

**Seminario Internacional “El mundo rural:  
transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva  
ruralidad”**

Bogotá, Colombia, 15 – 17 de octubre de 2003

**América Latina: hambre y  
alimentos en abundancia\***

\* Este documento fue editado con el apoyo y colaboración de Francisca Rusque

*Paul Lewin*

FAO - Naciones Unidas  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Las informaciones y los puntos de vista que aparecen en el presente artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor y no coinciden necesariamente con los de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.



ORGANIZACION DE  
LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACION

**Oficina Regional para  
América Latina y el Caribe**

# Índice

Introducción .....	3
La situación de América Latina y el Caribe .....	5
El sector agrícola.....	7
Invertir en el sector rural .....	9
Gasto público hacia las áreas rurales.....	11
Mejorando la Competitividad de la Agricultura Familiar .....	13
Un Programa Mínimo para el Desarrollo Rural .....	15
1. Continuidad de las políticas .....	16
2. Descentralización .....	16
3. Una política desacoplada de ingresos rurales.....	17
4. Sistema financiero rural .....	18
5. Política de infraestructura.....	20
6. Rediseño de las instituciones científicas y tecnológicas .....	20
7. Política de desarrollo sostenible .....	21
Bibliografía.....	23

## Introducción

Hace algunos años Pierre Spitz publicó un artículo que partía citando al portero borracho de Macbeth: *“He aquí un granjero que se ahorcó ante la perspectiva de la abundancia”*. La exclamación nos sirve para reflexionar acerca de la paradójica situación en la que viven miles de agricultores familiares en América Latina y el Caribe que se encuentran arruinados por la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, como resultado de la abundancia de alimentos.

Hace 50 años un agricultor familiar -con tan sólo algunas herramientas manuales para producir- recibía en el mercado 30 dólares por cada 100 kilogramos de grano producidos. Si generaba una tonelada, dicho agricultor estaba obligado a vender 200 kilogramos para recuperar sus aperos, quedándole 800 para alimentar modestamente a su familia. Incluso, si el agricultor vendía unos 100 kilogramos adicionales o se ajustaba un poco el cinturón, podía también comprar una nueva herramienta. Treinta años después, el mismo agricultor recibía 20 dólares –10 dólares menos- por los mismos 100 kilogramos. Así, debía vender 400 kilogramos para renovar sus aperos, con lo que solamente le quedaban 600 kilogramos para alimentar a su familia, no pudiendo comprar ninguna herramienta más efectiva.

Actualmente, un agricultor con las mismas características recibe apenas 10 dólares por 100 kilogramos de grano. Si tuviera la intención de renovar sus aperos debería vender 600 kilogramos, con lo que sólo le quedarían 400 para alimentar a su familia. No es extraño que en estas condiciones, los agricultores familiares sean hoy incapaces de renovar completamente sus pertrechos y satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, ni que estén condenados al endeudamiento, a la dependencia asistencial del gobierno o, en el peor de los casos, a la inmigración (Mazoyer, 2001).

La caída de los precios internacionales en los productos agrícolas se ha debido a la revolución industrial, la revolución verde y a otros factores políticos y de mercado. En la actualidad, sin embargo, la causa principal de la depresión del comercio agrícola es la existencia de políticas de

subsidios a la producción y a la exportación que aplican los países desarrollados, especialmente los de la OCDE<sup>1</sup>.

Un estudio del USDA<sup>2</sup> elaborado en el año 2001 determinó que los aranceles y subsidios de los países desarrollados deprimen los precios agrícolas hasta en un 12% y ambos contribuyen en casi el 80% de las distorsiones del comercio mundial. Estas políticas permiten que los productores nacionales de los países desarrollados vendan a precios más bajos que los que serían económicamente viables sin dicho apoyo y que los productores con menores ventajas competitivas y mayores costos permanezcan en el mercado internacional.

De igual forma, los subsidios a las exportaciones colocan en el mercado productos a precios inferiores a los que podrían ofrecerse si los subsidios no existiesen, con lo que se impide el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo y se perjudica a los productores de los países importadores que ven reducidas sus ganancias. Lo anterior arroja como resultado un menor desarrollo del sector agrícola en estos países. (Rello y Trápaga, 2001).

Los países en desarrollo enfrentan cada vez más dificultades para colocar sus productos alimenticios en los grandes mercados internacionales. Para el año 2000, el apoyo a los productores en los países de la OCDE alcanzó los 245.000 millones de dólares, cifra que llega a los 327.000 millones si se incluyen las transferencias a la agricultura de carácter más general (FAO, 2002). Esto genera que las naciones más prósperas favorezcan su producción agrícola casi con mil millones de dólares cada día.

Lo anterior, sin embargo, no implica que una completa liberalización comercial genere beneficios inmediatos en los países en desarrollo. El asunto es más complejo. Según el estudio de la USDA anteriormente citado, si se eliminaran todos los aranceles y subsidios a la producción y a la exportación, en el corto plazo se produciría un aumento de 31.000 millones de dólares al año en el ingreso mundial, el cual sería captado en un 92% por los países desarrollados y en sólo un 8% por los países en desarrollo. En el mediano plazo, el aumento del ingreso anual sería equivalente

---

<sup>1</sup> OECD: Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico.

<sup>2</sup> USDA: United States Department of Agricultura.

a 47.000 millones de dólares, de los cuales 30.000 millones corresponderían a los países desarrollados y el resto a los países en desarrollo (USDA, 2001).

Si bien los beneficios de una liberalización comercial no serían tan elevados para los países en desarrollo como para los países desarrollados, *éstos bien podrían equipararse si se lograra una mejora en la competitividad de las economías agrícolas de los países en desarrollo, en especial de los pequeños agricultores*. Muchos de estos tienen poca capacidad para competir debido a que no cuentan con infraestructura adecuada y sus sistemas de comercialización son ineficientes. Además, poseen altos niveles de pobreza, subnutrición y bajo capital humano, sus instituciones son débiles y su grado de desigualdad es muy alto.

