales agrícolas y de las mejores condiciones macroeconómicas logradas durante la última década, incremente su participación en el comercio internacional de alimentos y productos forestales. Como consecuencia de los cambios mencionados, en algunas regiones comienza a surgir una agricultura más tecnificada, más articulada con la agroindustria y más orientada al mercado internacional. Estas transformaciones son necesarias para lograr una mayor especialización productiva y una mayor eficiencia económica. Al mismo tiempo, la existencia de niveles muy significativos de pobreza rural y la fragilidad de algunos sistemas ecológicos, obliga a enfocar las oportunidades de aumentos de la competitividad del sector agroalimentario en la región en un marco de equidad y sostenibilidad.

En este marco general, y dada la heterogeneidad de situaciones, el cuidadoso diagnóstico de la situación en cada país es un elemento esencial para definir instrumentos de política y programas de inversión que consoliden los cambios experimentados. Sin embargo, es necesario lograr que éstos mejoren sus características cualitativas y que los beneficios de las transformaciones se distribuyan más equitativamente entre todos los sectores sociales vinculados a la actividad agroalimentaria. El Banco puede en este proceso tener un papel de suma importancia, en áreas que se refuerzan mutuamente, como el desarrollo agroalimentario, la reducción de pobreza urbana y rural y la utilización sostenible de los recursos naturales.

El desafío es pasar de estrategias a operaciones identificando las oportunidades de inversión que generen un efecto multiplicador atrayendo mayores inversiones públicas y privadas a nivel nacional. En este sentido, surgen algunas *áreas prioritarias de inversión* de especial interés para el Banco, las que se analizan con más detalle en el documento y sólo se mencionan a continuación:

(i) la *consolidación de las reformas de políticas* públicas asegurando la disminución (o eliminación) de distorsiones de mercados y de señales de precios internacionales, el retiro de la intervención pública en actividades productivas y comerciales

(empresas paraestatales) y el apoyo temporal a programas de transición, con medidas compensatorias para productores y consumidores de bajos ingresos afectados negativamente por las reformas de políticas, apoyo productivo a pequeños agricultores, desarrollo de nuevos instrumentos de mercado y apoyo al sector privado (especialmente el fortalecimiento de la capacidad del sector empresarial pequeño y mediano y de grupos de productores) con el fin de canalizar inversión que articule y fortalezca las cadenas agroalimentarias;

(ii) la *modernización y reforma del Estado*, incluyendo la revisión de las funciones de los ministerios de agricultura y desarrollo rural y el fortalecimiento de los servicios básicos para el sector (desarrollo tecnológico, sanidad agropecuaria, e inocuidad de los alimentos, estadísticas sectoriales e información de mercados y apoyo a las negociaciones de comercio);

(iii) el desarrollo de los *mercados de tierras* mediante el fortalecimiento del marco legal y la organización de catastros que promuevan mercados de tierras más transparentes, la titulación y la promoción del arrendamiento de tierras rurales a corto, mediano y largo plazo, y ampliando el acceso a tierras;

(iv) el desarrollo de *mercados financieros* que faciliten las inversiones de largo plazo, imprescindibles para la diversificación y modernización de la producción;

(v) el *aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*, incluyendo el manejo de suelo, agua y del bosque natural y el manejo descentralizado de cuencas;

(vi) el fortalecimiento de los *recursos humanos* y el desarrollo de la *infraestructura* para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida rural.

Esta estrategia pretende facilitar la preparación de programas de préstamo y cooperación técnica, mejorando su calidad y generando consenso en el Banco y en la región sobre los asuntos críticos para el desarrollo sostenible del sector. La estrategia presenta un enfoque multisectorial integrado que incluye acciones e instrumentos que complementan

significativas áreas de trabajo del Banco, fundamentalmente el medio ambiente y los recursos naturales, la reducción de pobreza y la búsqueda de una mayor equidad social, el desarrollo de infraestructura y de mercados financieros, y la modernización y reforma del estado. Para poder poner en acción los elementos estratégicos y criterios mencionados es necesario realizar una labor sistemática, sujeta a revisión periódica, de formulación y revisión de instrumentos operativos y líneas de financiamiento. Esta labor se originaría en la demanda de los países y se desarrollaría en base al diálogo con los gobiernos y las propuestas de las unidades técnicas nacionales y de los Departamentos Regionales del Banco. Las prioridades para la acción del Banco en el sector, identificadas en este documento, tienen el propósito de guiar la asignación de recursos de la institución durante los próximos 10 años; lo que amerita una revisión de la política agropecuaria del Banco aprobada en 1982 (OP-721); y de la política de desarrollo rural del Banco aprobada en 1984 (OP-752).

El *plan de acción* propuesto resalta algunos elementos para fortalecer las operaciones del Banco con el objetivo de implementar eficaz y eficientemente las ideas centrales presentadas en el trabajo. Fundamentalmente, dichas acciones contemplan: (i) la preparación de programas en el marco de estrategias sectoriales a nivel de país enfocando la economía rural en su conjunto; (ii) el mayor énfasis en la preparación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión; y (iii) la movilización de recursos para la integración regional.

Asimismo, y con el fin de *respaldar inicialmente la puesta en práctica de la estrategia* se resalta la necesidad de: (i) difundir las iniciativas propuestas mediante diversas actividades a nivel nacional y regional con el objetivo de adaptar los criterios a las realidades subregionales y nacionales y potenciar la demanda por programas rurales y agroalimentos; (ii) fortalecer la capacidad técnica interna para el seguimiento e implementación de las acciones propuestas y reforzar las alianzas de trabajo establecidas con diversas agencias (FAO, IICA, GTZ, CEPAL, IFPRI, ISNAR, FIDA, USDA y el Banco Mundial); (iii) realizar estudios técnicos (modernización del sector público agropecuario, papel de la biotecnología en el desarrollo agroali-

mentario y reducción de pobreza rural, impactos de la liberalización del comercio agroalimentario e indicadores de sostenibilidad) con el objetivo de definir mejor los instrumentos de financiamiento propuestos; y (iv) preparar un informe anual que describa las actividades del Banco en el sector agroalimentario y en el ámbito rural a partir de fines del año 2000.

De acuerdo a las demandas y a las condiciones de cada situación, la implementación de la estrategia requerirá reforzar acciones en varios niveles, desde misiones de programación y estudios y estrategias de país, estrategias sectoriales subregionales y nacionales a nivel de los Departamentos Regionales del Banco, a la identificación concreta de instrumentos de financiamiento (del Banco, de la Corporación Interamericana de Inversión y de diversos Fondos, especialmente FOMIN) en cada programa. Suponiendo que respondiendo a una mayor demanda por financiamiento a programas rurales y agroalimentarios la cartera de proyectos tendrá un crecimiento moderado (entre 5% y 10% anual) en los próximos cinco años, la implementación de las acciones propuestas implicaría un aumento de los costos por el incremento en la preparación de operaciones y para llevar a cabo las acciones mencionadas de respaldo inicial a la implementación de la estrategia. Dicha inversión podría estimarse en un nivel de esfuerzo equivalente al costo de entre tres y cinco personas/año adicionales dependiendo del nivel de la cartera de proyectos en cada Departamento Regional. Sin duda, un costo pequeño frente a los beneficios esperados de un desarrollo gradual pero sostenible del sector. Dichos recursos se asignarían de acuerdo a las necesidades específicas, y no necesariamente implican crear nuevas posiciones sino la reasignación de recursos existentes que podrían quedar vacantes de otros sectores y/o funciones. Asimismo, se prevee que una parte del trabajo técnico incremental derivado de una mayor demanda por parte de los países puede realizarse mediante convenios de trabajo con agencias técnicas especializadas.

El éxito en la implementación de esta estrategia y el mecanismo de seguimiento para medirlo se basará en tres aspectos: (i) el crecimiento anual de la cartera de proyectos (número y montos de financiamiento); (ii) la calidad de dichos programas

medida de acuerdo a los resultados de evaluaciones técnicas; y (iii) los informes de progreso y los ajustes propuestos en el Informe Anual del Sector Rural y Agroalimentario a desarrollarse a partir del año 2000. Las áreas prioritarias de inversión y el plan de acción de esta estrategia se actualizarían en el año 2005 y la estrategia en su conjunto sería revisada a partir del año 2010.

El sector agroalimentario en América Latina y el Caribe tiene un futuro promisorio. Sin embargo, existen importantes desafíos que deben ser superados. Como principal organismo de financiamiento

en la región el Banco puede cumplir un papel fundamental apoyando a los países en la modernización y el desarrollo del sector agroalimentario. Un papel proactivo que facilite la movilización de recursos en inversiones estratégicas, la reflexión sistemática a través del diálogo de políticas y la disseminación de ideas y prácticas, y el desarrollo de programas que integren reformas económicas, fortalecimiento institucional y proyectos de inversión en áreas prioritarias tendrían un impacto fundamental en el desarrollo económico y social de la región. Este es el desafío institucional de la próxima década.

**Cuadro 1. Resumen de áreas prioritarias de inversión, objetivos y actividades de desarrollo agroalimentario y rural**

<i>Area Prioritaria</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Actividades</i>
<b>Consolidación de los programas de reforma económica y apoyo a la transición</b>	<p>Estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal</p> <p>Crecimiento económico general y sectorial</p> <p>Consolidación de reformas sectoriales</p> <p>Reducción de pobreza rural</p> <p>Apoyo a la transición y reconversión de subsectores</p>	<p>Apoyo a países altamente endeudados para reestructurar su deuda, reducir el déficit fiscal y mejorar su capacidad de administración macroeconómica</p> <p>Medidas compensatorias temporales para productores y consumidores afectados por la apertura económica</p> <p>Desarrollo de nuevos instrumentos de mercado (financiamiento de inventarios, manejo de riesgo y bolsas agropecuarias)</p> <p>Apoyo al sector privado empresarial para canalizar la inversión privada al sector agroalimentario</p>
<b>Reforma del Estado y servicios para el sector</b>	<p>Definición de políticas y estrategias agroalimentarias y de desarrollo de la economía rural</p> <p>Aumento de la competitividad y modernización del sector</p> <p>Mayor eficiencia en servicios públicos, y mayor complementariedad con el sector privado</p> <p>Descentralización y desconcentración de la acción pública</p> <p>Consolidar sistemas nacionales de innovación tecnológica</p> <p>Consolidar sistemas nacionales de sanidad animal y vegetal para la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades</p> <p>Desarrollo de mercados de insumos y productos</p>	<p>Reforma del mandato y la organización de los ministerios de agricultura y desarrollo rural</p> <p>Formulación de políticas y servicios adecuados para promover el desarrollo tecnológico, y la sanidad animal y vegetal, proteger la salud de la población y facilitar las exportaciones</p> <p>Fortalecimiento del sector público de investigación y fomentar la participación de productores, empresas, organismos no gubernamentales y universidades en el financiamiento y ejecución de desarrollo tecnológico, mediante fondos competitivos</p> <p>Información de mercados y promoción de exportaciones (incluyendo la modernización y privatización de servicios portuarios)</p> <p>Apoyo técnico para mejorar la capacidad de negociación de acuerdos de comercio internacional</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad del sector empresarial mediano y de grupos organizados de productores para producir y exportar productos de calidad</p>
<b>Desarrollo de mercados financieros, de capital y de manejo del riesgo</b>	<p>Expansión de servicios financieros confiables, sustentables y de bajo costo en áreas rurales</p>	<p>Reformas en el marco regulatorio e institucional para reducir costos de transacción y disminuir la informalidad</p> <p>Apoyo a la banca privada para facilitar su acción en el medio rural</p> <p>Apoyo a instituciones financieras emergentes (cooperativas de ahorro y crédito, ONG, bancos rurales) dedicadas a prestar servicios financieros al medio rural</p> <p>Promoción de la vinculación entre instituciones formales e informales de crédito</p> <p>Promoción del crédito a microempresas rurales y uso de tecnologías no tradicionales de implementación de sistemas de garantías para ampliar la cobertura</p>

<i>Area Prioritaria</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Actividades</i>
<b>Desarrollo de mercados de tierras</b>	<p>Aumento de la eficiencia de los mercados de tierra</p> <p>Regularización de la tenencia de propiedades rurales</p>	<p>Modernización de sistemas de catastro, registro y titulación de propiedades rurales</p> <p>Apoyo a esfuerzos de gobierno por facilitar la compra de terrenos por parte de pequeños productores o por consolidar proyectos tradicionales de reforma agraria</p> <p>Promoción del arrendamiento de tierras rurales a corto, mediano y largo plazo, permitiendo la negociación y venta de títulos de arrendamiento y facilitando su uso como garantía bancaria</p>
<b>Uso sostenible de recursos naturales</b>	<p>Conservación y aprovechamiento racional de recursos naturales</p> <p>Uso más eficiente de los recursos hídricos</p> <p>Manejo integrado de cuencas</p>	<p>Rehabilitación y mejoramiento de la operación y administración de sistemas de riego y fortalecimiento institucional para mejorar el manejo integrado del recurso agua</p> <p>Otorgar derechos de propiedad del agua a usuarios y asociaciones de usuarios para estimular la inversión privada y el desarrollo de pequeños proyectos de riego o de proyectos de rehabilitación de sistemas de riego a nivel de usuarios privados</p> <p>Fomento del uso de prácticas adecuadas de cultivo y manejo ganadero</p> <p>Promoción de la reforestación en partes altas de cuencas hidrográficas</p> <p>Desarrollo de capacidad de comunidades en el uso sostenible de recursos naturales</p>
<b>Desarrollo de recursos humanos y de infraestructura rural para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida</b>	<p>Inserción laboral</p> <p>Reducción de pobreza rural</p> <p>Desarrollo de la economía rural</p> <p>Integrar áreas marginadas al desarrollo nacional</p> <p>Descentralización de la acción pública</p> <p>Ampliar las oportunidades de desarrollo productivo agrícola y no agrícola en el medio rural</p> <p>Desarrollo de la capacidad técnica y gerencial de agentes públicos y privados</p>	<p>Capacitación para mejorar la inserción laboral en zonas rurales y urbanas</p> <p>Ampliar los servicios de salud y educación primaria y secundaria en el medio rural</p> <p>Desarrollar la capacidad de acción organizada por parte de grupos de agricultores</p> <p>Desarrollar la capacidad gerencial del sector agroempresarial pequeño y mediano</p> <p>Fortalecimiento de municipalidades y comunidades rurales en la realización de inversiones públicas y promoción de la actividad productiva privada</p> <p>Inversión en infraestructura rural (caminos rurales, carreteras, vías ferroviarias, canales de navegación, electrificación, centros de acopio, mercados)</p>

## I. INTRODUCCION

El sector agroalimentario ha tenido una extraordinaria importancia en el desarrollo económico de América Latina.<sup>1</sup> La riqueza de los recursos naturales y, en algunos países, la ausencia de otras fuentes de riqueza hicieron que el sector jugara un papel central en los procesos de acumulación que sentaron las bases del desarrollo que hoy caracteriza las sociedades modernas. Aun en la actualidad, la producción agroalimentaria representa más del 25% del producto bruto regional (IFPRI 1995), y más del 40% de las exportaciones (Piñeiro y Trigo 1996), e inclusive en algunos países como Argentina, Colombia, Costa Rica, Haití, Guyana, Nicaragua y Paraguay, uno o ambos indicadores son sustancialmente mayores.

A su vez, el contexto rural de América Latina y el Caribe muestra una dramática situación de pobreza, lo que constituye un enorme desafío social y político para los países de la región, especialmente tomando en cuenta las ramificaciones con fenómenos de violencia rural, problemas asociados a la producción y comercialización de cultivos ilícitos, y de inseguridad en la tenencia de la tierra. En la mayoría de los países de la región la pobreza rural (donde se concentra la extrema pobreza), no se ha modificado sustantivamente durante la década de los noventa, manteniéndose cerca de los 78 millones de personas. Esta situación se enmarca en un contexto de grandes tendencias que afectan la ruralidad en la región; fundamentalmente la integración y la competitividad, el nuevo papel del Estado, la valorización del medio ambiente, y las relaciones entre género, etnia y pobreza. La reciente estrategia del Banco para la reducción de la pobreza rural (BID 1998a) se enfoca precisamente a la solución de esos desafíos y resalta el hecho de que

---

<sup>1</sup> Para los fines de este documento el *sector agroalimentario* incluye la agricultura, la ganadería, la producción forestal, la pesca, los cultivos de fibras vegetales y la industria agroalimentaria. Aunque el trabajo se concentra fundamentalmente en los subsectores agrícolas y ganaderos (agropecuarios), se establecen vínculos con los demás subsectores mencionados, especialmente con la industria alimentaria en lo que respecta a competitividad y comercio. Por simplicidad, los términos agricultura y agropecuario se usan como sinónimos.

aproximadamente la mitad de la población rural en condiciones de pobreza tenga escasas opciones agrícolas para superarla.

La pobreza rural en la región se concentra mayoritariamente en pobladores rurales sin tierra y pequeños productores con escaso potencial agrícola por falta de acceso a tierra de calidad y cantidad suficiente como para generar los ingresos necesarios para asegurar la supervivencia de la familia y el desarrollo de su unidad productiva. De no existir la posibilidad de acceso a tierras, existen diversas opciones, como por ejemplo: (i) la creación de fuentes de trabajo no agrícola en el medio rural, mediante la inversión pública y los incentivos necesarios para atraer inversión privada dedicada a empresas de turismo y servicios asociados, pesquerías, y agroindustrias de transformación; (ii) el fomento de la pequeña empresa o de la actividad no agropecuaria por cuenta propia en el comercio, artesanías y pequeña manufactura; y (iii) la formación laboral dirigida a preparar a mujeres, hombres o jóvenes, pertenecientes a la ruralidad pobre para que ingresen con un grado mayor de calificación al mercado de trabajo urbano o rural. Dichas opciones son adicionales a la tradicional migración a zonas urbanas, las redes sociales para aquellos que por su condición de pobreza no pueden migrar ni obtener empleo agrícola o no agrícola, y actividades productivas agropecuarias (para aquellos pequeños productores con potencial de desarrollo por esta vía).

Como complemento a la estrategia de reducción de pobreza rural mencionada, este documento se enfoca en las opciones para el desarrollo agroalimentario, ya que dentro del ámbito rural, dicho sector tiene, directa y/o indirectamente, un papel trascendente. El papel que el Banco tuvo en el desarrollo del sector ha sido importante. Durante las últimas décadas se financiaron, entre otros, proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura de riego y caminos; programas de crédito, de desarrollo rural y de apoyo a la generación y transferencia de tecnología. Durante la década del noventa el apoyo internacional al desarrollo agropecuario se debilitó, lo que puede verse en la disminución del

financiamiento al Grupo Consultivo sobre Investigación Agropecuaria Internacional (CGIAR) y a otros organismos y programas de investigación y en la disminución de los fondos totales asignados a proyectos para el sector agropecuario aprobados tanto por el BID como por el Banco Mundial.

Esta desatención del sector agropecuario es preocupante tomando en cuenta la situación de pobreza rural mencionada y en vista de la apertura comercial y las modificaciones a las políticas agrícolas de países más desarrollados lo que ofrece mejores perspectivas para que los países de la región utilicen eficientemente sus recursos naturales, participando activamente en el comercio de alimentos y productos forestales y pesqueros. Es en este sentido que la producción agroalimentaria puede ser un componente clave de una nueva estrategia de desarrollo económico y social en la mayoría de los países de la región. Esta estrategia debe incorporar una concepción amplia y moderna de un sector con alta productividad, derivada de la correcta utilización de la tecnología disponible y en la cual la producción primaria está articulada con la agroindustria, incorporando el valor agregado que surge del proceso de industrialización de la producción. Este nuevo esquema de desarrollo debe ser económicamente eficiente y a la vez sostenible en el tiempo, tanto desde el punto de vista ambiental como de las condiciones sociales y económicas del medio rural en las cuales se desarrolla.

Poner en práctica una estrategia de ese tipo requiere un gran esfuerzo tanto desde el punto de vista tecnológico y de formación de recursos humanos como de las inversiones necesarias. El Banco puede jugar un papel importante colaborando con los países de la región, generando ideas y propuestas, movilizandolos recursos financieros y articulando esfuerzos regionales y subregionales que fortalezcan y complementen los esfuerzos individuales de cada uno de los países. Este trabajo presenta los elementos centrales de una estrategia de trabajo del Banco construida a partir de una visión de un sector agroalimentario moderno y adaptada a las nuevas condiciones que caracterizan a la región. Dicha visión considera al sector como un sistema que incluye la producción, los recursos naturales y la población que vive de esta actividad económica.

Esto permite analizar la agricultura tomando en cuenta su potencial contribución a la resolución de los problemas de pobreza rural (más de la mitad del total de pequeños campesinos en América Latina tienen alternativas agropecuarias para salir de las actuales condiciones de pobreza) y a las necesidades vinculadas a la conservación de los recursos naturales en la región.

Este documento identifica prioridades para la acción del Banco en el sector con el fin de guiar la asignación de recursos de la institución en apoyo a los elementos estratégicos y objetivos descritos en el mismo. El trabajo pretende facilitar la preparación de préstamos y programas de cooperación técnica y mejorar su calidad, generando consenso en el Banco y en la región sobre los asuntos críticos para el desarrollo sostenible del sector. La estrategia propuesta presenta un enfoque integrado que incluye acciones e instrumentos que complementan diversas áreas del Banco, fundamentalmente la reducción de pobreza y la búsqueda de una mayor equidad social, el uso sostenible de los recursos naturales, el desarrollo de infraestructura y de mercados financieros, y la modernización y reforma del estado.

Los elementos estratégicos propuestos centran su atención en lo agroalimentario como sector productivo clave en el contexto de la economía de los países de la región. El trabajo recoge experiencias de la preparación y ejecución de proyectos financiados por el Banco (y por otras agencias de desarrollo) en la definición de un menú de opciones que complementan varias estrategias del Banco, en particular las que se refieren a la reducción de la pobreza rural (BID 1998a) y financiamiento rural (BID 1999). Dependiendo de las necesidades de cada país, algunas de las opciones propuestas podrían utilizarse con las modificaciones requeridas, en la definición de una agenda de desarrollo agroalimentario caso por caso.

La política operativa vigente del Banco en el sector agropecuario fue aprobada por el Directorio Ejecutivo en 1982 (OP-721, Doc. GP-106-3). Reconociendo el gran potencial productivo del sector, dicha política buscaba alentar a los países prestatarios a prestar mayor atención a su desarrollo con el

objetivo de “lograr un mejoramiento global del sistema alimentario”. Si bien la política le asignaba atención a temas aún prioritarios como los aumentos de la productividad y la promoción del uso racional de la tierra y el agua, el documento recoge la situación de la agricultura regional a fines de la década del setenta y propone una estrategia de financiamiento cuyos objetivos corresponden en general a problemas de una agricultura estancada, en donde se priorizan cultivos alimentarios orientados a satisfacer la demanda interna y sustituir importaciones. Asimismo, y con el objetivo de mejorar la producción, el empleo y los ingresos de la población rural, el Directorio Ejecutivo aprobó en 1984 la política de desarrollo rural (OP-752, Doc. GP-108-3) priorizando el financiamiento de estrategias productivas basadas en proyectos de desarrollo rural integrado. Si bien parte de los objetivos de las políticas mencionadas no han cambiado en las últimas dos décadas, su conceptualización a fines de los años setenta refleja un papel subsidiario para la agricultura en la medida que su reactivación estaría supeditada a los intereses de otros sectores de la economía. La presente estrategia interpreta las áreas de acción de la política agropecuaria de 1982 al definir al sector como uno dinámico que junto a

la agroindustria tiene el potencial de constituirse en un eje fundamental para el crecimiento de la economía, en un marco de equidad y sostenibilidad ambiental. De hecho la diferencia conceptual señalada resalta lo acontecido en la región en las últimas dos décadas, comenzando con la crisis de 1982 (año de aprobación de la política agropecuaria en el Banco), el ajuste y recesión de las décadas de los años ochenta y noventa y el surgimiento de un pensamiento económico alternativo basado en el crecimiento y la equidad. Estas características ameritan una revisión de las políticas agropecuaria (OP-721) y de desarrollo rural (OP-752) del Banco.

En el capítulo siguiente se enfatiza la necesidad de un nuevo enfoque del sector como consecuencia de los cambios ocurridos en el contexto económico internacional y regional durante la última década, y en base a las lecciones que se desprenden de la experiencia acumulada por el Banco. El capítulo 3 presenta las oportunidades de inversión más promisorias, y el capítulo 4 propone un plan de acción con el objetivo de desarrollar un activo programa de inversiones en el sector.

## II. LA EVOLUCION DEL SECTOR

A partir de la década de 1960, bajo el impulso de la revolución verde, el crecimiento de la producción agropecuaria en América Latina fue sostenido e importante, a una tasa anual de alrededor del 3% durante el período 1960-1994. Este incremento permitió, a su vez, un limitado aumento en la disponibilidad de alimentos per cápita. Pero estos aumentos fueron diferentes hasta mediados de la década de 1980 según países y productos, lo que dependió de la política económica implementada, la disponibilidad de tierra y tecnología y las condiciones del mercado en cada caso.<sup>2</sup>

La crisis de la década del ochenta pone en marcha un duro proceso de ajuste y reforma económica acompañados por una importante recesión. El sector agropecuario, sin embargo, tiene durante esa década un comportamiento productivo satisfactorio manteniendo una tasa de crecimiento superior al 2%, lo que pone en evidencia su capacidad de contribución al total de la economía, inclusive en épocas de recesión (Pomareda et al. 1989). El volumen de las exportaciones agropecuarias aumentó significativamente durante esta década (alrededor del 3% anual), a pesar del deterioro de los términos de intercambio que afectó la rentabilidad global de dichas producciones. América Latina es la principal región del mundo en términos de saldos exportables y la más dependiente de estas exportaciones para su balance comercial (Piñeiro y Trigo 1996). Las condiciones favorables que se esperan en el comercio internacional agroalimentario durante la próxima década brindan la posibilidad para que la región aumente su participación en el comercio y recupere los niveles que tuvo a principios de siglo.<sup>3</sup> Las estimaciones de producción para

---

<sup>2</sup> Cabe resaltar que pese a los sesgos antiagrarios, el crecimiento del sector a nivel regional no fue diferente del ocurrido en otras partes del mundo. Estas medidas incluyeron tasas de cambio sobrevaluadas, protección positiva a las industrias, restricciones a las exportaciones agrícolas y controles de precios de los alimentos. Ver de Janvry et al. (1997) para obtener un análisis reciente de las nuevas direcciones de políticas de comercio, mercados de insumos y productos, mercados de tierras, tecnología e irrigación en la región.

<sup>3</sup> Aunque las exportaciones agropecuarias de la región durante 1987-95 superaron las importaciones, éstas ul-

2020 (Pinstrup-Andersen 1998) sugieren un crecimiento de la producción agropecuaria para el conjunto de la región del orden del 2,3%, algo inferior al 2,9% experimentado durante el período 1970-1990 (el crecimiento promedio anual ha sido de 3,5% en la década de 1970, 2% en los años ochenta, y 3% en los noventa). Este crecimiento de la producción permitiría un aumento de la ingesta calórica per cápita desde 2690 calorías en 1990 a 3000 calorías en el año 2020, y una disminución del porcentaje de personas en estado de desnutrición del 13% en 1990 al 5% en el año 2020.

Lo anterior resalta la importancia y urgencia de prestar una especial atención al sector para poder aprovechar las ventajas comparativas dadas por la dotación de recursos naturales de la región, las crecientes necesidades de la demanda interna y las favorables condiciones del mercado internacional, especialmente teniendo en cuenta las futuras demandas de alimentos (McCalla 1994). Disminuir las importaciones de los productos deficitarios y aumentar las exportaciones de aquellos productos por los cuales la región posee ventajas comparativas, surge como un principio importante de la estrategia de desarrollo económico. La expansión del sector agroalimentario tendría un impacto global sobre el crecimiento económico, la seguridad alimentaria y el empleo, de enorme significación para el futuro de la región.

### *2.1 La importancia económica y social del sector*

El producto bruto agropecuario (PBA) ha crecido más lentamente que el total de la economía de la región en las últimas décadas (crecimiento anual de 2,7% en el período 1970-95 frente a un 3,3% del total de la economía) a medida que las economías se diversificaron y la producción y el consu-

---

timas representaron una proporción cada vez mayor de aquellas (del 33% en 1987 al 50% en 1995, CEPAL 1997). Asimismo, la reducción del ritmo de crecimiento del comercio en 1998 como resultado de la crisis económica en Asia, Rusia y Brasil, en un contexto de fuertes reducciones en los precios de los productos básicos (BID 1998f), probablemente afecte negativamente estas condiciones favorables en el corto plazo.

**Cuadro 2. Importancia económica del sector agropecuario en las Américas, 1975-1996**

	Producto bruto agropecuario (% del PB total)					Valor (US\$m)
	1975	1980	1985	1990	1996	1996
<b>Caribe</b>						
Barbados	13.3	6.8	6.4	4.6	4.3	85
Guyana	16.5	34.0	37.6	33.6	35.8	252
Haití	45.2	32.9	32.8	33.2	36.6	785
Jamaica	7.3	7.5	8.0	6.5	8.7	513
República Dominicana	17.5	17.1	17.8	14.6	14.0	1,848
Suriname	-	9.1	10.5	10.2	11.1	63
Trinidad y Tobago	3.8	2.0	1.8	2.5	2.5	143
<b>México</b>	9.6	8.3	8.6	7.8	7.4	24,823
<b>América Central</b>						
Belice	-	21.0	21.3	18.3	20.3	123
Costa Rica	21.2	14.6	15.6	15.8	15.4	1,390
El Salvador	25.2	19.0	18.6	17.1	13.6	1,410
Guatemala	28.0	24.8	25.9	25.9	24.1	3,798
Honduras	29.3	19.4	19.6	20.0	19.8	811
Nicaragua	23.4	28.4	30.2	31.0	33.7	672
<b>Región Andina</b>						
Colombia	25.2	17.4	16.5	16.2	14.2	12,174
Ecuador	23.0	10.5	10.9	13.4	13.0	2,471
Perú	13.2	5.2	6.2	7.3	7.2	4,403
Venezuela	6.7	4.9	5.7	5.4	4.9	3,450
<b>Región Sur</b>						
Argentina	11.9	6.4	7.7	8.1	6.7	19,692
Bolivia	17.5	13.2	16.3	15.4	11.7	844
Brasil	8.3	6.2	7.1	6.8	7.2	55,898
Chile	9.8	6.5	8.0	8.8	7.6	5,468
Paraguay	34.7	25.0	26.9	27.8	26.9	2,594
Uruguay	15.2	11.5	13.2	11.3	12.1	2,314
<b>A. Latina y Caribe</b>	<b>11.3</b>	<b>7.7</b>	<b>8.4</b>	<b>8.3</b>	<b>8.0</b>	<b>146,695</b>
Estados Unidos	3.3	2.4	2.0	1.9	1.7	129,842
Canadá	4.1	3.8	2.8	2.4	2.3	13,165

Fuente: BID (Informes de Progreso Económico y Social, varios años), U.S. Department of Commerce, Canadian Agriculture Library.

mo de otros bienes y servicios crecieron más rápidamente que el sector. Lo anterior explica la disminución de la participación del sector en el producto bruto regional del 15% a fines de los sesenta a cifras inferiores al 10% en los años noventa (Reca y Echeverría 1998). El Cuadro 2 muestra la evolución del PBA en relación al total en las últimas dos décadas y su actual relevancia en la región. En general, aunque el PBA regional no supera el 10% del total su participación no ha perdido importancia en los últimos 20 años, mientras que ha declinado en Estados Unidos y Canadá. Brasil, México y Argentina representan el 70% del total del PBA de América Latina, el que equivale aproximadamente a la suma de Estados Unidos y Canadá (\$145 mil millones). Es notable asimismo, la gran participación del sector en el producto total en América Central, Guyana, Haití, y Paraguay.

Cabe resaltar que las estadísticas del PBA representan solamente la producción primaria, y que la importancia del sector aumenta significativamente si se toma en cuenta la articulación de la producción primaria con actividades de procesamiento y transformación industrial, los servicios conexos de transporte y comercialización, y el comercio exterior. Estas actividades pueden generar incrementos cuatro veces superiores al valor de la producción (IFPRI 1995). Por ejemplo en el caso de Chile, Argentina, Brasil y México el PBA (inferior al 10% del total nacional) aumenta a 30% si se consideran las manufacturas y los servicios vinculados, y a 40% tomando en cuenta el total agroalimentario (Pryor y Holt 1998).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El sector primario agropecuario en Uruguay representa actualmente sólo el 12% del PB interno y es fuente di-

La tradicional tendencia histórica de la disminución de la importancia del sector a medida que crece el tamaño de la economía (Figura 1) no debería interpretarse como que debería restársele importancia para “alcanzar” los bajos porcentajes de las economías más desarrolladas, sino que por el contrario demuestra la importancia de desarrollar el sector para que la economía crezca. Asimismo, conviene recordar que para la mayoría de los países de la región el crecimiento agropecuario es un componente esencial del crecimiento económico (Figura 2).

Mayor aún es la importancia del sector si se consideran aspectos sociales (la gran magnitud de la pobreza rural) y ambientales (la necesidad de un uso sostenible y conservación de los recursos naturales) y sus vinculaciones (por ejemplo la inequidad existente en regiones con abundantes recursos naturales, BID 1998f). En el pasado, la visión limitada del sector ha tenido efectos políticos que de alguna manera le han asignado en muchos casos una prioridad residual. Sin embargo, se está redescubriendo el papel central del sector en cuanto a lograr mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad. La década de los noventa define notoriamente el cambio del viejo paradigma de la agricultura protegida en una economía cerrada, con excesiva in-

tervención estatal en los mercados de productos e insumos, limitada a la producción primaria con una precaria vinculación entre agentes económicos, con una estructura bimodal en donde un gran número de minifundistas con escaso potencial agropecuario contrasta con la agricultura comercial, a un sector agroalimentario articulado a la política macroeconómica, enfocado en las ventajas competitivas, ampliado a los servicios colaterales de comercialización y transporte, integrado vertical y regionalmente, con una mayor preocupación por la reducción de pobreza rural y en donde el uso de recursos se realiza de una manera sostenible (Gordillo 1994).