Aunque hoy el mundo produce muchos más alimentos de los que se necesitan para atender las necesidades de sus habitantes, casi 800 millones de seres humanos (uno de cada siete) sufren hambre (FAO, 2002a). La superación de este flagelo no pasa tanto por aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo –como antiguamente se creía–, sino por generar oportunidades de empleo e ingresos, así como por ampliar la posibilidad de comercializar los productos agrícolas generados por la población de esos países.

## **La situación de América Latina y el Caribe**

En América Latina y el Caribe existen casi 55 millones de personas que sufren hambre y desnutrición. Este número lejos de disminuir ha mostrado un aumento en algunas subregiones, siendo especialmente preocupante la situación de América Central y el Caribe. Sólo América del Sur ha registrado un descenso en el número de personas subnutridas durante la última década (FAO, 2002a).

Sumado a ello, existen en la Región aproximadamente 214 millones de pobres (14 millones más que en 1990), de los cuales 93 millones viven en extrema pobreza. La mayor incidencia de pobreza se encuentra en el sector rural. Allí, casi el 64% de la población vive bajo la línea de la

pobreza y el 39% son indigentes (CEPAL, 2002), lo que no les permite satisfacer sus necesidades alimentarias básicas a partir del ingreso que perciben.

El problema de la seguridad alimentaria mundial en el corto plazo no es estrictamente un problema técnico, sino de falta de recursos para satisfacer la necesidad alimentaria de los campesinos más pobres, así como de falta de poder adquisitivo de los grupos más necesitados tanto de las zonas rurales como urbanas (FAO, 2000). Además, este problema se ve agravado por la desigualdad en la distribución de los ingresos. El 10% de los hogares más ricos reciben en la mayoría de los países más del 30% del PIB, en tanto la fracción de ingresos recibida por el 40% de los hogares más pobres se ubica, en casi todos los países, entre el 9 y el 15 % (CEPAL, 2002).

En las regiones a las que llegó la revolución verde, muchos pequeños agricultores, mal equipados y con muy bajos ingresos no tuvieron la posibilidad de acceder a los nuevos medios de producción. Ante la imposibilidad de invertir y progresar, vieron disminuir sus ingresos a causa del descenso de los precios agrícolas reales, quedando reducidos a un nivel de extrema pobreza (FAO, 2000).

No obstante, producto de los mejores niveles de producción y productividad conseguidos sumados a los bajos salarios locales, algunos países desarrollados han podido convertirse en exportadores de ciertos productos agrícolas y aumentar así sus ingresos. Sin embargo, lo cierto es que la pobreza extrema y la subnutrición crónica no han desaparecido y en muchos países ha aumentado (FAO, 2002).

*En suma, las transformaciones agrícolas del último medio siglo han llevado a la agricultura de la Región hacia dos extremos: una agricultura moderna, rentable, mecanizada que utiliza agroquímicos y variedades de alto rendimiento, por un lado, y una agricultura de subsistencia, empobrecida, excluida y hambrienta, por el otro. (FAO, 2000)*

## El sector agrícola

En la medida que las economías se han desarrollado, la producción de otros bienes y servicios ha crecido más rápidamente que la producción agropecuaria. Esto ha generado la disminución de la participación de los productos agropecuarios en el PIB regional de un 15%, a fines de la década de los sesenta, a cerca de un 7% en los años noventa (Reca y Echeverría, 1998).

Pese a lo anterior y a la dicotomía existente en la agricultura de la Región, el sector agropecuario ha tenido un importante papel en el desarrollo económico de América Latina y el Caribe. La riqueza en recursos naturales<sup>3</sup> y la ausencia de otras fuentes en otros países, han hecho que este sector cumpla un papel trascendental en el proceso de acumulación de capital en las naciones del continente (Piñeiro, 2001).

Se ha estimado que cada vez que la producción agrícola en América Latina aumenta un dólar, la producción de la economía en general aumenta en casi cuatro dólares (Pinstrup-Andersen *et al*, 1995). Además, la producción agroalimentaria<sup>4</sup> representó en la década de los noventa más del 25% del producto bruto regional (IFPRI, 1995) y más del 40% de las exportaciones (Piñeiro y Trigo, 1996). Lo anterior, muestra que la agricultura y la industria de los alimentos tienen mayores concatenaciones regresivas y mayores multiplicadores de ingreso y empleo que el resto de la economía en la Región.

Lo anterior se explica debido a que las estadísticas del PIB agrícola mencionadas sólo representan la producción primaria. La importancia real del sector es mucho mayor porque se deben tomar en cuenta las articulaciones que existe entre las actividades primarias con las actividades de procesamiento y transformación industrial; los servicios conexos de transporte y comercialización; y el comercio exterior.

---

<sup>3</sup> A nivel internacional, la Región cuenta con una extraordinaria dotación de recursos naturales de uso agrícola: el 23% de la tierra cultivable, el 46% de los bosques tropicales y el 31% del agua dulce disponible en el mundo, al tiempo que sólo tiene el 10% de su población (Piñeiro y Trigo, 1996).

<sup>4</sup> Incluye la agricultura, la ganadería, la industria agroalimentaria, la producción forestal, la pesca y los cultivos de fibras vegetales.

Los enlaces intersectoriales de este sector permiten que el empleo y el ingreso rural no agrícola constituyan una vía muy importante para superar la pobreza de muchos hogares rurales que carecen de los recursos y tipos de capital requeridos para intentar otras opciones de progreso como la migración o el trabajo agrícola por cuenta propia<sup>5</sup> (CEPAL, 2000).

Debido a las fallas existentes en las instituciones y los mercados, durante el último tiempo se ha producido un aumento de la dependencia de las familias del ingreso rural no agrícola (especialmente de las remesas) y la inversión en animales y granos como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia.