Este nuevo paradigma comienza a incorporarse en las prioridades de los organismos internacionales, reflejando las preocupaciones de la comunidad internacional. Ejemplos de esto son la nueva importancia dada al sector rural por el BID y el Banco Mundial y la resonancia lograda por la Visión 2020 sobre la alimentación, la agricultura y el medio ambiente desarrollada por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y por la Conferencia Mundial sobre la seguridad alimentaria organizada por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) en 1996.<sup>5</sup>

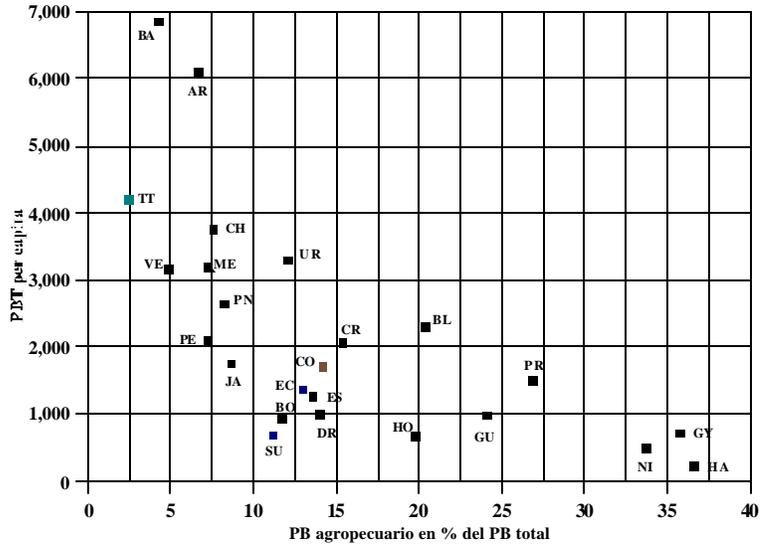
---

recta de trabajo de 150.000 personas; sin embargo tomando en cuenta las distintas cadenas agroindustriales la ocupación aumenta a más de 225.000 personas. Asimismo, el 50% del PB industrial es generado por empresas manufactureras de origen agropecuario y la suma de las exportaciones de productos básicos agropecuarios y de productos industriales de origen agropecuario representaban más del 80% de las exportaciones del país en 1996, cifra cercana a los US\$2 mil millones (Diario El País 1998). Si a estas cifras se le sumara no sólo los encadenamientos hacia adelante (manufacturas, agroindustrias, exportación), sino aquéllos con la producción de insumos agropecuarios la importancia económica del

---

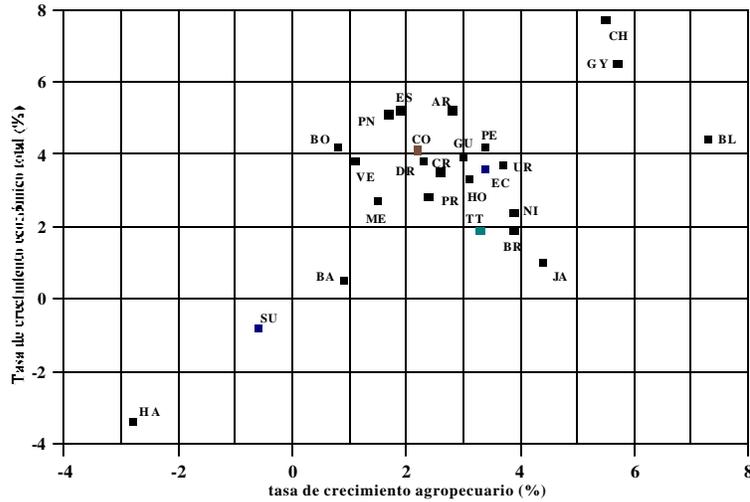
<sup>5</sup> Una reciente consulta (IICA 1997) muestra que existe consenso a nivel regional sobre las características del sector en los próximos años, entre las que se mencionan: integración en bloques de libre comercio (ALCA 2005, Acuerdos de Integración subregionales, etc.); significativo impacto de normas aprobadas en niveles supranacionales (OMC, UPI, Codex Alimentarius, OIE, IPPC, UPOV, etc.); mayor protagonismo del sector privado; creciente tecnificación y alta demanda de información técnica y gerencial; mayor diversificación, flexibilidad y calidad de la producción para atender cambiantes patrones de consumo; mayor integración en cadenas agroalimentarias; creciente utilización de técnicas de producción sostenibles desde el punto de vista ambiental; mayor demanda por recursos humanos calificados; y con persistencia de desigualdades regionales y prevalencia de pobreza rural.

**Figura 1: Importancia relativa del sector agropecuario en el producto bruto total, 1996**



Fuente: Progreso Económico y Social en América Latina, BID, 1997.

**Figura 2: Relación entre el crecimiento agropecuario y el crecimiento económico total, 1990-97**



Fuente: Progreso Económico y Social en América Latina, BID, 1997.

## **2.2 Estructura de la producción y oportunidades de ampliar el comercio agroalimentario**

La agricultura representa el 60% de la producción (primaria) agropecuaria en la región; su ritmo de crecimiento ha disminuido en los últimos 25 años, mientras que la producción pecuaria ha crecido en dicho período. El reciente crecimiento de la producción de oleaginosas, caña de azúcar, frutas, hortalizas y carne de ave y cerdo ha sido muy significativo; así como la tendencia hacia la concentración de la actividad agropecuaria en los países relativamente más grandes de la región. La estructura productiva del sector así como la productividad de la fuerza de trabajo y de la tierra varía mucho entre regiones y entre países de la región. En materia de comercio exterior el balance regional neto positivo (US\$21 mil millones en 1995) ha disminuido de una relación de 3,2 dólares de valor de exportaciones agropecuarias por cada dólar de importaciones a fines de los años sesenta a una cifra menor a 2 en los noventa. La composición de las exportaciones de la región también sufrieron cambios importantes durante el período mencionado, alcanzando las frutas y hortalizas (30% del total) valores superiores al café (26%) y a los oleaginosos (20%) (Reca y Echeverría 1998).

El crecimiento poblacional y de los ingresos a nivel mundial está transformando la creciente demanda de productos agroalimentarios. Los procesos de globalización y apertura comercial que han caracterizado la última década, definen un nuevo marco para las exportaciones agroalimentarias de América Latina al resto del mundo. Los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay del GATT y las modificaciones a las políticas agrícolas de Estados Unidos y de la Unión Europea, redundarán en mercados más abiertos y una menor competencia de productos subsidiados en el mercado internacional.<sup>6</sup> Por otra parte, una serie de factores estructu-

---

<sup>6</sup> Sin embargo, las distorsiones al comercio alimentario provocadas por políticas de países más desarrollados todavía son significativas, especialmente tomando en cuenta los subsidios a la producción y a las exportaciones, las compras, acopio y comercialización realizadas por los gobiernos, los requisitos de licencias, aranceles y cupos, y la complejidad de los trámites aduaneros incluyendo restricciones sanitarias sin fundamentos técnicos

rales han comenzado a afectar negativamente los incrementos de los rendimientos por hectárea a nivel mundial y consecuentemente la oferta global de alimentos. Por ejemplo, a mediados de la década del ochenta la producción per cápita se estabiliza después de dos décadas de rápido crecimiento (FAO Agrostat). Es de esperarse que esta estabilización de la producción mundial de alimentos se mantenga o inclusive se acentúe en la próxima década como consecuencia del agotamiento del impacto de la revolución verde sobre los rendimientos,<sup>7</sup> el progresivo agotamiento del agua de riego y la pesca marina y el inicio de una reestructuración productiva en la Unión Europea y, en menor medida, en Estados Unidos como consecuencia de los acuerdos del GATT. Las consecuencias de este escenario para América Latina son sumamente importantes. Entre 1960 y 1993 los términos de intercambio para los países exportadores de materias primas alimentarias se deterioraron en forma importante, afectando negativamente su capacidad productiva. Las proyecciones de precios sugieren una estabilización de los mismos a niveles algo superiores a los existentes en el período 1990-93 que fue su punto más bajo (IFPRI 1995). Estas condiciones permitirán que los países de la región con saldos exportables y un adecuado nivel de competitividad aumenten su participación en el mercado internacional.

Estas nuevas oportunidades en el mercado internacional ponen de relieve la importancia de poner en marcha acciones dirigidas a mejorar la competitividad internacional de la producción agroalimentaria a través de la incorporación de tecnología, inversiones en infraestructura de transportes y comunicaciones, el establecimiento de un sistema nacional que asegure la inocuidad de los alimentos y la capacitación y desarrollo de recursos humanos. Adicionalmente, una estrategia basada en una mayor participación en el comercio internacional requiere información de mercados, una activa promoción de exportaciones y la consolidación de los procesos de integración regional. Lo anterior per-

---

(M. Figueres 1998).

<sup>7</sup> Los índices de crecimiento de la producción agropecuaria en los países más desarrollados han disminuido notablemente desde la década de los ochenta (IFPRI 1995).

mitirá aumentar la capacidad de negociación de cada una de las regiones frente a otros países y bloques regionales y de esta manera definir condiciones más favorables de comercio. En este sentido, los acuerdos de complementación económica, la especialización productiva y la colaboración en el desarrollo tecnológico son elementos importantes de una estrategia común entre los países de cada región.

### **2.3 Lecciones que se desprenden de la modernización del sector**

Afortunadamente, se han acumulado valiosas experiencias en años recientes sobre el sector agropecuario y el desarrollo rural. A continuación se resume algunas de esas lecciones como punto de partida para identificar áreas de trabajo y construir, a partir de ellas, una estrategia de acción.<sup>8</sup>

*El crecimiento del sector agropecuario es una condición necesaria para el crecimiento económico y para la reducción de pobreza rural y urbana.* A medida que transcurre el proceso de desarrollo económico, la producción agropecuaria y la población rural han disminuido como porcentaje del total, pero en la mayoría de los países el sector agropecuario continúa siendo un importante empleador de amplios segmentos de la población. Inclusive en aquellos países donde la contribución del sector a la economía es inferior a 5%, como es el caso en varios países del Caribe, el sector juega un papel clave en las exportaciones y en el abastecimiento de sectores dinámicos como el turismo. En suma, es difícil iniciar un proceso sostenido de desarrollo que no se base en un sector agropecuario sólido y en crecimiento.

*Para reducir la pobreza rural es necesario generar empleo agrícola y no agrícola en las áreas rurales y promover la inversión pública necesaria para el desarrollo de la infraestructura básica vinculada a la producción y a la calidad de vida en el medio rural.* La pobreza rural continúa siendo uno de los grandes desafíos en la región, tanto en tér-

minos relativos como absolutos. Los programas de alivio a la pobreza rural han sido relativamente ineficientes cuando no estuvieron acompañados por un marco de política económica que permitiera por un lado la rentabilidad de la producción agropecuaria y que favoreciera el acceso de pequeños productores con potencial agrícola a los recursos productivos, y por otro el fomento de actividades rurales no agrícolas. La estrategia de reducción de pobreza rural del Banco (BID 1998a) amplía estos conceptos y propone una serie de acciones específicas dirigidas a promover la economía rural, especialmente de los habitantes rurales sin tierra y de los pequeños agricultores con escaso potencial agrícola, enfocando en instrumentos como el desarrollo de mercados de tierras rurales y de micro y pequeña empresa rural, y en la necesaria inversión en educación, salud e infraestructura.

*Es necesario contar con un contexto económico e institucional que promueva el acceso a recursos productivos por parte de amplios sectores de la población, la inversión y el manejo sostenible de los recursos.* Una estrategia de desarrollo agroalimentario requiere la definición de un contexto económico que permita la rentabilidad privada en esta actividad económica y en un marco de estabilidad de largo plazo. Los países que implementaron políticas económicas con fuertes sesgos negativos hacia el sector no tuvieron exitosos procesos de modernización, aun en los casos en que aplicaron subsidios parciales para corregir los sesgos introducidos a través de los precios relativos.<sup>9</sup> En lo

<sup>8</sup> Ver Schuh y Brandao (1992) para una completa revisión de la literatura sobre las teorías, evidencias empíricas y debates sobre el desarrollo agropecuario en América Latina en los últimos 50 años.

<sup>9</sup> Históricamente, los impuestos al sector a través de políticas discriminantes (más que impuestos directos) resultaron en un menor crecimiento del sector y de la economía en su conjunto. Tradicionalmente, los países en desarrollo han aplicado impuestos al sector mientras que los países más desarrollados, por lo general, lo han subsidiado y, por lo tanto, ambos han incurrido en pérdidas de eficiencia económica. En este sentido, el sector agropecuario no debería tener mayores cargas impositivas ni ser favorecido vis-à-vis los demás sectores de la economía (Schiff y Valdés 1998). Ver el análisis de Mundlak et al. (1989) sobre los efectos negativos de las políticas mencionadas en el sector y en la economía en su conjunto; y la explicación de Olson (1990) sobre la "explotación y protección" de la agricultura en países en desarrollo y más desarrollados, respectivamente, basada en las diferentes oportunidades para la acción colectiva.

institucional, la seguridad de tenencia de la propiedad y el usufructo de la tierra es indispensable para incentivar la inversión y la protección de los recursos naturales. El desarrollo de instituciones que presten servicios financieros (de seguros, ahorro y préstamo) oportunamente, a bajo costo y al alcance de amplios segmentos de la población, también es necesario para dinamizar y mejorar las condiciones de vida en el medio rural. Igualmente, el desarrollo de instituciones públicas que faciliten el desenvolvimiento y desarrollo del sector privado.

*La apertura comercial debe estar acompañada por un activo proceso de inversión, desarrollo de infraestructura y de tecnología, que asegure una mayor eficiencia económica y bienestar de la población rural.* El importante deterioro de los términos de intercambio de productos agropecuarios sufrido por muchos países de América Latina durante las últimas tres décadas afectó negativamente la rentabilidad del sector y su capacidad para invertir y modernizarse. Este proceso fue, en parte, consecuencia del bajo nivel de integración de la producción primaria con la industria que impidió el aprovechamiento de nichos de mercado y disminuyó la capacidad de negociación en los mercados internacionales, y en parte debido al bajo nivel de productividad y altos costos de producción consecuencia del bajo nivel de inversión en tecnología. Por ello, es importante invertir en ventajas competitivas, sin limitarse a la producción de bienes primarios, articulando las cadenas agroalimentarias, generando un mayor valor agregado y fortaleciendo los efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

*Una estrategia de desarrollo basada en la modernización competitiva de la producción agroalimentaria requiere un activo proceso de innovación tecnológica.* En décadas pasadas, buena parte de la expansión de la producción de alimentos en la región se efectuó a través de la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola y en una creciente utilización de fertilizantes y agroquímicos con efectos negativos sobre el medio ambiente. Este proceso de expansión horizontal se hace cada vez más difícil y menos deseable desde el punto de vista de la protección de tierras menos fértiles y más erosionables y la pérdida de beneficios am-

bientales causada por la expansión de la frontera agrícola. Consecuentemente, el crecimiento de la producción deberá estar basado en mayores rendimientos por hectárea cultivada, los cuales, a su vez, deberán estar basados en mejoramiento genético y en una mayor precisión en el uso de insumos. Asimismo, un desarrollo intensivo en tecnología requiere un marco institucional que facilite la creación de dichos conocimientos y un conjunto de mecanismos y programas que aseguren la capacitación permanente de los sujetos sociales que serán los usuarios de la tecnología disponible. Ambos elementos requieren una activa participación del Estado en su financiamiento y organización.

## **2.4 La experiencia del Banco en el sector**

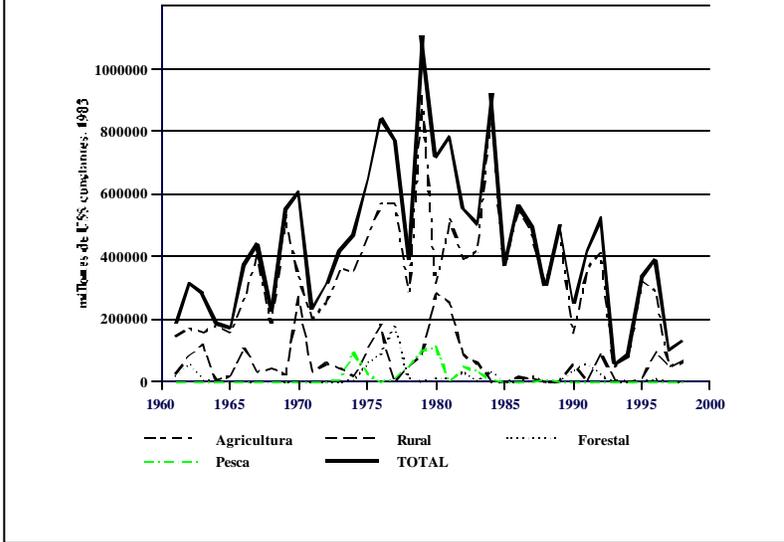
El Banco ha tenido una activa e importante cartera de proyectos en el sector agropecuario, con un monto total de préstamos superior a los 16.000 millones de dólares (1961-1998, en valor constante). La [Figura 3](#) muestra la tendencia del financiamiento a proyectos agropecuarios, rurales, forestales y de pesca, durante las últimas cuatro décadas.<sup>10</sup> Puede verse la importancia de estas cifras durante las décadas de los años setenta y ochenta y la muy significativa disminución a partir de mediados de los años ochenta.

El sector agropecuario representa aproximadamente el 80% del volumen total de recursos financiados por el Banco a los cuatro subsectores mencionados ([Figura 4](#)); siendo los principales componentes el crédito y el riego del total financiado desde 1961 hasta fines de 1998 ([Figura 5](#)).

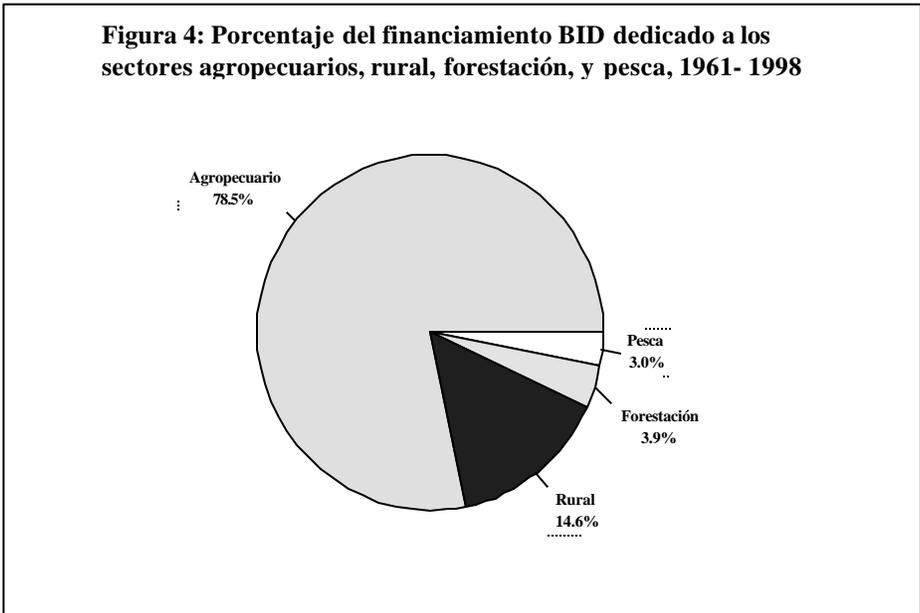
---

<sup>10</sup> “Proyectos rurales” se refiere en un sentido estricto a los proyectos de desarrollo rural financiados por el Banco en el pasado. En su concepción amplia, el ámbito rural incluye entre otros al sector agropecuario.

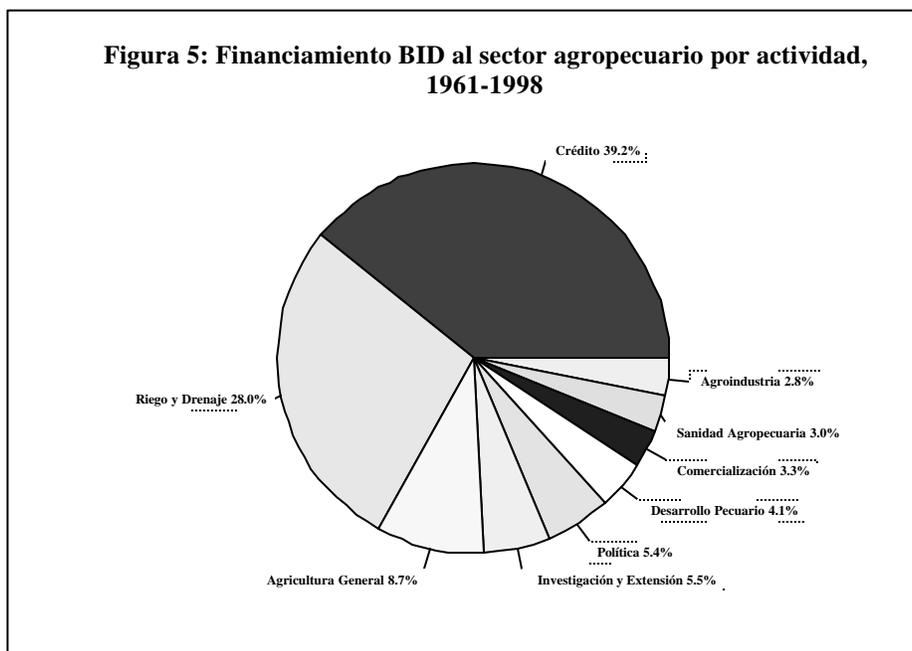
**Figura 3: Evolución del financiamiento BID a los sectores agropecuario, rural, forestación y pesca, 1961-1998 (en millones de US\$ constantes, 1983)**



**Figura 4: Porcentaje del financiamiento BID dedicado a los sectores agropecuarios, rural, forestación, y pesca, 1961- 1998**



**Figura 5: Financiamiento BID al sector agropecuario por actividad, 1961-1998**

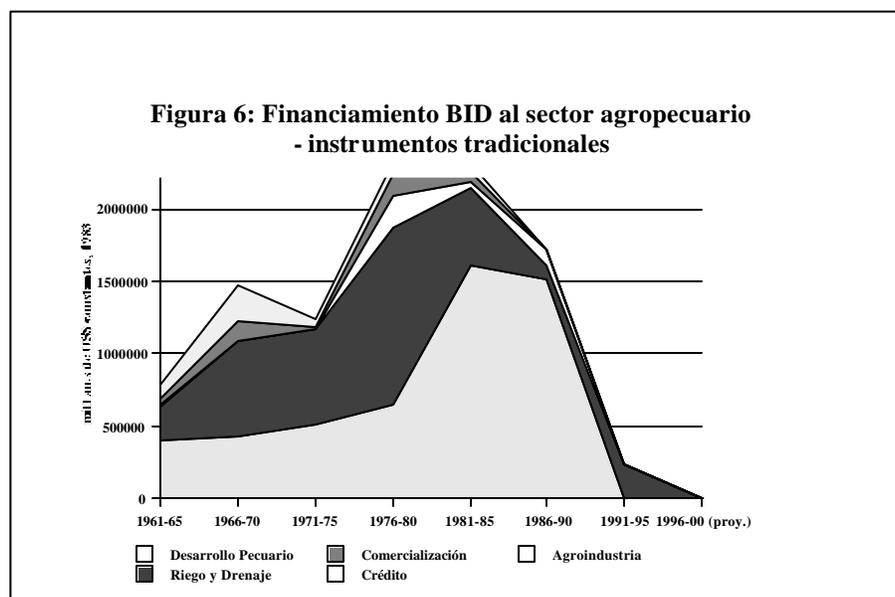


Comenzando a mediados de la década de 1980 se verifica una dramática reducción en la importancia que la agricultura ha tenido en el conjunto de los programas de ayuda externa a nivel mundial, desde un máximo de US\$19 mil millones en 1986 a US\$10 mil millones en 1994 (en términos reales, FAO 1996).<sup>11</sup> En el Banco, los préstamos al sector han disminuido en un 50%, de un promedio anual de US\$535 millones en el período 1981-85, a un promedio de US\$264 millones durante 1996-97; mientras que la importancia relativa del sector en el total de operaciones se ha reducido del 24% del total de préstamos aprobados hasta junio de 1981 a menos de 2% del total regular de préstamos en 1998 (o al 1% contabilizando los préstamos de emergencia en ese año). Esta disminución en las asignaciones a la agricultura obedece, tanto en el Banco como en la comunidad internacional en general, a un cambio fundamental de orientación mediante el cual se han desestimado los proyectos de corte “tradicional” reorientando la acción al apoyo

a cambios de política y mejoras en el manejo macroeconómico en los países. La reducción de financiamiento por parte del Banco ha afectado a prácticamente todos los tipos de proyectos agropecuarios tradicionales, tales como riego y drenaje, desarrollo pecuario, mercadeo y comercialización y agroindustria (Figura 6). El caso más prominente es el de los programas de crédito, los cuales pasaron de representar el 62% y 72% de la cartera sectorial del Banco en 1980-85 y 1986-90, a cero en los años noventa.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Asimismo, los subsidios (directos e indirectos) que la Unión Europea y Estados Unidos brindaron al sector continúan disminuyendo y en 1997 representaban el 30% del valor total de la producción (superaban el 40% en 1992-94), con valores cercanos a los US\$70 mil millones en la UE y US\$23 mil millones en EE.UU. (*The Economist* 1998).

<sup>12</sup> En la coyuntura en que se produjeron estos cambios de orientación, en la mayoría de los países, ya sea intencionalmente o como consecuencia inadvertida de un manejo macroeconómico inadecuado, los préstamos de crédito terminaban desembolsados a tasas negativas de interés, en detrimento de una asignación de recursos eficiente, mayormente en beneficio de los productores más grandes, y frecuentemente en base a adjudicaciones no respaldadas técnicamente. La viabilidad financiera de los bancos de desarrollo quedaba invariablemente comprometida y se hacía evidente que el problema de los proyectos de crédito no era de carácter administrativo o de diseño, sino inherentes al propio instrumento.

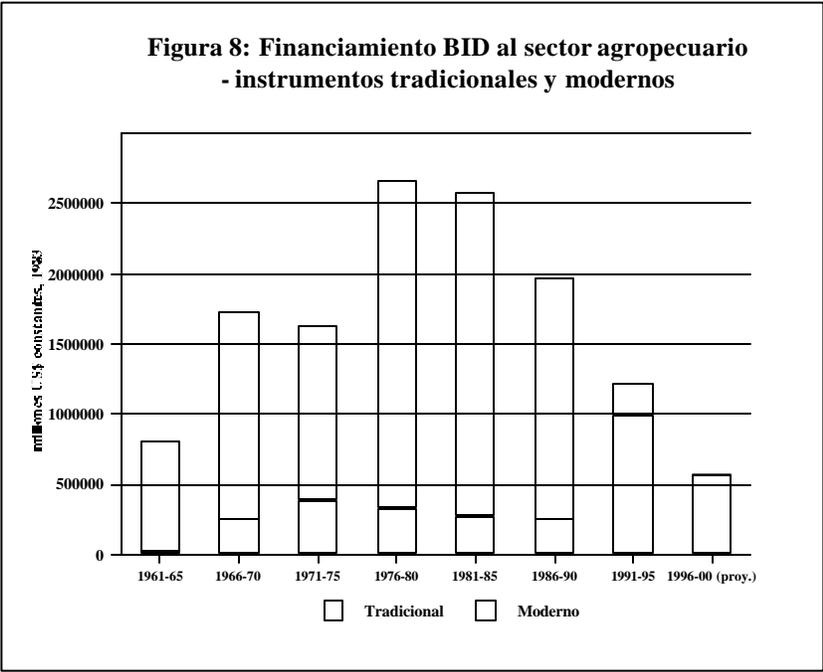
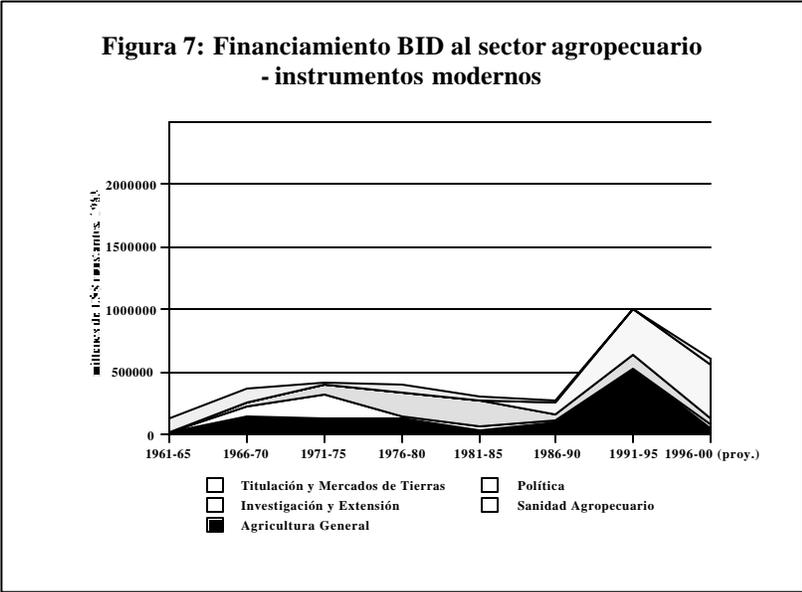


Al momento de producirse estos cambios, por un motivo u otro, las oportunidades de inversión en proyectos tradicionales aparecían cada vez menos atractivas. En la realidad institucional del momento, los proyectos tradicionales se encontraban identificados a subsidios estatales, bancos de desarrollo descapitalizados, empresas paraestatales no viables, y productores grandes beneficiándose del crédito subvencionado. Para lograr disciplina fiscal y prudencia en el manejo económico requerido en esa coyuntura, era necesario instituir reformas que terminaran con esos subsidios y, para ello, era prácticamente indispensable simultáneamente desechar los proyectos de corte tradicional. Por ejemplo, la mayoría de las posibilidades de inversión en riego y drenaje de gran envergadura y alta rentabilidad ya se habían realizado, mientras que se hicieron evidentes impactos adversos sobre el medio ambiente y la desigual distribución de la riqueza asociados a este tipo de proyectos. Por su parte, los proyectos de comercialización y de apoyo agroindustrial realizados antes de los años noventa, con frecuencia se apoyaban en una acción intervencionista de empresas administradas por el Estado.

A medida que fueron desapareciendo los programas de crédito y otros proyectos tradicionales, comenzaron a surgir en los años noventa una nueva

familia de programas orientados a apoyar transformaciones en las políticas sectoriales y a la modernización de los servicios de tecnología y sanidad (Figura 7).<sup>13</sup> Sin embargo, estos nuevos instrumentos no han alcanzado a llenar el vacío que ha dejado la desaparición de los proyectos tradicionales (Figura 8). Además, si bien las reformas han contribuido a reducir subsidios y distorsiones que prevalecían en el sector, las mismas tuvieron serias limitaciones sobre lo que era necesario promover dejando en su defecto un vacío institucional incapaz de responder a los nuevos requerimientos del sector.

<sup>13</sup> La clasificación de proyectos en “tradicional” y “moderno” es una sobre simplificación, ya que la orientación y el contenido de un proyecto realizado en los años ochenta es diferente a los de nuevos proyectos clasificados en el mismo rubro. Consecuentemente, las figuras 7 y 8 deben verse como indicativas. Por ejemplo, los Programas de Modernización de Servicios Agropecuarios (PROMSA) de los años noventa, que incluyen innovación tecnológica y sanidad animal y vegetal, son característicos de este período, y aunque el Banco ha financiado estas áreas en el pasado, los instrumentos actuales (fondos competitivos, tercerización de servicios) son diferentes. El Programa Colombiano de Tecnología y Sanidad Agropecuaria y el Programa Uruguayo de Servicios Agropecuarios aprobados recientemente constituyen buenos ejemplos de esta familia de programas.



En síntesis, recién se ha comenzado el proceso de identificación y desarrollo de nuevos instrumentos que permitan modernizar al sector para que pueda afrontar en mejores condiciones los desafíos y oportunidades que se presentan. En materia de crédito, por ejemplo, se esperaba que el sistema financiero formal se expandiera para atender las necesi-

dades del medio rural y la agricultura. Esta expansión no se ha dado y hoy en día la ampliación y democratización de los servicios financieros en el medio rural continúa siendo uno de los principales desafíos que enfrenta el sector. De manera similar, los cortes presupuestarios en el sector estatal, han desmantelado sistemas de apoyo costosos y

muchas veces burocráticos pero no han dejado en su lugar servicios capaces de responder a las nuevas necesidades.<sup>14</sup>

En esencia, el sector agropecuario perdió protagonismo en las estrategias de desarrollo de los países de la región debido a que no se logró consolidar una visión estratégica para auspiciar el apoyo de los gobiernos a un sector fundamental para el crecimiento con equidad, y a la acuciante necesidad de recursos para los programas de reforma macroeconómica durante la última década. En última instancia, la disminución de la cartera agropecuaria refleja un insuficiente liderazgo técnico, tanto de organismos internacionales especializados en la agricultura como del propio Banco. Hacia mediados de la década del noventa los programas de reforma económica han progresado y en muchos casos han contribuido a mejorar la situación de balanza de pagos disminuyendo la necesidad de financiamiento externo para esos fines. La creciente desregulación económica, la apertura comercial y la integración regional ocurrida en la última década han creado nuevas necesidades y oportunidades en el sector agroalimentario. En cierta medida América Latina está redescubriendo su capacidad competitiva en la producción agroalimentaria y la posibilidad de crear nuevas condiciones para que ésta juegue un papel fundamental en las estrategias de desarrollo económico y social.

Estas orientaciones guían los lineamientos de la Octava Reposición del Banco (BID 1994), en don-

---

<sup>14</sup> Asimismo, estaba previsto que las reformas fomentarían nuevas oportunidades para el desarrollo del sector. Algo de esto ocurrió, al menos a mediados de los años ochenta, en los que se dio un mejoramiento en los términos de intercambio del sector. En un lapso relativamente corto las inversiones del sector privado aumentaron fuertemente y el crecimiento del sector fue vigoroso. No obstante, el rápido proceso de globalización evidenciado en los años noventa dio lugar, en muchos casos, a un nuevo período de sobrevaluación de la moneda e inestabilidad macroeconómica. Este fenómeno afectó nuevamente los términos de intercambio en contra de la agricultura en casi todos los países de la región y ha impuesto serias limitaciones a la capacidad de los países para contrarrestar problemas de coyuntura con instrumentos tradicionales de manejo macroeconómico (Ocampo 1998).

de los países reafirmaron la importancia de modernizar las estructuras de producción para aumentar la productividad y mejorar la capacidad competitiva tanto en los mercados nacionales como internacionales (para.2.34), y de fortalecer y modernizar al sector agropecuario tanto para la producción nacional como para las exportaciones (para.2.35.f.). Este mandato establece que la modernización del sector es una alta prioridad y se identifican como instrumentos importantes para ello la innovación tecnológica, la reforma del sector público para mejorar la provisión de servicios, las actividades de capacitación y extensión, el desarrollo de la infraestructura, el acceso a la propiedad de la tierra y la eliminación de distorsiones económicas (para.2.35.f.). El Banco está acompañando (desde su máximo nivel, BID 1998d) este proceso de repensar la agricultura; como lo ilustran las nuevas orientaciones de los proyectos que enfatizan el aumento de la productividad, la eficiencia de los servicios para el sector, el uso sostenible de los recursos naturales, y la reducción de la pobreza rural. Sin embargo es necesario definir con mayor precisión un nuevo enfoque del sector agroalimentario e identificar las áreas de inversión más adecuadas para llevar adelante un programa exitoso de apoyo al desarrollo sostenible del sector.

## ***2.5 La necesidad de un nuevo enfoque***

En general, se reconoce la necesidad de avanzar hacia un nuevo consenso regional que posibilite mejorar las orientaciones de política rural. Especialmente tomando en cuenta que los resultados luego de quince años de ajustes son precarios en cuanto a las bajas tasas de crecimiento, la persistencia de altos niveles de pobreza, incremento de la mala distribución del ingreso, y la persistencia de caídas en la rentabilidad. Esto muestra un cierto desbalance entre la innovación en el pensamiento, el diagnóstico y las políticas concretas. Asimismo, existe acuerdo en que para lograr resultados satisfactorios en la reducción de la pobreza, se requiere complementar el marco de políticas macroeconómicas con estrategias sociales que logren cambios estructurales en el desarrollo del capital humano y en la calidad de vida de la población rural. Estos conceptos son parte de la estrategia de reducción de pobreza rural del Banco (BID 1998a) que incorpora una concepción territorial que abarca aspectos

multisectoriales, y elementos diferenciales basados en la gran heterogeneidad de situaciones rurales en América Latina y el Caribe.

Las potencialidades de crecimiento y generación de empleo y de valor agregado, así como la atracción de inversión privada son factores centrales en la formulación de políticas sociales en el medio rural. Hay consenso en que la apertura de los mercados proporciona oportunidades para establecer arreglos productivos más eficientes y competitivos, sustentados en economías de escala, integración, especialización y diferenciación productiva, orientación a los mercados con especial énfasis en calidad y economías de polos de desarrollo productivos y nichos de mercado. Sin embargo, si bien los mercados contribuirán a una mayor eficiencia y equidad, no son suficientes para atender las amplias necesidades de la sociedad rural, por lo que se necesitan intervenciones específicas para ampliar las oportunidades a un mayor número de agentes económicos y lograr una verdadera transformación productiva (Echeverri 1998).<sup>15</sup>

Hasta fines de la década de 1980 la producción agropecuaria de América Latina (comparada con la de los países con agriculturas más desarrolladas) era relativamente extensiva en la fase de producción primaria, es decir, utilizaba una baja dotación de capital e insumos de origen industrial por unidad de tierra agrícola, lo cual queda ilustrado por el bajo nivel de uso de fertilizantes y agroquímicos, comparativamente con el resto del mundo; y la producción primaria recibía un bajo nivel de pro-

---

<sup>15</sup> De especial importancia en este contexto de buscar nuevas oportunidades de desarrollo, es la situación de miles de pequeños agricultores que por falta de alternativas se dedican a la producción de cultivos ilícitos, con las consecuencias legales, sociales y ambientales del caso. El Banco ha apoyado el desarrollo alternativo como un modelo para la reducción de la producción de cultivos ilícitos mediante la sustitución de cultivos y actividades de desarrollo rural. Estos programas continuarán en el corto y mediano plazo como parte de estrategias nacionales de responder a los problemas causados por los cultivos ilícitos en todas sus fases, desde la producción y la preparación de diversos productos hasta el tráfico y el consumo de los mismos.

cesamiento industrial.<sup>16</sup> Estas características han comenzado a cambiar en la década de 1990, especialmente en Brasil, Argentina y Colombia, países que han iniciado procesos de expansión de la agroindustria y de la industria de alimentos liderada, en gran medida, por inversiones extranjeras, especialmente de las grandes empresas transnacionales de alimentos. Esta tendencia se profundizará en el futuro a partir de una demanda internacional que se orienta a productos con mayor nivel de elaboración, dirigidos a nichos diferenciados de mercado, en los cuales dichas empresas transnacionales están fuertemente posicionadas. Similar tendencia ocurre en los mercados nacionales de los países de la región en los cuales la demanda por productos con mayor valor agregado, dirigidos a los sectores urbanos de altos ingresos, está en rápida expansión. En estos mercados, la producción nacional tiene una creciente competencia por parte de la producción de otros países en el ámbito de los acuerdos de integración regional y como consecuencia de las políticas de apertura comercial.