En un estudio recopilatorio realizado por de Janvry y Sadoulet (2001), se menciona, a modo de ejemplo, que en el ejido mexicano, el empleo rural no agrícola representa el 55% de los ingresos totales (de Janvry y Sadoulet, 1999), en Nicaragua y Panamá el 61% (Davis et al, 1997 y World Bank LSMS, 1998), en Chile la proporción es del 67% (López y Valdés, 1997), en el Salvador alcanza el 60% (López y Valdés, 1997) y en Ecuador es del 86% (Lanjouw, 1996).

Por otra parte, en muchos países de la Región ha aparecido el fenómeno de las “*boias frias*” como se ha denominado en Brasil, y que consiste en fuertes contingentes de mano de obra urbana que se desplaza hacia las zonas rurales para trabajar, especialmente en los períodos de cosecha.

El éxito en la tarea de reducir la pobreza, erradicar la desnutrición y atender las necesidades alimentarias en América Latina y el Caribe depende en gran medida de que sus sistemas agroalimentarios puedan generar un crecimiento de base amplia. En este sentido, la movilización de recursos hacia la agricultura es fundamental, y debe complementarse con inversiones en infraestructura, salud, educación, agua potable, transferencia tecnológica, investigación y extensión agraria.

---

<sup>5</sup> Esto es especialmente importante para las mujeres rurales y para quienes tienen un mejor nivel de educación



## **Invertir en el sector rural**

La inversión en las áreas rurales es un componente esencial para incrementar la capacidad productiva, crear empleo y generar ingresos para lograr la seguridad alimentaria y reducir la pobreza.

Según estimaciones de FAO (2002b) si se consigue alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación<sup>6</sup>, el valor de los años adicionales de vida sana el 2015 sería superior a los 120.000 millones de dólares al año. Complementariamente, la Comisión sobre Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud señala a su vez, que al reducir el hambre a la mitad, esto se traduciría en un aumento de la demanda de bienes y servicios a nivel mundial equivalente a centenares de millones de dólares al año.

Asimismo, FAO (2000a) agrega que si se logra aumentar el suministro de energía alimenticia per cápita a 2.770 kilocalorías diarias en los países con suministro de energía por debajo de ese nivel, se incrementaría la tasa de crecimiento del PIB per cápita entre 0,34 y 1,48% al año en esos países.

El acelerar la lucha contra el hambre y la pobreza en los países que tienen una alta prevalencia de la subnutrición no depende sólo de la voluntad política, sino también de la disponibilidad de recursos suficientes. A nivel nacional los recursos para el desarrollo agrícola y el fomento de la seguridad alimentaria pueden ser privados o públicos, internos o externos. Sin embargo, la mayoría de los países con altos niveles de subnutrición se caracterizan por tener ingresos per cápita bajos y estancados. Esto implica una baja capacidad de ahorro, acompañada frecuentemente de una elevada carga de deuda que absorbe una cantidad considerable de recursos que, de lo contrario, podrían utilizarse para desarrollar sectores productivos. El resultado es que los países con elevada incidencia de subnutrición carecen de los recursos necesarios para generar el crecimiento de los sectores productivos.

---

<sup>6</sup> En la Cumbre Mundial de la Alimentación, celebrada en 1996 en Roma, los dirigentes de 186 países prometieron reducir a la mitad, para el año 2015, el número de personas que padecen de hambre en el mundo.

En América Latina y el Caribe la razón entre la deuda y el Producto Interno Bruto ha sido de 40% promedio durante la década de los noventa, en tanto, el servicio de la deuda ha sido equivalente al 53% de las exportaciones, vale decir, que la Región destina casi la mitad de sus ingresos por exportaciones totales al pago de la deuda, en tanto para el resto del mundo en desarrollo ese porcentaje varía entre 15% y 20%. Además, los países más pobres de la Región tienen dificultades para atraer la inversión extranjera debido a que sus mercados financieros están subdesarrollados, la información de que disponen los inversores potenciales es imperfecta y los riesgos de las inversiones a largo plazo son elevados.

El establecimiento de un entorno favorable a la inversión, para elevar los niveles productivos y realizar los cambios estructurales necesarios, es uno de los principales desafíos de los políticos. Es necesario que todo el entorno político e institucional sea favorable para que los agentes privados, en particular los agricultores, efectúen inversiones, especialmente en el caso de la agricultura primaria donde la mayor parte de la inversión se realiza en las explotaciones agrícolas. Al hablar de inversión, este concepto no sólo incluye bienes físicos, sino también difusión de ciencia y tecnología, mejora del capital humano y creación de capital social. En este sentido, la inversión gubernamental debe proveer los bienes públicos esenciales para que pueda florecer la iniciativa privada tales como: creación de conocimientos, información, educación e infraestructura.

Entre 1986 y 1995 la inversión bruta en la agricultura primaria de la Región fue de 11,4 millones de dólares promedio anual. Para alcanzar la meta propuesta en la Cumbre Mundial de la Alimentación, sería necesario que la inversión primaria aumentara a 19,4 millones de dólares al año y la inversión en almacenamiento y elaboración fuera de 10,7 millones de dólares anuales (FAO, 2001). En total, la inversión bruta anual en agricultura, si se quiere reducir a la mitad el número de personas hambrientas, debiera ser de 30,1 millones de dólares al año, hasta el año 2015. Por el contrario, si la inversión continúa como hasta ahora, la meta de reducir a la mitad la población con hambre en la Región no podría alcanzarse sino hasta después de 2030.

Cabe destacar que, América Latina, dentro de las regiones en desarrollo, es la que presenta mayor inversión en bienes de capital por trabajador agrícola. Este aumento de bienes de capital se ha

reflejado en un aumento de la productividad por trabajador en la agricultura, permitiendo que la producción del sector aumente significativamente (FAO, 2001)

## **Gasto público hacia las áreas rurales**

Durante el último decenio, caracterizado por las reformas estructurales, la función del gobierno en apoyo de las actividades económicas y agrícolas se ha reducido en la mayoría de los países de la Región. El nuevo modelo de desarrollo tiende a que los gobiernos centren sus esfuerzos en la entrega de bienes y servicios públicos indispensables, y en proporcionar un entorno que permita florecimiento de la iniciativa privada, en lugar de tratar de sustituirla o competir con ella. El privilegiar las actividades privadas ha mostrado tener buenos resultados en términos de crecimiento, pero está lejos de poder resolver los problemas de pobreza y subnutrición.

Un estudio de FAO (2003)<sup>7</sup> señala que el porcentaje promedio del gasto público destinado al sector agrícola en los países de la Región durante la década de los noventa fue cercano al 5% del gasto total. A su vez, el Índice de Orientación Agrícola<sup>8</sup>, que indica la medida en que el gasto del gobierno refleja o no la importancia del sector agrícola en la economía nacional, estuvo cercano al 0,045, lo que refleja una escasa asignación del gasto público hacia este sector.

El mismo estudio determina que para lograr una mayor eficiencia del gasto público es importante reducir la alta dispersión y traslape de los programas rurales, desarrollar una agenda estratégica de acciones prioritarias en el corto y mediano plazo, y sobretodo mejorar la coordinación entre las agencias responsables de la ejecución presupuestaria a nivel gubernamental y de éstas con la autoridad fiscal nacional. Asimismo, es importante fortalecer los sistemas de información relativos a la ejecución presupuestal y generar mecanismos de evaluación de los programas

---

<sup>7</sup> Esta información es preliminar y debe tomarse con precaución. Corresponde a un estudio realizado por FAO en 22 países de la Región.

<sup>8</sup> El índice de orientación agrícola se calcula dividiendo la participación del gasto público hacia el sector agrícola en el gasto público total con la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto. Mientras mayor sea el índice, más representa la participación del gasto público agrícola con relación a la importancia del sector en la economía nacional

rurales, de tal forma de transparentar el gasto y justificar futuras asignaciones de recursos hacia el sector rural.

Uno de los principales puntos a tomar en cuenta, para lograr una mayor eficacia del gasto público en la entrega de servicios agrícolas, es la importancia de generar instancias para la negociación entre los diferentes actores sociales que permitan canalizar la inversión privada y pública al medio rural. Un análisis cuantitativo de 1060 entrevistas de campo, realizado por FAO<sup>9</sup> durante el año 2002 en 340 municipios y en cuatro países de la Región (México, Brasil, Perú y Chile), señala que una exitosa entrega de servicios agrícolas requiere no sólo de una importante inyección de apoyo financiero y de capacitación técnica, sino también de la construcción de instituciones sólidas que sean capaces de gestionar la cooperación entre agricultores, administradores y grupos organizados de la sociedad civil. El estudio muestra que por sí mismos, muy pocos de estos actores son capaces de proveer o producir servicios agrícolas con eficacia. Sin embargo, en municipios donde los actores han construido instituciones que incentivan corresponsabilidad, aprendizaje, y toma de decisiones concertada, los agricultores no sólo tienen acceso a más servicios agrícolas, sino que los servicios producidos también son percibidos como más eficaces.

La inversión enfocada a elevar la capacidad productiva de la agricultura debe ser complementada con políticas de inversión en salud, educación y nutrición, las cuales son el punto de partida para mejorar la capacidad productiva de las personas. Según Fogel (1994) –Premio Nobel de Economía- las personas que sufren de hambre no tienen la capacidad para poder salir de la pobreza. Este investigador determinó que el 20% de la población en situación de extrema pobreza en Inglaterra y Francia en 1790 estaban excluidos de la fuerza de trabajo porque tenían demasiada hambre para trabajar. Además, estableció que una mejor nutrición fue responsable de la mitad del crecimiento económico de Gran Bretaña entre 1790 y 1890.

En el caso de la Región son instructivos los ejemplos de Costa Rica y Chile. Durante los últimos 30 años, Costa Rica asignó entre un 7 y un 10% de su PIB a la provisión de servicios de salud y nutrición (Rivas, 1999). No es una coincidencia entonces, que Costa Rica sea uno de los cinco

---

<sup>9</sup> Gordillo, et al. 2002.

países en América Latina con mejor índice de desarrollo humano (UNDP, 2002). A su vez, el modelo de Chile, con fuertes inversiones en la educación y la salud primaria -en combinación con bajas tasas de inflación y desempleo, sumado a un aumento significativo del ahorro y la inversión- ha sido la experiencia más exitosa en reducir los índices de pobreza en una década en la Región (Engel, 2000). En Chile, en el período 1985-1998, el ingreso per cápita se duplicó, los índices de pobreza cayeron en 44,8% y el porcentaje de personas en extrema pobreza se redujo de 16,8% a 5,6%.

## **Mejorando la Competitividad de la Agricultura Familiar**

La meta de mejorar el acceso a los alimentos está íntimamente ligada al mejoramiento de la competitividad de los agricultores familiares, sobre una base de desarrollo territorial, enfocándose en la familia y en sus ingresos. Si se sigue a Easterly (2002) es posible decir que la competitividad de los pequeños productores está también relacionada con el grado de inequidad que existe al interior de un país, debido a que la desigualdad impide el desarrollo. Según Sokoloff y Engerman (2000)<sup>10</sup> la inequidad está determinada por la dotación de activos, la cual a su vez determina la existencia de malas instituciones (poco democráticas e inestables), malas políticas de redistribución, baja inversión en capital humano y subdesarrollo.

En el fondo, los agricultores familiares participan en mercados imperfectos, que se caracterizan por tener altos costos de transacción, malos canales de comercialización -con un muy bajo grado de competitividad entre los intermediarios- y subsidios internacionales a la producción. Además, los pequeños agricultores enfrentan problema para acceder a insumos productivos como tecnología, asistencia técnica, crédito y seguros agrícolas.