Lograr un mayor nivel de integración vertical de las cadenas agroalimentarias de la industria nacional constituye un elemento estratégico para adecuarse a las nuevas tendencias de mercado y aprovechar los efectos multiplicadores que la producción agroalimentaria puede tener sobre la actividad económica y la generación de empleo. Dicha estrategia tiene importantes consecuencias sobre la organización del sector público, el sistema institucional de desarrollo tecnológico y los programas de inversión tanto públicos como privados. Estos deben propender a mejorar las condiciones de competitividad de la producción agroalimentaria, creando valor agregado y promoviendo la descentralización geográfica de la producción.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Esta última característica está ilustrada por dos elementos. Primero, por el hecho de que solamente el 30% del consumo de alimentos es en forma de productos procesados industrialmente, mientras que en los países industriales esta relación oscila entre el 80% y 90% (Piñeiro y Trigo 1996). Segundo, por la alta proporción de los productos básicos (*commodities*) en las exportaciones totales de origen agropecuario de América Latina.

<sup>17</sup> El recientemente iniciado Programa Guatemalteco de Reconversión Productiva Agroalimentaria (financiado en parte con recursos del Banco) es un ejemplo de este tipo de programas en donde se busca la modernización

La definición de orientaciones de producción prioritarias en el nuevo escenario de reconversión productiva (nuevas líneas de producción y ampliación a la agroindustria y sectores no agropecuarios) se basaría en la orientación al mercado, los cambios en las preferencias de los consumidores, la mayor integración de las cadenas agroalimentarias, la importancia de nuevas áreas como las químicas, farmacéuticas y de biotecnología, y los aspectos ambientales. Dentro de este escenario la política sectorial debe facilitar las condiciones para mejorar las decisiones privadas ampliando el acceso a las oportunidades productivas eficientes, mientras que las decisiones privadas deben garantizar un esquema de decisiones gerenciales basadas en la calidad de la información, una mayor autonomía en la toma de decisiones, incluyendo aspectos de riesgo y creatividad, para lograr que la definición de las nuevas líneas de producción sea una responsabilidad de los inversionistas privados y no del Estado (Echeverri 1998).<sup>18</sup>

Uno de los aspectos tecnológicos emergentes de posible gran impacto económico e institucional es la importancia de la llamada “revolución genética” (basada en la biotecnología y cultivos transgénicos), especialmente a medida que el sector privado multinacional vinculado a la producción de semillas de alto rendimiento continúa invirtiendo en el desarrollo tecnológico de ciertos cultivos (maíz, algodón, soja, entre otros).

---

productiva a través del impacto de varios componentes complementarios (fondo tecnológico, servicios fitozoosanitarios e inocuidad de alimentos, apoyos forestales directos, manejo integrado de recursos hídricos y desarrollo comercial).

<sup>18</sup> En este sentido, uno de los instrumentos más eficaces para lograr una transformación productiva del sector son los contratos entre los agricultores y las empresas agroindustriales y agroexportadoras. Ver CEPAL (1995) para una revisión de las diferentes modalidades de vinculación, en distintos rubros agrícolas de los agentes agroindustriales y agroexportadores y los pequeños y medianos agricultores.

Las implicaciones tanto desde el punto de vista de la seguridad biológica, inocuidad de alimentos, derechos de propiedad intelectual y las futuras relaciones entre los sectores público y privado de investigación no han sido suficientemente analizadas en el contexto regional.

Afrontar el desafío de modernizar el sector agroalimentario requiere comprender la naturaleza de los cambios que están ocurriendo a nivel mundial y regional y cómo éstos inciden sobre las oportunidades para aumentar la productividad, la equidad y la sostenibilidad ambiental del ámbito rural de acuerdo a lo discutido en las secciones anteriores.<sup>19</sup> Las áreas prioritarias que se analizan a continuación constituyen la base para un nuevo enfoque de desarrollo agroalimentario basado en la apertura comercial y el incremento en la demanda por alimentos, en la necesidad de aumentar el empleo rural a través de una mayor agroindustrialización y, en definitiva, en poner énfasis en la economía rural en su conjunto.

---

<sup>19</sup> J. M. Figueres (1998) menciona cinco razones para “reinventar la agricultura”: (a) la contribución al alivio de pobreza, (b) fuente de alimentos, (c) la posibilidad de desarrollo tecnológico en el sector, (d) la futura demanda ocasionada por el crecimiento poblacional mundial y (e) la necesidad de lograr un desarrollo sostenible.

### III. AREAS PRIORITARIAS DE INVERSION

A partir de las nuevas condiciones de contexto mencionadas anteriormente y complementando los imprescindibles diagnósticos caso por caso que privilegien las características particulares de cada país y región, es posible identificar seis áreas prioritarias de trabajo en que el Banco puede apoyar el desarrollo del sector agroalimentario.

#### **3.1 Consolidación de los programas de reforma económica y apoyo a la transición**

Durante la última década, los países de la región implementaron profundas reformas que han modificado el marco económico en el que se desempeña la actividad agroalimentaria. Estas reformas y en particular las medidas de apertura comercial, han sido inclusive más rápidas de lo requerido por el marco del Acuerdo del GATT (Valdés y McCalla 1996). Después de años de alta inflación y consecuentemente altas tasas de interés nominal, casi todos los países de la región han logrado cierta estabilidad de precios, lo que hace posible encarar una estrategia a largo plazo diseñada para consolidar una estructura productiva agroalimentaria competitiva internacionalmente.

Asimismo, la apertura comercial ha afectado los precios relativos dentro del sector, disminuyendo los precios de los insumos de origen industrial, incluyendo fertilizantes y agroquímicos, lo que ha facilitado la incorporación de tecnología y la intensificación de la producción con el consecuente aumento de los rendimientos por hectárea. Por otro lado, la mayor competencia de alimentos importados en el mercado nacional, ha creado dificultades a los productores de ciertos rubros en los cuales algunos países poseen costos de producción más altos que los internacionales. Este proceso ha tenido impactos especialmente negativos en el caso de pequeños productores. Estas situaciones son un llamado de atención con respecto a la velocidad y profundidad con las cuales los países con menores ventajas comparativas, y más aún si son importadores netos de alimentos, se integran al mercado internacional (Timmer 1996). También ilustran la necesidad de instrumentar programas de apoyo que faciliten la transición hacia los nuevos esquemas

productivos, compatibles tanto con la apertura económica y la estabilidad macroeconómica como con las necesidades de pequeños productores agrícolas.<sup>20</sup> En síntesis, la apertura comercial, la eliminación de los subsidios de precios y el retiro de la intervención directa del Estado en las actividades productivas deben ser reguladas en el tiempo y acompañarse por financiamiento a las transformaciones necesarias para lograr la modernización de la producción.

Aunque los procesos de reforma económica emprendidos por la mayoría de los países de la región con el apoyo del Banco están avanzados en la mayoría de los casos, aún hace falta consolidarlos, refinar sus principales instrumentos y corregir efectos indeseados. La consolidación de las reformas, incluye el financiamiento de programas de apoyo a la transición que contribuyan a la reconversión productiva y a socializar los costos ocasionados por la profunda reestructuración productiva provocada por los programas de reforma económica. La especialización productiva que acompaña la apertura económica y los procesos de incorporación de tecnología intensiva en el uso de capital generan desempleo estructural con una fuerte localización geográfica asociada a cultivos específicos, como por ejemplo la producción de azúcar en Argentina, de trigo en Brasil y de algodón en Centroamérica. Es necesaria la intervención del Estado durante la etapa de transición a través de programas de desarrollo rural con componentes tanto productivos como sociales. Estos programas no solo se justifican en base a argumentos económicos y de equidad, sino que aseguran la sostenibilidad política de los programas de reforma económica.

---

<sup>20</sup> Un ejemplo de estos esquemas es el Programa Mexicano de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) el que consiste en pagos por hectárea sembrada independiente del nivel de producción. El Programa sustituyó a la casi totalidad de los subsidios de precios a la producción y al consumo de granos básicos a partir de mediados de los años noventa; y se complementó con medidas compensatorias de apoyo a consumidores de bajos ingresos, la privatización de agencias estatales, y programas de financiamiento a la comercialización y de manejo de riesgo (Aceves 1998).

En tal sentido es importante que el Banco apoye esta área de trabajo, especialmente en los países que han comenzado más recientemente el proceso de reforma económica y aún requieren importantes apoyos financieros y de cooperación técnica para llevarlos adelante. Posibles acciones en este campo incluyen: (i) medidas compensatorias para productores y consumidores afectados por la apertura, incluyendo transferencia temporal de ingresos, ayuda alimentaria y apoyos productivos a pequeños productores; (ii) el desarrollo de nuevos instrumentos de mercado (por ejemplo financiamiento de inventarios, manejo de riesgo y bolsas agropecuarias); y (iii) el apoyo al sector privado empresarial para canalizar la inversión privada al sector agroalimentario.

### **3.2 Modernización del Estado y de los servicios básicos**

Las modificaciones en el pensamiento económico en América Latina sobre la reducción del papel del sector público y las necesidades de corto plazo con respecto a las cuentas fiscales, han puesto en marcha procesos de reforma en la organización del sector público agropecuario. En varios países de la región la estructura de los ministerios de agricultura y de los organismos que los integran ha comenzado a modificarse. Sin embargo, se ha hecho un menor esfuerzo en definir con claridad el nuevo papel del Estado y en repensar la estructura organizacional que mejor se adapta a los objetivos buscados en cada caso particular (Piñeiro et al.1999). La necesidad de repensar la institucionalidad (pública y privada) y la estructura organizacional es particularmente importante en el caso del sector agroalimentario por la necesidad de un cierto nivel de intervención pública especialmente en el financiamiento (en asociación con el sector privado) y regulación de actividades claves como innovación tecnológica, conservación ambiental, sanidad e inocuidad de alimentos y provisión de infraestructura.

En una política de modernización del Estado, surgen dos áreas de alta prioridad para la acción del Banco: la reforma del mandato y organización del sector público agropecuario y la provisión de servicios básicos para el sector.

### *Reforma del sector público agropecuario, hacia la nueva institucionalidad*

La debilitada capacidad institucional del sector público difícilmente podrá encarar los nuevos retos derivados de la creciente complejidad de los sistemas agroalimentarios; especialmente dado que las tecnologías utilizadas y las formas de organizar la producción propiamente dicha son cada vez más complejas. Además, el sector se articula cada vez más con las instancias del procesamiento y la producción de alimentos, lo cual da lugar a la aparición de nuevas áreas de trabajo (tecnologías de proceso, calidad, promoción comercial, etc.). Lo anterior implica que sea cada vez más difícil conceptualizar la problemática del sector en términos de sus componentes aislados, tomando cada instrumento o servicio por separado. La generación y transferencia de tecnología, por ejemplo, debe contemplar no sólo las necesidades y capacidades del productor, sino también tomar en cuenta las características de sus articulaciones con los mercados de insumos y productos y las propias exigencias de las etapas de comercialización y procesamiento. Es necesario, por lo tanto, superar el aislamiento que aún existe entre los distintos organismos que proveen servicios públicos, encontrando mecanismos para alcanzar una mayor integración y articulación horizontal entre instrumentos y modalidades de acción.

Asimismo, desde el punto de vista de la definición de las políticas para el sector no es suficiente concentrarse en la producción primaria y la problemática social de las áreas rurales para responder a las necesidades de procesos económicos cada vez más integrados. La definición de políticas sectoriales debe contemplar las particularidades y dinámica del conjunto de la cadena agroalimentaria y para ello es indispensable que los ministerios de agricultura amplíen su órbita de acción incorporando aspectos de la agroindustria y la distribución, áreas hasta el momento usualmente dispersas en otros ámbitos del sector público. Esto podría ser un objetivo central de la reforma del Estado en el sector agroalimentario.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector público agropecuario podría incluir algunas

de las siguientes áreas (Piñeiro et al.1999): (i) fortalecimiento de vínculos con la sociedad civil, reconociendo la importancia creciente de mecanismos con vocación pública no estatales, como varias organizaciones rurales que expresan demandas de la población rural y prestan servicios de información, educación, transferencia de tecnología y de articulación social; (ii) mayor articulación con el sector privado, complementando el financiamiento con recursos fiscales con la producción y provisión de actividades por parte del sector privado mediante contratos, tercerización o acreditación; (iii) mayor eficiencia y efectividad de la gestión pública enfocando las prácticas más a productos que a procesos, liberando restricciones administrativas, desarrollando contratos de gestión y sistemas de gratificaciones en base a contribuciones efectivas; (iv) integración y coordinación de actividades con otros sectores (industria, comercio, salud, etc.); (v) descentralización y municipalización institucional; y (vi) fortalecimiento de la capacidad para la definición de políticas y prioridades.

Para poder llevar a cabo una mejor gestión se requiere fundamentalmente de una política de desarrollo profesional y de retribuciones que permitan atraer y retener recursos humanos de alta calidad y un nivel de financiamiento y organización compatible con su importante misión, vinculada a los servicios de información, tecnología y sanidad que se describen a continuación.

#### *Las estadísticas básicas, información de mercados y la promoción de exportaciones*

El sector público agropecuario tiene una función clave en recolectar, procesar, analizar y difundir estadísticas agropecuarias básicas (censos nacionales y encuestas de hogares rurales) que satisfagan las necesidades mínimas de información pública y que provean la base para definir políticas en el sector. Asimismo, es importante que el sector público provea información sobre mercados, a fin de otorgarles mayor transparencia y fomentar la competencia. Finalmente, se requiere desarrollar programas nacionales de promoción de las exportaciones que contribuyan a agregar valor a la producción primaria a través de una industria de trans-

formación de base agropecuaria orientada a las nuevas demandas de exportación. De acuerdo con las necesidades de cada caso, se sugiere que el Banco apoye el fortalecimiento de las unidades correspondientes para actualizar las estadísticas básicas, la capacidad institucional de los ministerios de agricultura y otros organismos y su interconexión con las bases informáticas de mercados de otros países y la promoción de exportaciones, especialmente las no tradicionales.

#### *Un nuevo contexto para la innovación tecnológica*

Los avances en la biotecnología, la informática y las comunicaciones definen un nuevo escenario científico-técnico de enorme impacto potencial en las formas de organización social y los procesos productivos agroalimentarios. También modifican la forma de hacer ciencia y, consecuentemente, las formas institucionales y organizativas en las cuales se desarrolla el proceso de creación y adopción tecnológica, especialmente en lo referente a la incorporación de nuevos actores económicos al proceso innovativo y al fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual sobre los descubrimientos. Las nuevas oportunidades de la apertura comercial hacen imprescindible acelerar el proceso de desarrollo tecnológico para incrementar la producción en condiciones competitivas y sostenibles en el largo plazo. Llevar adelante este proceso de manera exitosa requiere un importante plan de inversiones en formación de recursos humanos, reingeniería de las organizaciones de desarrollo tecnológico, el establecimiento de sistemas de derechos de propiedad intelectual y la asistencia técnica necesaria para adaptar las innovaciones tecnológicas tanto productivas como institucionales que se están desarrollando en el resto del mundo. Dichas inversiones permitirán, gradualmente, basar el desarrollo agropecuario más en la ciencia que en los recursos naturales, y llevar a cabo las innovaciones institucionales y las reformas necesarias para que los productores agropecuarios puedan responder a las nuevas oportunidades técnicas disponibles (Hayami y Ruttan 1985).

La participación del sector público en el desarrollo tecnológico de la región ha sido muy importante, especialmente a través de los Institutos Nacionales

de Investigación Agropecuaria (INIA) creados en casi todos los países de América Latina a partir de la década de los años cincuenta. A pesar de esta valiosa intervención estatal, la inversión pública en investigación agropecuaria en América Latina es considerablemente menor a la realizada por otros países con producciones agroalimentarias importantes (BID 1993). Por otra parte, conjuntamente con la globalización de los mercados se están internacionalizando los sistemas institucionales de generación y transferencia de conocimientos. En parte esto es consecuencia de los avances de la informática y las comunicaciones que facilitan el intercambio de conocimientos y disminuyen los costos, así como del hecho de que en ciertas áreas (biotecnología, algunos temas de investigación básica) existen economías de escala que hacen ineficiente que cada país desarrolle sus propias capacidades sin apoyarse en procesos de integración económica y comercial de los cuales ya participa.