Entonces, los retos más importantes que enfrentan los agricultores familiares para mejorar su competitividad son: aumentar su capital social y humano acrecentando su participación -y organizándose colectivamente- en organizaciones que les permitan influir en el diseño e implementación de políticas de desarrollo y comercialización, junto con mejorar sus técnicas de

---

<sup>10</sup> Citados por Easterly, *ibid.*

producción. A su vez, los gobiernos debieran contribuir a mejorar el funcionamiento y la confianza en los mercados de productos, de tierras, laboral y financiero, así como la confianza de los productores en los dispositivos de seguridad social para enfrentar los límites relacionados con los recursos naturales, mercado e infraestructura. Junto con lo anterior, los estados debieran tratar de mejorar la inequidad a través de instituciones más democráticas y estables, mejores políticas de redistribución y una mayor inversión en capital humano que mejore la educación y salud de los grupos más vulnerable.

En esta visión, cuyo objetivo es mejorar la competitividad de las familias rurales para que tengan una mayor capacidad de acceso a alimentos, **la unidad de referencia deja de ser la finca y pasa a ser la familia rural**. Esto genera una visión más integrada, orientada a lograr un impacto sobre el nivel de bienestar de las personas más que sólo un incremento en la producción o en la productividad agrícola. En este sentido, la seguridad alimentaria deja de ser una situación técnica del país y pasa a ser un derecho de sus ciudadanos. La familia rural tiene la posibilidad de transmitir a las instituciones públicas las demandas y necesidades relacionadas con su seguridad alimentaria, además, de ejercer un control social sobre las instituciones garantizando su transparencia y el acceso a la información.

Las políticas destinadas a incrementar la competitividad de las familias rurales deben considerar la heterogeneidad y la diversificación de los mercados rurales<sup>11</sup>, enfocándose a lograr un desarrollo territorial más que a fortalecer un sector específico, como es el sector agrícola, donde siempre se ha observado una fuerte dualidad.

La experiencia ha demostrado que las políticas sectoriales hacia la agricultura, destinadas a aumentar la eficiencia, la competitividad y la reconversión del sector, han sido concentradas por la fracción más moderna y competitiva, la cual no genera demandas importantes de mano de obra, y poco aprovechadas por el sector más empobrecido de subsistencia. Por el contrario, el

---

<sup>11</sup> El mundo rural ha sufrido un fuerte proceso de crecimiento de de los sectores económicos de servicios no ligados directamente con las cadenas agroalimentarias e industriales, sino con la demanda de los asentamientos humanos rurales. Además, sectores como construcción, infraestructura y servicios públicos, aparecen cada vez más dentro del marco de la economía rural, restando participación al sector agropecuario.

efecto de estas políticas ha sido un desplazamiento de la población más pobre y un aumento de la brecha existente en el sector rural.

En cambio, las políticas de desarrollo territorial que buscan aumentar el valor agregado del territorio, lograr un incremento significativo de la economía rural y fortalecer, especialmente, el capital social de la localidad, más que promover el desarrollo de una actividad económica en particular (Abramovay, 1999). Para esto, el desarrollo territorial incorpora una visión de cadenas productivas que va más allá de la agricultura ampliada<sup>12</sup>, agregando la articulación de los distintos sectores y actores de una misma cadena productiva. Los encadenamientos agroindustriales, los cluster productivos y las economías de aglomeración, emergen como estrategias claves en este tipo de políticas (Echeverri y Ribero, 2002; Liebowitz y Margolis, 1994).

Además, elevar el valor agregado del territorio contribuye a equilibrar internamente las zonas de desarrollo desde una perspectiva social. Este factor de equidad es fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria en América Latina donde existe una fuerte concentración del desarrollo en las zonas metropolitanas (Montero y Morris, ?).

## **Un Programa Mínimo para el Desarrollo Rural**

En base a lo anterior, se propone un programa mínimo de fomento a la agricultura y al desarrollo rural que combine los instrumentos de políticas de desarrollo rural con la política existente de libre mercado. Este programa mínimo debe contener algunos ingredientes o aspectos básicos que se desarrollan a continuación.

---

<sup>12</sup> La agricultura ampliada reconoce las distintas articulaciones que tiene la agricultura sobre otro tipo de actividades que se generan alrededor de ella. Entre estas actividades se encuentran: la demanda de insumos, de instrumentos y maquinaria las actividades de poscosecha o de procesamiento de los productos agropecuarios, los procesos de comercialización, etc.

## **1. Continuidad de las políticas**

En la actualidad, la falta de claridad, consistencia y continuidad de las políticas obstaculizan la planeación a largo plazo, provocando que pocos agricultores se aventuren a iniciar un negocio debido los crecientes costos e incertidumbres. Además, el cambio con demasiada frecuencia de los funcionarios y las políticas debilita a las instituciones.

En este sentido, una estrategia básica para impulsar una nueva definición de la acción del Estado en el campo supone –como lo muestran diversas experiencias en la Región– la construcción de consensos acerca de los objetivos, términos y costos de las principales políticas para la promoción rural, específicamente aquellas relacionadas con los apoyos; y la conversión de estos acuerdos en reformas legales que garanticen el cumplimiento de los compromisos y generen certidumbre en la continuidad de las políticas (Gordillo, 2002).

## **2. Descentralización**

Otro aspecto esencial es la descentralización, es decir, la redistribución del poder del Estado que –dentro de un contexto general democrático– significa la devolución del poder, de una forma corresponsable, tanto a los municipios como a las organizaciones de la sociedad civil y a las asociaciones gremiales (Gordillo, 2002).