Además de los cambios originados en el sector científico, las demandas por nuevas tecnologías provenientes de la apertura comercial afectan significativamente los roles del sector público y privado en el financiamiento y en la ejecución de actividades de desarrollo tecnológico. En consecuencia, los incipientes sistemas nacionales de innovación agroalimentaria se encuentran en un momento de gran transición institucional. Mientras que los programas de investigación se han ampliado y a su vez se han hecho más complejos,<sup>21</sup> se han reducido en general los recursos públicos destinados a la investigación nacional y regional. Lo anterior, sumado a las necesidades de capacitación de nuevo personal científico y de actualización de la infraestructura básica de investigación, crea importantes desafíos, en los cuales será necesario corregir la subinversión en desarrollo tecnológico en un

momento de apertura e integración regional basado en la competitividad (Echeverría et al. 1996). Un objetivo a alcanzar es lograr concentrar los escasos recursos públicos disponibles en la generación de conocimientos que reúnan las características de bienes públicos y dentro de éstos, el de priorizar aquellos productos con mercados en expansión que supongan para el país ventajas comparativas claras o la posibilidad de lograrlas en el marco de economías más abiertas, y generar nuevos conocimientos que mejoren el uso de los recursos naturales. En este sentido, como consecuencia de los cambios tecnológicos y económicos experimentados durante las últimas décadas, los INIA están siendo sometidos a una revisión profunda, en el plano organizativo como en el enfoque y operación de sus programas.

Una mayor orientación hacia el mercado hará necesaria una mayor participación de los productores agropecuarios y otros actores sociales, especialmente de empresas agroindustriales tanto en los mecanismos de gobierno institucional como en el financiamiento de la investigación. Un camino posible es la creación de consejos nacionales con la responsabilidad de definir grandes prioridades y asignar los recursos provenientes del gobierno nacional, según el mérito relativo de proyectos presentados y ejecutados por instituciones de investigación y desarrollo tecnológico más pequeñas, autónomas y con mayor presencia regional. Desde el punto de vista del financiamiento, es importante señalar que en economías abiertas y en general pequeñas, la distribución de los beneficios emergentes de la adopción de nuevas tecnologías tiende a favorecer a los productores. Ello, en principio, implica que el sector productor podría cofinanciar la inversión en investigación y desarrollo y los costos de la transferencia de tecnología.

Un nuevo esquema organizativo para la innovación tecnológica debería incluir una mayor descentralización y la integración con otros actores pertinentes como universidades y fundaciones de investigación y la participación de productores y la agroindustria en la fijación de prioridades, coejecución y cofinanciamiento de proyectos de investigación y transferencia de tecnología. Adicionalmente, se requerirá la incorporación a los sistemas

---

<sup>21</sup> Especialmente a medida que se reconoce que además de los impactos en el crecimiento económico a través de incrementos en la productividad, la inversión en investigación tiene, potencialmente, efectos positivos en la reducción de pobreza y en la protección del medio ambiente (Winkelmann 1998); lo que por ejemplo ha implicado mayores demandas por investigación en biotecnología y en manejo de recursos naturales (ver Jaffé e Infante 1996 y Kaimowitz 1996, respectivamente).

nacionales de generación de tecnología de investigación sobre procesos agroindustriales y agroalimentarios; y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de propiedad intelectual, incluyendo las reformas necesarias en las normas y procedimientos de patentamiento de acuerdo con los convenios internacionales vigentes, la promoción de sistemas administrativos de patentes de bajo costo, la remoción de impedimentos a la implementación de propiedad intelectual, y la capacitación de científicos y administradores en el uso de los mismos.

En el marco de las acciones mencionadas, los esfuerzos del Banco podrían concentrarse en lograr resultados en tres ámbitos: (i) *en el ámbito nacional* los ajustes organizativos y de los mecanismos de financiamiento de los sistemas nacionales de innovación acordes con el nuevo papel del Estado y nuevas prioridades de desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de los recursos humanos y de la infraestructura básica de investigación; (ii) *en el ámbito subregional*, dados los altos costos de inversión requeridos para investigar en nuevas áreas y la naturaleza de los actuales procesos de integración, el fortalecimiento de los programas cooperativos de desarrollo tecnológico; y (iii) *en el ámbito hemisférico* el respaldo para la consolidación del Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria que constituye un mecanismo (de los países de la región) efectivo y sostenible de financiamiento de proyectos cooperativos regionales y subregionales de investigación.

### *La sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos*

El área de sanidad agropecuaria es prioritaria por sus implicancias sociales y económicas y por su importancia estratégica para la promoción de exportaciones. Las exigencias comerciales en materia sanitaria y de residuos de alimentos, imponen la necesidad de negociar y adecuar las normas sanitarias y de cuarentena y, asimismo, de vigilar su correcta aplicación. Estas áreas deben caracterizarse por su objetividad científica y una efectiva implementación técnica, para lo cual es necesario contar con un sistema institucional que articule las acciones del sector público con el sector privado, siguiendo los siguientes principios generales: defini-

ción de una política sanitaria y comercial clara y desarrollo de normas precisas; estructura organizacional descentralizada con autoridad colegiada que otorgue transparencia a los actos administrativos; actualización de normas en materia de carrera de los funcionarios públicos del área (incluyendo normas sobre contratación, capacitación, estabilidad, promoción y sanciones), y mecanismos de auditoría técnica que permitan controlar estrictamente la existencia, adecuación y cumplimiento de las normas.

El Banco podría concentrar sus inversiones en sanidad en las siguientes áreas: (i) *control cuarentenario* dirigido a prevenir la introducción de enfermedades exóticas; (ii) *calidad sanitaria o comercial* mediante el fortalecimiento de la fiscalización sanitaria en el procesamiento y comercialización de productos, especialmente en lo que respecta a la sistematización y coordinación de estas actividades entre los niveles federal, provincial y municipal, a fin de mejorar la prestación del servicio y evitar superposición de funciones; (iii) *erradicación de enfermedades y plagas*, mediante la intervención del sector público para coordinar y facilitar las acciones del sector privado; y (iv) *reorganización institucional*, unificando los servicios para la sanidad animal y la vegetal en un solo organismo con una mayor descentralización operativa y articulación con los usuarios.

Adicionalmente, el Banco puede promover la adopción de prácticas de *inocuidad de alimentos* que complementen los servicios de sanidad, con el fin de asegurar la competitividad en los mercados y proteger la salud de la población. Por ejemplo, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias administrado por la Organización Mundial de Comercio confirma el derecho de los países miembros a aplicar medidas necesarias para proteger la salud humana, animal y vegetal y requiere que los países establezcan medidas nacionales basadas en los estándares internacionales, normas y recomendaciones del Codex Alimentarius.<sup>22</sup> El Estado tiene un importante papel en el

<sup>22</sup> Además de los requisitos globales, los países de la región que exportan frutas y hortalizas frescas a los Estados Unidos tienen que cumplir con los requisitos de la reciente Iniciativa Presidencial sobre inocuidad de ali-

establecimiento de sistemas de inocuidad de alimentos con la participación de agricultores, agroprocesadores, comerciantes, y consumidores. Estos sistemas podrían incluir: el concepto de una cadena de seguridad alimenticia integrada desde el agricultor hasta el consumidor; un marco regulatorio internacionalmente armonizado de leyes, reglas, normas, directrices, procedimientos de monitoreo e inspecciones, y métodos de vigilancia y sanciones; infraestructura técnica adecuada, incluyendo tecnologías de producción, de procesamiento y de monitoreo; y actividades de educación e información para los consumidores, productores y reguladores.

### 3.3 Desarrollo de mercados de tierras

La mayoría de los países de la región ha logrado a través de los procesos naturales de subdivisión y reconcentración territorial y en algunos casos como resultado de programas de desarrollo rural y de reforma agraria, mejoras en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra. Sin embargo, un número importante de países tiene aún graves problemas de estructura agraria que impiden la modernización del sector. El origen de estos problemas es muy heterogéneo. En algunos casos, por ejemplo en varios países del Caribe, parte de las tierras más fértiles se encuentran en posesión del Estado sujetas a sistemas de tenencia que no promueven un aprovechamiento eficiente. En otros casos, por ejemplo el de Nicaragua, los cambios políticos y la guerra han representado un papel importante. Resolver problemas de esta naturaleza requiere modificaciones de la legislación agraria para aumentar la flexibilidad en las transacciones de tierras, inversiones en materia de registros y titulación de predios rurales (incluyendo la modernización de las instituciones relacionadas con los procesos de catastro, registro y titulación) y promover, tanto desde el punto de vista institucional como del financiero, el desarrollo de un activo mercado de tierras (por ejemplo, mediante el financiamiento de la compra o el arrendamiento a largo plazo de tierras).

---

mentos frescos, los que incluyen el uso de buenas prácticas de producción agrícola y de preparación de los alimentos.

En base al reciente trabajo de perspectivas para hacer más efectivos los mercados de tierras rurales en la región (BID 1998c), a continuación se reseñan las áreas de inversión en las que el financiamiento del Banco podría tener un impacto substancial.

*Ordenamiento jurídico y reformas administrativas e institucionales.* La necesidad de contar con un marco jurídico que brinde garantías y seguridades sobre la propiedad de la tierra es una condición necesaria para un adecuado funcionamiento de los mercados de tierra. En este sentido se podría continuar apoyando cambios en políticas de tierras, reglamentaciones e instituciones que fortalezcan los derechos de propiedad sobre la tierra rural y mejoren el funcionamiento del mercado de tierras reduciendo los costos de transacción. Las reformas administrativas e institucionales incluyen el fortalecimiento de las organizaciones que respaldan los derechos de propiedad, con énfasis en el registro y el catastro, especialmente el desarrollo institucional de las agencias gubernamentales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y de la administración de la tierra.

*Regularización de la tenencia, titulación de tierras, registro y catastros.* Es necesario continuar los programas de titulación de tierras, registro de propietarios y desarrollo de catastros, reforzando la recolección, el procesamiento y la actualización permanente de la información sobre la tenencia de la tierra. Los costos de la titulación se compensarán en parte al fomentar la inversión en cultivos perennes y la adopción de prácticas de manejo sostenible de los recursos naturales, así como con un aumento paulatino en el acceso a fuentes de crédito.

*Fortalecer los sistemas de información y capacitación.* Un componente esencial en proyectos de tierras es el desarrollo de sistemas de información pública acerca de las características técnicas de la tierra (mapas de uso de suelo) y las condiciones de los mercados rurales de compra-venta y arrendamiento, incluyendo asistencia técnica para el desarrollo de sistemas de información de tierras y la capacitación técnica de funcionarios vinculados a las agencias responsables de dichas actividades. A

nivel regional, el Banco puede auspiciar el intercambio de experiencias entre países.

*Posibilidad de aplicar impuestos a la tierra.* La existencia de impuestos a la tierra desalienta la tenencia de activos improductivos con propósitos especulativos y utilizados por debajo de su capacidad potencial, y, por consiguiente, reduce su precio en el mercado y favorece un mayor acceso por parte de pequeños productores. En la práctica, la tributación a la tierra ha estado sujeta a limitaciones debidas a las dificultades asociadas con su valoración, la inflación prevaleciente en la región durante muchos años que impidió ajustar los valores de la tierra a los cambios en los demás precios, a la falta de registros actualizados, y a la resistencia política contra su realización. La administración de impuestos a la tierra por instancias locales de gobierno, disminuye las oportunidades de evasión y le otorga mayor legitimidad política a la recaudación de impuestos que luego son utilizados en el desarrollo de la propia comunidad. En este sentido el Banco podría apoyar esfuerzos por aplicar impuestos a la tierra rural, como parte de programas de descentralización de la acción pública.

*Fomentar el acceso a tierras mediante el arrendamiento.* El arrendamiento en sus diversas formas constituye un elemento importante que facilita el acceso a la tierra a agricultores no propietarios o minifundistas y posibilita una mayor utilización de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva. En la práctica, el temor a la confiscación o a la ocupación ilegal de los terrenos por parte de los hacendados, y la falta de un marco jurídico e institucional protector de los intereses de ambas partes, limita el arrendamiento de terrenos particulares. De otra parte, en varios países de la región, esfuerzos de gobierno por prevenir una concentración de la propiedad ha dado motivo a que el gobierno otorgue títulos imperfectos que no pueden ser transferidos ni hipotecados. Estas tierras permanecen en esencia bajo el dominio y control del Estado. Una situación comparable se da en muchas áreas que forman parte del patrimonio de las poblaciones indígenas, en las que el temor por la pérdida de su patrimonio limitan los esfuerzos de gobierno por conceder títulos de propiedad individual en esas áreas. En todos estos casos el arrendamiento

ocurre, pero los contratos son mayormente de corta duración y de carácter informal, lo cual limita el potencial de aprovechamiento productivo pleno de los terrenos y el acceso de los productores pobres al recurso. La eliminación de las barreras legales que limitan el arrendamiento a largo plazo mediante contratos plenamente negociables (transferible e hipotecable) que protejan a ambas partes (propietario y arrendatario), la creación de instituciones que disminuyan las posibilidades de conflictos y mecanismos de arbitraje de eventuales disputas, y la promoción de esquemas en donde se demuestre la viabilidad del arrendamiento a largo plazo, tienen un gran potencial para impulsar un mayor aprovechamiento de las tierras improductivas e impartirle dinamismo al mercado de tierras. El Banco puede contribuir a promover opciones de arrendamiento, auspiciando el desarrollo institucional requerido y financiando inversiones productivas complementarias.

*Fomentar el acceso a tierras mediante la compra.* En varios países de la región, la estabilidad en los precios, la política de tratamiento no discriminatorio del sector agropecuario y la eliminación de subsidios al crédito agropecuario, han resultado en una disminución en los precios de la tierra, a niveles más acorde con su capacidad productiva y menos ligados a la especulación financiera. En países donde los conflictos por el uso de la tierra son particularmente agudos, esta coyuntura ha dado lugar a un renovado interés en el financiamiento a la compra de tierras. En la práctica, sin embargo, fomentar el acceso a tierras en gran escala con una gran inyección de capital podría distorsionar los precios relativos, además de la dificultad de contar con los montos de recursos necesarios y de evitar la colusión de intereses en compras subsidiadas, con o sin intermediación del Estado. En este sentido, el establecimiento de Fondos de Tierra merece mayor estudio, especialmente sobre el origen y la magnitud de los fondos requeridos, el número de beneficiarios potenciales, y la capitalización de las instituciones financieras involucradas. El Banco puede apoyar estos nuevos intentos por mejorar la distribución de la tierra y aumentar la productividad del recurso financiando: programas de estabilización económica y reforma sectorial que disminuyan el incentivo a acumular terrenos con una

baja intensidad productiva como protección contra la inflación o por motivos especulativos; proyectos experimentales en pequeña escala de Fondos de Tierra que permitan desarrollar mecanismos prácticos que faciliten la compra de terrenos por parte de pequeños propietarios sin introducir distorsiones o incentivar la corrupción; proyectos que promuevan la emancipación de programas tradicionales de reforma agraria y la modernización de antiguos asentamientos (estrechando los vínculos con el mercado); y proyectos piloto que auspicien la compra de pequeñas parcelas en áreas periurbanas permitiendo al pequeño productor conjugar el empleo agrícola con el no agrícola.

### ***3.4 La necesidad de desarrollar mercados financieros rurales, el desafío pendiente***

El desarrollo de mercados financieros es fundamental para el proceso de modernización del sector y muy especialmente para las posibilidades de la pequeña agricultura de reconvertirse en función de las nuevas condiciones del mercado.<sup>23</sup> Bajo la premisa de que la competencia entre intermediarios financieros privados sujetos al rigor del mercado debería impulsar esfuerzos por disminuir los costos, lanzar al mercado nuevos productos y expandir los servicios, se esperaba que la introducción de reformas y la estabilización económica diera lugar a una expansión en los servicios financieros especialmente para los pequeños productores y zonas alejadas de las ciudades. Aunque en los últimos 15 años han surgido en la región y a nivel mundial una serie de instituciones (ONG, cooperativas de ahorro y préstamos y bancos comerciales seleccionados) que han logrado extender servicios financieros a sectores pobres de la población, su cobertura en el medio rural ha sido muy limitada. Esta ausencia de financiamiento de largo plazo tiene consecuencias negativas en relación con actividades productivas vinculadas a la conservación de los recursos naturales agrícolas y las producciones con un largo proceso de maduración, como las inver-

siones forestales, los frutales, la producción vitícola y, en menor medida, la ganadera.

El financiamiento al microempresario, ya sea urbano o rural, debe vencer varios obstáculos: el tamaño de cada préstamo es pequeño, por lo cual el ingreso potencial por cliente o préstamo es reducido; los bienes que posee el cliente como garantía son usualmente mínimos o inadecuados (difícil de apropiar); y el costo de adquisición de información sobre la fiabilidad de un cliente pequeño es igual o superior que para uno grande. Las nuevas instituciones exitosas de microfinanciamiento han logrado superar estos obstáculos: compensando el rendimiento bajo por cliente con una clientela numerosa; desarrollando tecnologías crediticias especializadas de bajo costo; y cobrando intereses altos. Sin embargo, el medio rural presenta dificultades especiales para la aplicación de estas prácticas modernas de atención al pequeño empresario, teniendo en cuenta la baja densidad poblacional, la longitud del ciclo productivo agrícola, y la inestabilidad climática y los cambios rápidos en los precios de venta. Para vencer dichos obstáculos, las instituciones de financiamiento rural no se dedican exclusivamente a la agricultura y, en lo posible, requieren de un tamaño mínimo con una amplia cobertura o estar afiliadas a un sistema confederado de instituciones similares (cooperativas, bancos comunales afiliados, banca comercial) que operen en otras zonas y puedan auxiliar en casos de emergencia. En principio, una de las formas promisorias para reducir los costos de capital de instituciones financieras es mediante la captación directa de depósitos. De hecho, las cooperativas de ahorro y crédito más exitosas han sido aquéllas que han captado depósitos compensando competitivamente el ahorro de sus miembros. Pero los costos de prestación de este servicio tienden a ser altos, especialmente en áreas rurales marginales donde el monto ahorrado por cliente es reducido.

Recién se está forjando una nueva visión sobre las posibilidades y los obstáculos que se deben vencer para lograr una expansión sustentable del financiamiento agrícola y rural, y sobre cuales son los instrumentos más adecuados para fomentar su desarrollo. Esta nueva visión confiere al Estado un papel activo pero indirecto en apoyo al desarrollo

<sup>23</sup> Debido a la importancia de este tema, se ha preparado una estrategia específica de desarrollo de los mercados financieros rurales (BID 1999) que profundiza el análisis presentado en este documento y las propuestas de acción por parte del Banco.

financiero rural, a través de: (i) el mantenimiento de un ambiente económico estable, libre de inflación que erosione y desestime el ahorro; (ii) el desarrollo de un marco jurídico, regulatorio e institucional adecuado que facilite el desarrollo de instituciones que prestan servicios financieros en el medio rural y que aumenten la seguridad de las transacciones en ese medio; (iii) el desarrollo de infraestructura rural, de energía, telecomunicaciones y transporte, potencialmente puede tener un impacto muy significativo sobre el desarrollo del sector financiero en áreas rurales; y (iv) la promoción de instituciones de microfinanciamiento emergentes y el desarrollo de tecnologías de operación particularmente aplicables en el medio rural. De las existentes en la región, las instituciones más promisorias parecen ser aquellas que prestan servicios financieros completos, incluyendo el ahorro.