La política de descentralización tiene como objetivo lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia a través de la libre agrupación territorial de las preferencias individuales respecto a ciertos servicios públicos lo que permitiría decidir mejor sobre la provisión de estos servicios. Vale decir, la oferta de bienes y servicios públicos orientados a lograr los objetivos o metas de desarrollo rural del gobierno, tienen una mayor consistencia con las necesidades de los ciudadanos de las localidades beneficiadas si cada gobierno local, que posee un mayor grado de identificación de las necesidades básicas locales, provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes.



Sin embargo, para que los resultados de las reformas de descentralización sean óptimos es necesario que tanto los ciudadanos como los administradores logren cooperar en la producción y provisión de los bienes colectivos. No obstante, en muchos casos es complicado lograr tal cooperación porque varios actores involucrados enfrentan incentivos perversos que los conducen a tratar de beneficiarse de la acción colectiva sin contribuir personalmente. Para salir de este tipo de dilema social se requiere la construcción de *instituciones*, o sistemas de reglas, que incentiven la cooperación entre los actores (Oakerson, 1999; North, 1990; Ostrom 1990; Putnam 1993; Olson 1965). Este concepto abarca usualmente una amplia variedad de reglas formales e informales que regulan la interacción entre las personas en la sociedad, y tienen el potencial de hacer estas interacciones más predecibles y efectivas (Narayan, 2000).

A su vez, para lograr un mayor impacto de la descentralización –y una mayor eficiencia en el uso de los recursos- es fundamental, mejorar la coordinación en la ejecución del gasto público y desarrollar una modalidad de gestión pública basada en la transparencia, el control ciudadano y la rendición de cuentas.

### **3. Una política desacoplada de ingresos rurales**

El término desacoplado se refiere a subsidios que no afectan los precios relativos de los productos agrícolas o los insumos usados en su producción. Esto implica que no tiene efectos actuales o futuros, o éstos son muy pequeños, en la producción, el comercio y la demanda de bienes.

La existencia de una política de transferencia desacoplada hacia los agricultores familiares les garantiza un nivel de renta mínima, independiente de los resultados obtenidos de su producción. Esta política puede aplicarse para lograr objetivos como: (i) mejorar la competitividad vis-à-vis frente a los principales socios comerciales del país y lograr, de esta forma, una mejor simetría entre los servicios de apoyo directo entregados por los agricultores a nivel nacional; (ii) compensar en forma selectiva, directa y temporalmente a aquellos productores cuyos ingresos y estrategias económicas se hayan visto afectadas negativamente por las diversas reformas estructurales, es decir, apoyarlos de forma tal que puedan adaptarse a las nuevas condiciones; (iii)

proporcionar asistencia directa y servicios a nivel de hogares en las áreas desfavorecidas, y así suministrar un elemento para la capitalización y opciones para la generación de ingresos (Gordillo, 2002).

Al diseñar una política de ingresos desacoplados es muy importante la mantención de las reglas del juego que se fijaron en el momento de su implementación. En este sentido, el hecho de que el año base sea fijo es altamente relevante para el grado de desacoplamiento de la política. Si los agricultores observan que la política se ajusta en años específicos, en respuesta a acontecimientos externos, los productores analizarán estos arreglos con la intención de determinar los criterios usados por el gobierno para poder obtener mayores ventajas en el futuro. También, es importante que en la implementación de la política los montos pagados no tengan ninguna correlación con variables como el precio o la cantidad de los productos, lo cual genera expectativas en los agricultores. Estas expectativas pueden darse incluso si los pagos son decididos después de que los agricultores han tomado sus decisiones de producción (Young y Westcott, 2000).

#### **4. Sistema financiero rural**

El desarrollo de mercados financieros que movilicen el ahorro y faciliten las inversiones es fundamental para el proceso de diversificación y modernización de la economía rural, y especialmente para que los agricultores familiares se reconviertan en función de las nuevas economías de mercado. Igualmente es importante para fomentar las actividades rurales no agrícolas (Echeverría, 2002).

En este sentido, resulta importante el desarrollo de instituciones descentralizadas que operan en el ámbito rural para brindar servicios financieros a los agricultores. Estas entidades debieran estar vinculadas a las instituciones vértices y/o los bancos existentes, para lograr que la población rural tenga mucho más acceso a los servicios bancarios.

También, es muy importante que los gobiernos y las instituciones faciliten a las organizaciones de base<sup>13</sup> la información necesaria sobre los programas y las políticas de desarrollo local, los mecanismos mediante los cuales ellos pueden acceder a fondos para financiar proyectos y cómo interactuar con el gobierno y el mercado. Esto permite reducir la asimetría de información que existe en el medio rural y mejorar la eficiencia de los mercados financieros.

Más específicamente, los gobiernos de los países en desarrollo debieran desempeñar las siguientes funciones en los sistemas financieros (FAO y GTZ, 2001):

- Establecer una política apropiada que sustente una intermediación eficaz, reduzca los costos de las operaciones, aumente el acceso a los servicios, facilite el uso de garantías y cree un marco de supervisión y regulación apropiado para los diferentes tipos de instituciones bancarias;
- Proveer los mecanismos para otorgar préstamos a determinados intermediarios financieros fundamentales, por intermedio de instituciones bancarias vértices (mayoristas) o de segundo nivel;
- Facilitar el funcionamiento de mecanismos adecuados de gestión del riesgo, tales como planes de seguro de cosechas, garantías de los préstamos y sistemas de seguro de depósitos.

Con el fin de evitar los errores del pasado, los gobiernos deberían:

- Abstenerse de intervenir directamente en el otorgamiento de préstamos a agricultores y/o de dirigir los créditos a grupos de usuarios u objetivos específicos, fijar las tasas de interés, condonar el reembolso pendiente de los préstamos y desalentar el cobro de la deuda;
- Evitar intervenir en las políticas de negocios y de administración de personal que fijen las instituciones financieras;
- Renunciar a intervenir en la autonomía que tienen los intermediarios financieros tanto públicos como privados para operar y para administrar sus propios negocios.

---

<sup>13</sup> Los grupos con interés común como por ejemplo grupos de mujeres, grupos de ahorro, cooperativas, asociaciones de productores, asociaciones de riego etc.

## **5. Política de infraestructura**

El esquema de inversión pública desarrollado por la mayoría de los países de la Región ha privilegiado la inversión, tanto productiva como social, en las ciudades. Como resultado de esta diferencia en infraestructura, existe una desventaja competitiva que enfrentan los agricultores y las empresas del sector rural, las que a veces son suficientemente gravitantes como para alterar las condiciones competitivas entre empresas agrícolas que tienen productividades físicas similares.

Esto ha generado un círculo vicioso en el que las dificultades de la vida rural han promovido la migración hacia las áreas urbanas, restando recursos impositivos a las áreas rurales.

Por otra parte, el buen funcionamiento del abastecimiento de energía, telecomunicaciones, redes de transporte, puertos, aduanas, bodegas, frigoríficos, conservación de acuíferos y riego, influyen directamente en la disposición que los agricultores y las empresas agrícolas tienen para intentar exportar, importar y a veces simplemente vender en el mercado interno. La mala condición de los caminos, el riesgo de robo, los trámites aduaneros o de transporte y la corrupción, entre otros, son a veces obstáculos de tal magnitud que las empresas comercializadoras incipientes acaban dejando de lado sus esfuerzos por superarlos (CEPAL, 1995).

La inversión en infraestructura es primordial si se desea aumentar la competitividad de un país e integrar las áreas marginadas al desarrollo nacional. Además, facilita la descentralización de actividades públicas, reduce los costos de transacción, fortalece las municipalidades y comunidades rurales, y amplía las oportunidades de desarrollo productivo en el medio rural.

## **6. Rediseño de las instituciones científicas y tecnológicas**

Es necesario profundizar las diversas iniciativas que se han tomado en la Región con el propósito de rediseñar las instituciones científicas y tecnológicas, reestructuradas como circuito integral de tecnología agrícola para mejorar la transferencia de tecnología y la capacitación de los recursos

humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa para la distribución y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores. Además de la reforma de las instituciones de divulgación y de investigación, se debe incluir el despliegue de una estrategia de capacitación técnica -respaldada por la premisa que el capital humano es un factor fundamental en la competitividad sistémica- mediante un enfoque que busque aumentar las actividades dirigidas a la educación y al mejoramiento de su calidad, así como a identificar nuevas estrategias que combinen los procesos de reconversión productiva y de reestructuración económica (Gordillo, 2002).

## **7. Política de desarrollo sostenible**

La gran mayoría de los pobres rurales viven en áreas de bajo potencial agropecuario, incluyendo zonas degradadas, erosionadas o semidesérticas, tierras frágiles y marginales de ladera y humedales. Esta población depende de la capacidad que tienen los ecosistemas en que habitan para garantizar su producción de alimentos; y de otras actividades productivas que les permita obtener ingresos. Sin embargo, debido a las limitantes relativas a la calidad y cantidad de estos recursos, cruzan el umbral de sostenibilidad y empiezan a destruir esta base por falta de alternativas (Echeverría, 2002; Echeverri et al, 2003).

A su vez, los más pobres sufren de manera excesiva de problemas de contaminación y de carencia de servicios de saneamiento básico y de acceso a agua potable. También, son muy vulnerables a los desastres naturales tales como sequías, inundaciones y huracanes, cuyo efecto se magnifica por el deterioro ambiental.

Ante el anterior panorama, una política de desarrollo sostenible debe: (i) fortalecer el desarrollo de instituciones e instrumentos que estimulen procesos de gestión de recursos naturales, considerando los beneficios y costos externos de su uso; (ii) definir marcos regulatorios para la producción de alimentos que fomenten el uso sostenible de los recursos; (iii) articular una estrategia productiva sostenible en el largo plazo; (iv) promover el manejo integrado de cuencas que incite el uso sostenible de los recursos naturales y la participación de la comunidad rural; (v)

estimular y fortalecer las diversas formas de propiedad de recursos naturales, incluyendo la responsabilidad social para su uso y (vi) fortalecer el papel de las áreas protegidas como elemento clave en el desarrollo rural y uso sostenible de los recursos.

En resumen, la caída de los precios agrícolas, producto de las distorsiones provocadas por los países desarrollados, ha inducido un deterioro de las condiciones de vida en los sectores rurales de los países en desarrollo en especial, de los pequeños agricultores y los más pobres. Sin embargo, la eliminación de las prácticas proteccionistas no se reflejará en un verdadero beneficio sino se logra mejorar la competitividad de los agricultores familiares.

En este sentido, la inversión de los gobiernos debe estar enfocada a elevar la capacidad productiva de los agricultores familiares a través de un enfoque territorial, más que sectorial, orientado a reducir la inequidad. Estas políticas deben comprender programas de inversión en salud, educación y nutrición además, de otras políticas que permitan fortalecer los enlaces intersectoriales del sector agrícola, el cual tiene un efecto multiplicador sobre el resto de la economía.

Más específicamente, los gobiernos deben fortalecer sus instituciones -haciéndolas más democráticas y estables-; desarrollar una continuidad en las políticas; aumentar la inversión en capital humano e infraestructura; fortalecer los sistemas financieros; rediseñar las instituciones científicas y tecnológicas; y generar una política de desarrollo sostenible.