El Banco puede tener un importante papel indirecto en la promoción de los mercados financieros, mediante el apoyo al desarrollo rural, facilitando el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, energía, transporte, y riego y drenaje, y fomentando medidas que faciliten la creación de oportunidades de inversión privada descentralizada, tanto en la agricultura como en la empresa rural no agrícola. Asimismo, puede tener un papel directo en la promoción de dichos mercados, principalmente apoyando los esfuerzos de los países por mejorar el marco jurídico, institucional y regulatorio como parte de una “segunda generación” de proyectos de reforma; y patrocinando el surgimiento de instituciones de microfinanciamiento, principalmente a través de pequeños proyectos, proyectos del FOMIN, asistencia técnica y la promoción de intercambios de experiencias. Estos nuevos programas podrían: (i) facilitar la adecuación de los sistemas de supervisión y regulación financiera, que actualmente constituyen un freno a los pequeños préstamos;<sup>24</sup> (ii) desarrollar el marco

---

<sup>24</sup> Las prácticas actuales usualmente han sido diseñadas con préstamos grandes en mente, pero su aplicación a entidades de microfinanciamiento introduce ineficiencias y aumenta los costos de operación. Ese es el caso de requerimientos operativos que, por ejemplo, especifican un horario mínimo de servicio comunes en la región y que dificultan la labor de instituciones que desean prestar servicios apropiados en áreas rurales (por eje m-

regulatorio e institucional que actualmente impide la utilización de bienes muebles como garantías bancarias, tales como inventarios, maquinaria y equipo, cuentas por cobrar, a fin de reducir las restricciones legales para reposicionar ese tipo de garantías en caso de incumplimiento o la falta de registros de gravámenes; (iii) desarrollo de los mercados de capital vía fondos de inversión de capital de riesgo en empresas rurales o asociaciones de pequeños productores; (iv) ampliar la titulación de la tierra, y promover la creación de instrumentos jurídicos que faciliten el arrendamiento de terrenos a largo plazo y la compra, venta y transferencia de los derechos de usufructo de la tierra arrendada; y (v) apoyar el desarrollo de financiamiento agrícola a través de crédito mercantil, provisto por compradores de producto o vendedores de insumos e intermediarios, eliminando obstáculos existentes a una mayor competencia y apoyando iniciativas económicamente viables de organización campesina.

En algunos casos, el uso de proyectos globales de microfinanciamiento podría ser un vehículo apropiado para promover el desarrollo del sector financiero en áreas rurales. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región el número de instituciones financieras sirviendo al sector rural es muy reducido y frágil. Una inyección fuerte de capital en esas circunstancias tendería a crear una gran dependencia en recursos oficiales, y a socavar la viabilidad de esas instituciones. En realidad queda una gran labor por hacer en términos de fomentar un mayor desarrollo de instituciones privadas (cooperativas de ahorro y crédito, redes de bancos rurales o comunales, ONG e incursiones de la banca comercial) que desarrollen una forma de trabajo eficiente en el medio rural. Para eso el instrumento ideal parecería ser los proyectos pequeños (inclu-

---

plo, 2 días a la semana). De manera similar, las superintendencias de bancos en América Latina requieren documentación siguiendo estándares que son apropiados a préstamos grandes (estados de pérdidas y ganancia y balances de cuenta por los últimos 3-5 años) pero que resultan excesivos para préstamos a la microempresa. Los requerimientos estándares de capital de riesgo generalmente son excesivamente altos, relacionados con el alto costo administrativo de los préstamos pequeños pero no necesariamente con el riesgo que los acompaña (Westley 1998).

yendo FOMIN) y experiencias piloto en los que la asistencia técnica, el intercambio de experiencias y el aprendizaje sobre la marcha, tienen el potencial de ser, a la larga, los más provechosos.

### ***3.5 Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales***

El uso sostenible de los recursos naturales es uno de los desafíos más importantes que confronta el medio rural en la región. El éxito de esta labor dependerá de acciones tanto dentro del sector agropecuario (instituciones, políticas, tecnología, etc.) como fuera de él (estabilidad económica y política, educación, transportes, comunicaciones, etc.) y tendrá profundas implicaciones para el futuro de la región. El problema central en el uso de los recursos naturales es la inhabilidad de los mercados para valorar los beneficios y costos externos asociados con su uso. La causa de ello se debe tanto a fallas en el mercado como a fallas en el sector público. El desafío está en apoyar el diseño y el desarrollo de instituciones e instrumentos que estimulen procesos de gestión de recursos naturales que consideren de una u otra forma los beneficios y costos externos en el uso de los recursos naturales. En el ámbito institucional es notable el retraso respecto del perfil y diseño de las instituciones vinculadas a la gestión ambiental del sector agropecuario (Bejarano 1998).

El patrón de desarrollo agropecuario seguido por la mayoría de los países, a partir de la segunda guerra mundial, ha tenido serios efectos negativos sobre el medio ambiente, debido a los efectos contaminantes de producciones pecuarias intensivas, el uso intensivo de agroquímicos, los procesos de salinización y erosión, tanto hídrica como eólica, provocadas por malas prácticas agrícolas y el efecto devastador de la agricultura de quema y otras actividades agropecuarias en la pérdida de biodiversidad y de bosques tropicales. Además de la utilización de técnicas de producción depredadoras desde el punto de vista de su impacto en los recursos naturales renovables, las políticas inadecuadas de uso y acceso a los recursos naturales y los escasos incentivos para conservarlos son grandes desafíos a ni-

vel regional; los que tendrán diferente peso según la subregión en cuestión.<sup>25</sup>

La preocupación por la sostenibilidad de los recursos naturales adquiere una importancia política creciente a medida que la conciencia social sobre el problema aumenta. Consecuentemente, es necesario definir marcos regulatorios para la producción de alimentos que fomenten el uso sostenible de los recursos. Por otra parte, la creciente posibilidad de que los temas relativos al medio ambiente se vinculen, a nivel internacional, con las negociaciones comerciales le otorgan al tema una nueva importancia económica, especialmente para los países con exportaciones agrícolas importantes. Articular una estrategia productiva respetuosa del medio ambiente y por lo tanto sostenible en el largo plazo, supone importantes requerimientos en términos de la conformación institucional del sector público, el desarrollo de un adecuado marco regulatorio y la implementación de programas de inversión pública, especialmente en desarrollo tecnológico. Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con sistemas tecnológicos que puedan garantizar la sostenibilidad del crecimiento de la producción agropecuaria a un ritmo que permita a la agricultura, en especial en los países menos desarrollados, atender la demanda (Ruttan 1992).

Aunque el concepto de sostenibilidad de la agricultura ha avanzado en los últimos años, subsisten discrepancias tanto sobre las definiciones más apropiadas como sobre las prioridades que debe darse a las diversas políticas para alcanzar la sostenibilidad. Para los fines de este documento se define el desarrollo sostenible como el mejoramiento permanente en los niveles de vida de la población rural, que no requiere de continuos apoyos financieros externos y que no degrada la base de recursos naturales (BID 1998a).

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, una reciente encuesta (IICA 1997) muestra que la utilización de técnicas depredadoras fue mencionada como causa prioritaria en las regiones Andina y Sur, las políticas inadecuadas de uso y acceso en las regiones del Caribe y Norte, mientras que para la región Central la persistencia de pobreza rural es la causa prioritaria atribuida al uso sostenible de los recursos naturales.

Para lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales el Banco podría promover: Primero, la generación, modernización, y equipamiento de entidades reguladoras y administradoras de los recursos naturales. Segundo, el manejo integrado de microcuencas a nivel comunitario ya que las prácticas adecuadas generalmente ofrecen beneficios limitados al pequeño productor individual, insuficientes para incentivar su adopción. Para ello, se requiere una planificación participativa y descentralizada por parte de la comunidad que comprenda el fomento de programas de entrenamiento, el desarrollo de la industria familiar y de actividades no agrícolas, el aprovechamiento de la flora y la fauna silvestres, la acuacultura y las pesquerías, y la institución de instrumentos para incentivar actividades dirigidas a un manejo sostenible de los recursos naturales (por ejemplo, el manejo de bosques naturales, la reforestación y la promoción de prácticas de conservación de suelos). Tercero, la asignación de un precio al agua más acorde con su valor económico, asegurándose que su utilización responda a una cuidadosa evaluación de su costo de oportunidad de tal manera de conseguir su máximo aprovechamiento en el marco de una política orientada a conservar el agua y proteger el recurso tierra, de los procesos de erosión y salinización, asociados a malas prácticas de riego. Lo anterior exige desarrollar mecanismos institucionales que fijen al agua un precio (consistente con su costo de oportunidad) y que posibiliten el cobro del servicio al usuario.<sup>26</sup> Cuarto, la generación y difusión de prácticas agrícolas conducentes a la conservación del suelo (por ejemplo, cero labranza, aprovechamiento de residuos) y el manejo sostenible de los recursos naturales, ya sea en zonas con potencial para uso intensivo o en zonas marginales. Quinto, el diseño, donde los beneficios sociales lo ameriten, de instrumentos para compensar a los agricul-

---

<sup>26</sup> En este contexto y en base a la experiencia no exitosa de los grandes programas de riego administrados por el sector público, los actuales proyectos de irrigación financiados por el Banco enfatizan la focalización a medianos y pequeños productores, la mayor participación de los usuarios en todas las etapas del programa y la recuperación de una parte importante de los costos. Ver la estrategia de manejo integrado de recursos hídricos del Banco (BID 1998b) para un tratamiento completo de los principios e instrumentos para un manejo del recurso agua.

tores por los beneficios externos que sus prácticas generen, ya que en muchos casos los beneficios privados de tales prácticas son muy limitados (por ejemplo, la conservación de bosques para la regulación del ciclo hídrico). Sexto, la introducción de regulaciones y prácticas mejoradas de cultivo para reducir la contaminación del suelo y agua causada por pesticidas y productos químicos y salvaguardar la inocuidad de los alimentos (por ejemplo, fomentando el control biológico de plagas aprovechando agentes naturales de control y el conocimiento local sobre el comportamiento de estos agentes).

### ***3.6 Fortalecimiento de los recursos humanos y de la infraestructura rural***

Las transformaciones ya experimentadas en la producción agroalimentaria en buena parte de América Latina y el Caribe son sólo el comienzo de un profundo proceso de transformación productiva necesaria para poder competir en los mercados internacionales. Un elemento central de este proceso es la capacidad empresarial para llevar adelante la incorporación tecnológica y para afrontar la creciente complejidad de las actividades de gerencia. El desarrollo de programas de capacitación tanto a nivel gerencial como en aspectos tecnológicos específicos constituye un elemento crítico en todos los niveles de empleo. Las limitaciones de la mayoría de los países de la región en cuanto a organizaciones de capacitación adecuadas con la capacidad técnica y financiera necesarias para poner en marcha los programas innovativos mencionados ofrecen una amplia posibilidad de cooperación y financiamiento por parte del Banco.

El esquema de desarrollo seguido en la mayoría de los países de la región ha privilegiado la inversión pública tanto productiva como social en las ciudades. Como resultado, existe una desventaja en términos de comunicaciones y de servicios sociales, de educación y salud para la población no urbana, incluyendo aquella que vive en pueblos rurales pequeños y medianos. Esto ha generado un círculo vicioso en el cual las dificultades de la vida rural han promovido la migración hacia las ciudades no sólo de aquellos que poseen dificultades de empleo en el medio rural sino de aquellos que, a pesar de

tener recursos importantes, optan por vivir en las ciudades, restando así capacidad impositiva y recursos políticos a las zonas rurales. Corregir esta tendencia es de fundamental importancia para el sector y para la sustentabilidad de largo plazo de las economías de la región. Programas de inversión para el desarrollo de la infraestructura rural para la

producción y el mejoramiento de la calidad de vida, incluyendo los servicios sociales y el diseño urbano en pequeños pueblos rurales, tendrían una enorme importancia de largo plazo por sus efectos sobre la estructura poblacional y sus consecuencias económicas y políticas.

#### IV. PLAN DE ACCION

Existen excelentes oportunidades para implementar los elementos estratégicos discutidos anteriormente mediante diversos instrumentos del Banco. Para poder poner en acción los criterios y áreas prioritarias de inversión mencionadas, es necesario realizar una labor sistemática, sujeta a revisión periódica, de formulación y revisión de instrumentos operativos y líneas de financiamiento. Esta labor se originaría en la demanda de los países y se desarrollaría en base al diálogo con los gobiernos en misiones de programación, y las propuestas de las unidades técnicas nacionales y de los Departamentos Regionales del Banco. Por la heterogeneidad agroecológica, económica, política y socio-cultural de los países, las acciones del Banco deben necesariamente enfocarse específicamente a cada uno, y dentro de cada país identificar alternativas a nivel regional, departamental y municipal. Se estima que poniendo en práctica algunas de las acciones estratégicas propuestas la cartera de programas agroalimentarios podría crecer a un ritmo moderado (5%-10% anual) en los próximos cinco años.<sup>27</sup>

A continuación se sugieren tres acciones para aumentar la eficacia y la eficiencia de las actividades del Banco en el sector, de una manera incremental a lo que ya se viene realizando. Finalmente, se proponen acciones necesarias para darle un respaldo inicial a la implementación de las propuestas mencionadas, y se estiman los costos de dicha implementación y posibles indicadores para medir el avance de la misma.

##### ***4.1 Conceptualización de programas en el marco de estrategias sectoriales a nivel de país***

Las transformaciones económicas y tecnológicas de la última década marcan una creciente interdependencia de las distintas áreas de la actividad económica, e implican que *la conceptualización de proyectos de inversión debe ser hecha a partir de*

*una visión integrada de la problemática agroalimentaria y rural con el resto de la economía*, lo cual requiere estudios sectoriales de suficiente amplitud y profundidad que sirvan de base para definir estrategias de acción. Estas estrategias, al identificar cuellos de botella, plantear cursos de acción prioritarios y explicitar sus interrelaciones con el resto de los instrumentos de política económica sirven no sólo para ordenar y sistematizar la acción sino también para informar, crear consenso y generar el necesario apoyo político para las acciones de inversión seleccionadas. Las áreas prioritarias de inversión analizadas en este documento podrían ser útiles para el diálogo del Banco con los países para promover la formulación de estrategias rurales y agroalimentarias a nivel nacional.

La construcción de una cartera de proyectos de inversión robusta en cada país debería integrar iniciativas que respondan por lo menos a los siguientes criterios: (i) los proyectos están dirigidos a resolver problemas altamente prioritarios en el marco de la estrategia de desarrollo sectorial diseñada por el gobierno y son consecuentes con la política macroeconómica nacional; (ii) el proyecto asegura una sólida viabilidad técnica, socioeconómica y ambiental; (iii) el gobierno y/o las organizaciones ejecutoras cuentan con la estructura institucional necesaria para la implementación del proyecto y con los recursos de contraparte; y (iv) los beneficiarios directos del proyecto han participado en la identificación y posterior formulación del proyecto. Estos criterios asegurarán la prioridad de cada proyecto frente a otras alternativas de inversión, además del consenso social y apoyo político que garantice su continuidad. Dado que en muchos casos no existen estrategias de desarrollo sectorial ni las estructuras institucionales correspondientes para llevarlas a cabo, la cartera de proyectos del Banco podría incluir acciones que permitan a los gobiernos obtener recursos, especialmente de cooperación técnica o de FOMIN, para esos fines.

<sup>27</sup> Un aumento del 5% anual durante 2000-04 implicaría que el financiamiento total en ese período (aproximadamente US\$ 1.409 millones) sería algo inferior al financiamiento realizado durante el período 1990-95; mientras que un aumento del 10% anual significaría sobrepasar la cifra de 1990-95 en un 13%.

#### **4.2 Preparación, seguimiento y evaluación de proyectos**

Dado que los períodos reales de ejecución de proyectos financiados por el Banco en el sector han sido consistentemente mayores que los plazos originales, se sugiere continuar (y reforzar) la práctica de *conceptualizar programas de mediano plazo* (10-15 años), en etapas de 5 ó 6 años, basadas en las características particulares de cada proyecto. Concentrando de esa forma la primera etapa en el establecimiento de condiciones mínimas político-institucionales necesarias para implementar las demás actividades en etapas subsecuentes.

Aunque la experiencia acumulada por el Banco en la preparación de proyectos que respondan a criterios de rentabilidad socioeconómica es amplia y exitosa, existen dos áreas adicionales de trabajo promisorias. La primera de ellas es que la importancia dada a los mecanismos de mercado y el énfasis puesto en el financiamiento de programas de ajuste estructural han acarreado un menor interés en el desarrollo y aplicación de metodologías dirigidas a considerar los costos y beneficios sociales que se derivan de cada proyecto, los cuales no pueden medirse únicamente a partir de los precios de mercado. Esta preocupación importante en la década de 1970, vuelve a tener una considerable importancia a partir de la necesidad de incluir explícitamente en la evaluación de los proyectos el impacto sobre el medio ambiente. Lo anterior unido a la necesidad de medir los efectos que la inversión pública tiene sobre la distribución del ingreso, sugiere la conveniencia de *reforzar el diseño de indicadores de impactos sociales y ambientales de fácil aplicación*.