La cooperación de todos los asociados para el desarrollo, de los sectores públicos y privado, y de organizaciones sin fines de lucro en los planos nacional e internacional son indispensable para resolver los conflictos de intereses, movilizar recursos financieros sustanciales y crear las condiciones apropiadas para una distribución más equitativa de los recursos productivos y los ingresos que permitan eliminar el hambre en la Región. Está demostrado que sin hambre la gente trabaja mejor y se produce un mayor crecimiento económico

## Bibliografía

- **Abramovay, R.** 1999. *Sete desafios para desenvolvimento territorial*. En Fundação Lyndolpho Silva, BNAF - Banco Nacional da Agricultura Familiar.
- <http://www.bnaf.org.br/palest04.htm>.
- **CEPAL.** 1995. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago.
- **CEPAL.** 2000. *Empleo rural no agrícola y pobreza en América Latina: Tendencias recientes*. Santiago
- **CEPAL.** 2002. *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago.
- **Davis, B. Carletto, C. y Sil, J.** 1997. *Los hogares agropecuarios en Nicaragua: Un análisis de tipología*. Berkeley (EE.UU): Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley.
- **De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 1999. Income strategies among rural households in Mexico: The role of off-farm activities. En *World Development*.
- **De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2001. La inversión en el desarrollo rural es un buen negocio. En R. Echeverría, ed. *Desarrollo de las economías rurales*. Washington, DC. BID.
- **Easterly, W.** 2002. *Inequality does cause underdevelopment: New evidence*. Center for Global Development.
- **Echeverri, R., Melania, P., Rodríguez, A. y Sepúlveda, S.** 2003. Enfoque territorial del desarrollo rural. IICA. San José.
- **Echeverri, R. y Ribero, M.** 2002. Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe. IICA.
- **Echeverría, R.** 2002. Opciones de inversión en la economía rural. En R. Echeverría, ed. *Desarrollo de las economías rurales*. Washington, DC. BID.
- **Engel, E.** 2000. ¿Distribuir o crecer? América Economía. Sept.
- **FAO.** 2000. *Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000*. Roma
- **FAO.** 2000a. Undernourishment and economic growth: the efficiency cost of hunger. *Economic and social development*, (147). Roma.

- **FAO.** 2001. Movilización de recursos para luchar contra el hambre. En: *Informe del 27º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, 28 de mayo - 1º de junio de 2001. Roma.
- **FAO.** 2002. *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030*. Informe resumido. Roma.
- **FAO.** 2002a. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*. Roma.
- **FAO.** 2002b. *Programa de lucha contra el hambre*. Roma.
- **FAO.** 2003. *Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Rural: Tendencias y Desafíos en América Latina*. Por publicarse.
- **FAO y GTZ.** 2001. *¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?* Serie: Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas. N° 1. Roma.
- **Fogel, R.** 1994. Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy. *American Economic Review*, Vol. 84 (3) pp. 369-95.
- **Gordillo, G., Andersson, K., Van Laerhoven, F. y Noguer, L.** 2002. Effective Service Delivery in Rural Areas of Latin America and the Role of Local Government: A Comparative Analysis of Agricultural Services in Chile, Brazil, Mexico and Peru. En: *Special Panel Session related to Decentralization and Sub-National Governance. Latin American Study Association Conference*, 27-29 de marzo de 2003. Texas. EE.UU.
- **Gordillo, G.** 2002. Un nuevo contrato ciudadano. En: *Seminario Internacional de Experiencias de Políticas de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre*, 2 - 3 de abril de 2002, Campinas, Brasil. Universidad de Campinas.
- **IFPRI.** 1995. *A 2020 Synthesis*. Washington D.C.
- **Lanjouw, P.** 1996. *Rural poverty and non agricultural employment in Ecuador*. Policy Research Department. Washington, DC. World Bank.
- **Liebowitz, S. y Margolis, S.** 1994. Network externality: an uncommon tragedy. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 8, Number 2, Spring.
- **López, R. y Valdés, A.** 1997. *Rural poverty in Latin America: Analytics, new empirical evidence and policy*. Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC. World Bank.
- **Mazoyer, M.** 2001. *Defendiendo al campesinado en un contexto de globalización*. FAO.



- **Montero, C. y Morris, P. ?.** *Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno – Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación.* Asesorías Estratégicas Ltda. Santiago.
- **Narayan, D.** 2000. *Voices of the poor: Can anyone hear us?* Banco Mundial.
- **North, D.C.** 1990. *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge University Press.
- **Oakerson, R. J.** 1999. *Governing Local Public Economies (Creating the Civil Metropolis).* Oakland, CA: ICS Press.
- **Ostrom, E.** 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* New York (EE.UU). Cambridge University Press.
- **Olson, M.** 1965. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups.*
- Harvard University Press
- **Pinstrup-Andersen, P., Lundberg, M. y Garrett, J. L.** 1995. Foreign assistance to agriculture: A win-win proposition. En: *2020 Vision Food Policy Research.* Washington D.C. IFPRI
- **Piñeiro, M.** 2001. Importancia del sector agroalimentario. En: R. Echeverría, ed. *Desarrollo de las economías rurales.* Washington D.C. BID.
- **Piñeiro, M. y Trigo, E.** 1996. *Hacia un sistema de innovación tecnológica en el sector agroalimentario.* Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C. BID.
- **Putnam, R.D.** 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy.* Princeton University Press
- **Reca, L. y Echeverría, E.** 1998. *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina.* Washington D.C. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y Desarrollo. BID.
- **Rello, F y Trápaga, Y.** 2001. *Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México.* México, DF. CEPAL.
- **Rivas, P.** 1999. *La reforma del sector salud y su incidencia sobre el sector nutrición en Costa Rica.* UNICEF.
- **Spitz, P.** 1981. Subsistencia y punción alimentaria. *CERES*, mayo-junio: 27-30. FAO.
- **UNDP.** 2002. Human Development Report. Nueva York. EE.UU.

- **USDA.** 2001. *Agricultural policy reform in the WTO-The road ahead.* M. E. Burfisher Ed. Washington, DC.
- **Young, C. y Westcott, P.** 2000. How decoupled is US agricultural support for major crops? *American Journal of Agricultural Economics.*
- **World Bank.** 1998. *Panama LSMS.* Washington, DC.