La segunda área de trabajo se relaciona con el *seguimiento y evaluación ex-post de proyectos*, en la cual los organismos financieros internacionales han tenido un menor éxito relativo. Las formas institucionales utilizadas no son homogéneas entre las distintas instituciones ni dentro de cada institución. Muchos proyectos agropecuarios presentan debilidades en la definición de objetivos y metas claras que sirvan de base para el seguimiento y evaluación, y en la etapa de implementación no se hacen esfuerzos suficientes para recolectar la in-

formación de campo que permita efectivamente evaluar a partir de indicadores de impactos de los programas. Establecer un sistema informativo y operativo para el seguimiento y evaluación requiere decisiones institucionales y presupuestarias que garanticen la continuidad e independencia de criterio de quienes tienen dicha responsabilidad. Esto implica recursos para apuntalar las unidades ejecutoras de los países y la participación de profesionales e instituciones locales independientes, tanto del Banco como de las entidades públicas ejecutoras. Asimismo, el Banco necesita tener en su propia organización institucional mecanismos que permitan, faciliten y promuevan la utilización de los resultados y experiencia que surgen de los proyectos ejecutados. Esta capacidad es esencial para un proceso de aprendizaje institucional de la propia experiencia y para mejorar a partir de ella la eficacia y el impacto de la inversión.

#### **4.3 Movilización de recursos para la integración regional**

El Banco ha tenido un papel pionero y protagónico en los procesos de integración regional a través de su programa de cooperación técnica regional y ha promovido acciones conjuntas en el área agroalimentaria de gran significación. Un ejemplo reciente es el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria. Esta tradición y experiencia institucional podría ser la base para una acción más integral que le diera al Banco un liderazgo en el desarrollo de programas de préstamos de carácter regional.

Los procesos de integración regional han sido particularmente importantes en la región y han producido un significativo impacto sobre el comercio y la inversión transnacional, y comienzan a tener importantes consecuencias en el ámbito rural y agroalimentario. Se sugiere que el Banco continúe colaborando en la consolidación de estos procesos, explorando la *posibilidad de financiar programas comunes a varios países*, por ejemplo en infraestructura rural de transporte y energía, actividades cooperativas de desarrollo tecnológico agroalimentario, y el aprovechamiento conjunto de recursos naturales (como el manejo de cuencas y cursos fluviales compartidos). Promover estas inversiones a través de operaciones de financiamiento externo

requeriría el desarrollo de nuevos mecanismos que permitieran préstamos (regionales o subregionales) conjuntos o, alternativamente, de proyectos individuales desarrollados y negociados en el marco de un programa común por parte de los países intervinientes.

#### **4.4 Respaldo inicial para implementar la estrategia**

Si bien muchas de las áreas y de los instrumentos discutidos en este documento ya se están aplicando en algunos de los programas financiados por el Banco, la aplicación en su conjunto es una actividad de mediano plazo, que involucra varios Departamentos del Banco, sus Oficinas de País, y varios comités y grupos de trabajo interno. Las propias limitaciones en cuanto a capacidad técnica y la evolución de la demanda real por programas novedosos por parte de los países de la región determinarán el ritmo de implementación de la estrategia propuesta en el mediano plazo (los próximos 10 años). Complementando estas actividades, durante los próximos cuatro años (1999-2003) se preveen cuatro acciones concretas que respaldarán el inicio de la implementación de la estrategia, las que se describen a continuación.

##### *Adaptación de las iniciativas propuestas a nivel subregional*

Con el propósito de avanzar en la identificación de nuevos instrumentos de préstamo, y reconociendo la gran diversidad de situaciones entre (y dentro de) los países de la región se propone realizar cuatro talleres de trabajo a nivel subregional (América Central, el Caribe, Zona Andina y Zona Sur) en los próximos cuatro años. Los talleres resaltarían la importancia de invertir en la modernización del sector, y adaptar las áreas prioritarias de inversión propuestas a las realidades subregionales y nacionales (incluyendo los elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural y de otras estrategias estrechamente vinculadas). Las reuniones de trabajo se llevarían a cabo bajo el liderazgo de las Divisiones de Manejo de Recursos Naturales de los Departamentos Regionales, con el apoyo del Departamento de Desarrollo Sostenible y de agencias técnicas especializadas (FAO, IICA y CEPAL,

entre otras) y con la participación de autoridades del sector público así como representantes de asociaciones de productores y de empresas privadas. Teniendo en cuenta la necesidad de formular estrategias sectoriales a nivel nacional ya mencionada, de especial interés en estos diálogos sectoriales será la participación de los ministerios de agricultura, desarrollo rural, y medio ambiente.

##### *Desarrollo de mejores prácticas*

Una actividad sustancial en la implementación de la presente estrategia es profundizar con estudios concretos que definan prácticas e instrumentos de financiación del Banco en las áreas prioritarias de inversión mencionadas, y que apoyen a la toma de decisiones de los gobiernos de la región. Para ello se propone realizar los siguientes estudios: (i) modernización de la *institucionalidad del sector público agropecuario*, incluyendo propuestas para la reforma de los mandatos y funciones de los ministerios de agricultura y desarrollo rural; (ii) *biotecnología agroalimentaria y desarrollo rural*, incluyendo aspectos de seguridad biológica, inocuidad de alimentos, derechos de propiedad intelectual y las posibles futuras relaciones entre el sector público y privado en el financiamiento y ejecución del desarrollo tecnológico (con especial énfasis en la situación de países medianos y pequeños en donde la capacidad actual en biotecnología y el marco regulatorio asociado es débil); (iii) *comercio agroalimentario*, incluyendo al impacto (en el uso de la tierra, en los indicadores de pobreza, en la productividad) de la liberalización del comercio en el sector a nivel regional y subregional, analizando, entre otros, los efectos de barreras al comercio de insumos y productos y aspectos de sanidad, calidad y de inocuidad de los alimentos; y (iv) la definición de *indicadores de sostenibilidad* agropecuaria para poder darle seguimiento al impacto ambiental de los programas de desarrollo agroalimentario financiados por el Banco. Estos trabajos se realizarán en conjunto por las unidades de manejo de recursos naturales y ambientales, y de integración y comercio del Banco, con el apoyo externo necesario.

### *Informe anual de actividades rurales del Banco*

Se propone preparar, a partir del año 2000, un informe anual de actividades del Banco en el sector agroalimentario y rural, incluyendo el análisis de tendencias y asuntos críticos y resaltando prácticas e instrumentos novedosos financiados por el Banco y por otras agencias de desarrollo. El objetivo del informe será difundir resultados de iniciativas concretas a nivel nacional y regional, incluyéndolas en un *website* específico creado al efecto, el que incluiría resultados de estudios técnicos vinculados a las estrategias de reducción de pobreza rural, de desarrollo agroalimentario y de finanzas rurales entre otras. Esta publicación se realizará en colaboración con varias unidades del Banco y complementará otros informes de la institución. El primer informe comenzará bajo el formato de boletín (*newsletter*) e incluirá una evaluación de la cartera de proyectos en el sector rural y agroalimentario en ejecución durante el período 1995-1999. A partir del segundo informe (2001) se incluirá una revisión de lo realizado en el año previo. La discusión interna del informe permitirá analizar anualmente los avances logrados en la implementación de las acciones aquí propuestas y ajustarlas con el correr del tiempo.

### *Fortalecimiento de la capacidad técnica interna y de las alianzas estratégicas*

Además de reforzar las alianzas de trabajo con agencias técnicas especializadas y de la posibilidad concreta de que algunas de ellas amplíen su participación en la preparación de proyectos financiados por el Banco, existe la necesidad de reforzar la masa crítica profesional mínima interna que pueda darle seguimiento e implementación a las acciones propuestas. Se sugiere que los Departamentos Regionales y el Departamento de Desarrollo Sostenible asignen un mayor número de personal (de planta o contratado) a la conceptualización, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo agroalimentario. Lo anterior puede no implicar crear nuevas posiciones, sino la reasignación de recursos existentes de acuerdo a la demanda en cada Departamento y a la sustitución de plazas que podrían quedar vacantes en otros sectores y/o funciones. Asimismo se sugiere reforzar la capa-

citación técnica del personal (de las oficinas de país y de la sede) y la red interna de trabajo sectorial (AGNET) con el apoyo de la Oficina de Aprendizaje del Banco.

En los últimos años se han iniciado contactos de trabajo con diversas agencias técnicas especializadas, los que han sido muy provechosos tanto para el Banco como para dichas organizaciones. Específicamente se han desarrollado alianzas de trabajo concretas con IICA, FAO, GTZ, ISNAR, USDA, Banco Mundial, IFPRI, FIDA y CEPAL. Se propone evaluar y mejorar dichos vínculos y ampliarlos a otras agencias (universidades, fundaciones, etc.) con el fin de aumentar el impacto de los escasos recursos técnicos del Banco, de mejorar la calidad de los proyectos financiados por la institución y de formular un mayor número de iniciativas conjuntas.

### ***4.5 Costos de implementación de la estrategia e indicadores para medir su ejecución***

Mediante la aplicación de la estrategia, el Banco incorporará (de acuerdo a las demandas y a las condiciones de cada situación) de una manera integrada las opciones presentadas anteriormente en el financiamiento de operaciones en el sector agroalimentario. Lo anterior requerirá reforzar acciones en varios niveles, desde misiones de programación y estudios y estrategias de país, estrategias subregionales/sectoriales a nivel de cada Departamento Regional del Banco, a la identificación concreta de los instrumentos de financiamiento (del Banco, de la Corporación Interamericana de Inversión y de diversos Fondos, especialmente FOMIN) en cada proyecto.

En el supuesto de que en respuesta a un incremento en la demanda por financiamiento a programas agroalimentarios la cartera de proyectos tendrá un crecimiento moderado (entre 5% y 10% anual) en los próximos cinco años, la implementación de las acciones propuestas implicaría un aumento de los costos por una mayor demanda para la preparación de operaciones y para llevar a cabo las acciones mencionadas de respaldo inicial a la implementación de la estrategia. Dicha inversión podría estimarse en un nivel de esfuerzo equivalente al costo

de entre tres y cinco personas al año adicionales dependiendo del nivel de crecimiento de la cartera de proyectos de cada Departamento Regional. Sin duda, un costo pequeño frente a los beneficios esperados de un desarrollo gradual pero sostenible del sector. Asimismo, se prevee que una parte del trabajo técnico incremental derivado de una mayor demanda de recursos por parte de los países puede realizarse mediante convenios de trabajo con agencias técnicas especializadas.

El éxito en la implementación de esta estrategia y el mecanismo de seguimiento para medirlo se basará en los siguientes indicadores: (i) el crecimiento anual de la cartera de proyectos (número y montos de financiamiento); (ii) la calidad de dichos programas medida de acuerdo a las acciones mencionadas en las secciones anteriores de este capítulo y (iii) los informes de progreso y los ajustes propuestos en el Informe Anual Rural, incluyendo el resultado de los trabajos propuestos en la sección 4.4 (diálogos subregionales y desarrollo

de mejoras prácticas). Las áreas prioritarias de inversión y el plan de acción de esta estrategia se actualizarán en el año 2005 y la estrategia en su conjunto sería revisada a partir del año 2010.

El sector agroalimentario en América Latina y el Caribe tiene un futuro promisorio. Sin embargo, existen importantes desafíos que superar. Como principal organismo de financiamiento en la región el Banco puede cumplir un papel fundamental apoyando a los países en la modernización y el desarrollo del sector agroalimentario. Un papel proactivo que facilite la movilización de recursos en inversiones estratégicas, la reflexión sistemática a través del diálogo de políticas y la diseminación de ideas y prácticas, y el desarrollo de programas que integren reformas económicas, fortalecimiento institucional y proyectos de inversión en áreas prioritarias tendría un impacto fundamental en el desarrollo económico y social de la región. Este es el desafío institucional de la próxima década.

## REFERENCIAS

- Aceves Avila, R. 1998. La transformación agraria mexicana y el papel del PROCAMPO. En *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, L. G. Reza y R. G. Echeverría (eds.). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Bejarano Avila, J.A. 1998. Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola. En *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*.
- BID 1999. Estrategia de financiamiento rural (borrador). Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Microempresas. Washington D.C.
- BID 1998a. Estrategia de reducción de la pobreza rural. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Washington D.C.
- BID 1998b. Estrategia de manejo integrado de recursos hídricos. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Washington D.C.
- BID 1998c. Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Informe Técnico No. ENV - 124. Washington D.C.
- BID. 1998d. Informe del Presidente al Directorio sobre actividades del Banco en 1997. Capítulo V: El sector agroalimentario y la economía rural, la acción del Banco en la región. Washington D.C.
- BID. 1998e. Informe del Presidente al Directorio sobre actividades del Banco en 1998. Capítulo I: América Latina y el Caribe frente a la economía global en 1998. Washington D.C.
- BID 1998f. Facing up to Inequality in Latin America. *Economic and Social Progress 1998-99 Report*. Washington D.C.
- BID 1997. América Latina tras una década de reformas. Informe 1997 de *Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington D.C.
- BID. 1995. Elements of a Sustainable Agricultural and Rural Development Strategy to Alleviate Poverty. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Taller realizado el 5 de mayo de 1995 Washington D.C.
- BID. 1994. Informe sobre el octavo aumento general de los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. AB-1704. Washington D.C.
- BID. 1993. El rol del BID en el fortalecimiento de la investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe. Departamento de Análisis de Proyectos, División de Agricultura. Washington D.C.
- CEPAL. 1997. Panorama de la Agricultura de América Latina y el Caribe en las Últimas Décadas. Publicación conjunta de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL y el Centro Regional Sur del IICA. Santiago de Chile.
- CEPAL. 1995. Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura. Unidad de Desarrollo Agrícola. Santiago de Chile.
- De Janvry, A., N. Key y E. Sadoulet. 1997. Agricultural and Rural Development Policy in Latin America, New Directions and New Challenges. Serie de Política Agrícola y Desarrollo Económico N° 2 (FAO) Roma.
- Echeverri, R. 1998. Consenso de Cartagena. Publicación miscelánea. IICA, Santafé de Bogotá.

- Echeverría, R. G., E. Trigo, y D. Byerlee. 1996. Cambio institucional y alternativas de financiación de la investigación agropecuaria en América Latina. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente, Informe ENV-103. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- El País*. 1988. Sección Agropecuaria, diario *El País* de Montevideo, 2 de febrero de 1998.
- FAO. 1996. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Documentos Técnicos de Referencia. Roma.
- Figueres, M. 1998. Agricultura: un trato justo. Revista BIDAMERICA (Septiembre-Octubre). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Figueres, J. M. 1998. Reinventando la agricultura en América Latina. En: El Papel de la Tecnología en la Reinención de la Agricultura en América Latina. Informe Especial No. 2 (Noviembre). Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Gordillo de Anda, G. 1994. El campo mexicano en la definición de una nueva agricultura. En *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, J. Woldenberg y P. Pascual (eds.) México, Cal y Arena editores, Instituto para la Transición a la Democracia.
- Hayami, Y. y V.W. Ruttan, 1985. *Agricultural Development, an International Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- IICA. 1997. Consulta interamericana: prioridades para la agricultura. Serie Avances de Trabajos Técnicos No.107. San José, Costa Rica.
- IFPRI. 1995. A 2020 Vision for Food and Agriculture and the Environment in Latin America. Washington D.C.
- Jaffé, W. y D. Infante. 1996. Oportunidades y desafíos de la biotecnología para la agricultura y agroindustria de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. No. ENV – 105. Washington D.C.
- Kaimowitz, D. 1996. La investigación sobre manejo de recursos naturales para fines productivos en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. No. ENV – 104. Washington D.C.
- McCalla, A. 1994. Agriculture and Food Needs to 2025: Why We Should Be Concerned. Ponencia en memoria de Sir John Crawford. Consultative Group on International Agricultural Research. Washington D.C.
- Mundlak, Y., D. Cavallo y R. Domenech. 1989. Agriculture and Economic Growth in Argentina, 1913-84. International Food Policy Research Institute (IFPRI) Research Report No.76. Washington D.C.
- Ocampo, J.A. 1998. Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Olson, M. 1990. Agricultural Exploitation and Subsidization, There is an Explanation. *Choices* (Fourth Quarter), Ames, Iowa: American Agricultural Economics Association.
- Pinstrup-Andersen, P. 1998. Una visión global de la agricultura, la alimentación y el medio ambiente. En *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*.

- Piñeiro, M., R. Martínez-Nogueira, E. Trigo, F. Torres, E. Manciana, y R. G. Echeverría. 1999. La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional. Informe Técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible (RUR-101). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Piñeiro, M. 1996. Reflexiones para una estrategia de inversiones en el sector agroalimentario de América Latina. Informe de consultoría. División de Medio Ambiente. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Piñeiro, M. y E. Trigo. 1996. Hacia un sistema regional de innovación tecnológica en el sector agroalimentario. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Pomareda, C.; R. Norton, L. Reca y J. Torres Z., 1989. Las políticas macroeconómicas y la agricultura. IICA, Costa Rica.
- Pryor, S. y T. Holt. 1998. Agribusiness as an Engine of Growth in Developing Countries. United States Agency for International Development. Washington D.C.
- Reca, L. G. y R. G. Echeverría (eds). 1998. *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Ruttan, V. W. 1992. Sostenibilidad y productividad agrícola. En: *Agricultura Sostenible en América Latina y el Caribe*. Departamento de Análisis de Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Schiff, M. y A. Valdés. 1998. Agriculture and the Macroeconomy. In *Handbook of Agricultural Economics*, B. Gardner y G. Rausser (eds.). Elsevier Science, North Holland.
- Schuh, G. E. y A.S.P. Brandão. 1992. The Theory, Empirical Evidence and Debates on Agricultural Development Issues in Latin America: A Selective Survey. In *A Survey of Agricultural Economics Literature*. Volume 4, Agriculture in Economic Development, 1940s to 1990s. Lee R. Martin (ed). Publicado por la Universidad de Minnesota para la Asociación Americana de Economía Agrícola.
- The Economist*, 1998. Financial Indicators, pg. 83 (August 8<sup>th</sup>).
- Timmer, Peter. 1996. Food Security Strategies: The Asian Experience. Mimeo. September.
- Valdés, A. y A. McCalla. 1996. The Uruguay Round and Agricultural Policies in Developing Countries and Economics in Transition. *Food Policy* Vol. 21 Nos. 4/5.
- Westley, G. 1998. Can Financial Market Policies Reduce Income Inequalities, (mimeo; julio). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Winkelmann, D. 1998. Aumentos en la productividad y los ingresos a través de la investigación agrícola. En: *El Papel de la Tecnología en la Reinención de la Agricultura en América Latina*. Informe Especial No.2 (Noviembre). Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.