

*La agricultura en América Latina: situación y perspectivas**

Margarita Flores de la Vega**

Este foro, en el que participan los dirigentes campesinos de México, es por demás importante para examinar el panorama de la agricultura en América Latina por el papel clave que el sector ha desempeñado en el desarrollo económico de la región.

En la presentación que sigue a continuación, se pretende proporcionar una visión de conjunto de la evolución reciente de la agricultura y, tratándose de un continente tan vasto, identificar, además de los rasgos comunes, las enormes diferencias que hay entre países y ubicar la posición que ocupa México en ese contexto general. En la primera parte, se apuntan diez rasgos que han caracterizado a la agricultura en la década de los noventa comparadas con los decenios anteriores (hasta 1970). En la segunda parte, se esbozan algunas de las perspectivas que tiene el sector de acuerdo con las tendencias, así como lo que parecen ser los retos que tienen frente a sí los países en su conjunto y, sobre todo, los productores y sus organizaciones.

* Notas elaboradas a partir de la presentación del tema en la Sesión 110 del Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE), el 27 de julio de 1999 en la Procuraduría Agraria, Ciudad de México.

** Funcionaria de la CEPAL. Las opiniones vertidas son responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la institución.

La agricultura en la década de los noventa

Entre aquello que caracteriza a la agricultura en la presente década, hemos destacado diez aspectos que permiten marcar algunas diferencias —a veces de matiz, y en otras más profundas— con lo que fue su desempeño en décadas precedentes.

El PIB agrícola pierde participación en la economía

Mientras que a mediados de la década de los sesenta, la agricultura (incluyendo ganadería, silvicultura y pesca) contribuía con 17% del Producto Interno Bruto (PIB) en el conjunto de América Latina, esa participación se ha ido reduciendo en valores constantes para alcanzar 8.8% del PIB en promedio en 1997. Es decir, al crecer las economías, otras actividades han crecido más. Esto refleja, en parte, la mayor articulación con la industria a la que se hace referencia más adelante.

Entre países se dan diferencias notables. Se pueden distinguir tres grupos de acuerdo con la importancia relativa de la agricultura en la economía, tal y como aparece en el cuadro 1. Con algunas excepciones, en general puede decirse que en los países menos desarrollados de la región, o con economías pequeñas, el peso de la agricultura en el conjunto de la economía es mayor. En cambio, en los países más grandes y de mayor crecimiento, el aporte de la agricultura es menor (menos de 10%) y más estable.

Cuadro 1
América Latina: aporte de la agricultura al PIB en 1997

8.8%	Promedio regional
Menos de 10%	Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela
Entre 10 y 20%	Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, República Dominicana
Más de 20%	Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Si bien el aporte relativo de la agricultura a las economías de mayor tamaño no es tan relevante, son esos países los que generan la mayor parte de la producción agropecuaria en América Latina. Sólo Argentina, Brasil y México contribuyen con casi 70% del PIB agrícola de la región (véase el cuadro 2). Para fines de comparación, se agrega el conjunto de los países centroamericanos.

Cuadro 2
 PIB Agrícola */
 Principales países productores

	1980	1990	1997
	(millones de dólares constantes)		
América Latina	71,341	109,801	132,830
Brasil	23,323	45,470	56,662
México	16,509	17,053	19,047
Argentina	10,133	11,469	14,212
Centroamérica	4,445	6,292	7,592

*/ 1980 a precios de 1990; el resto a precios de 1995.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

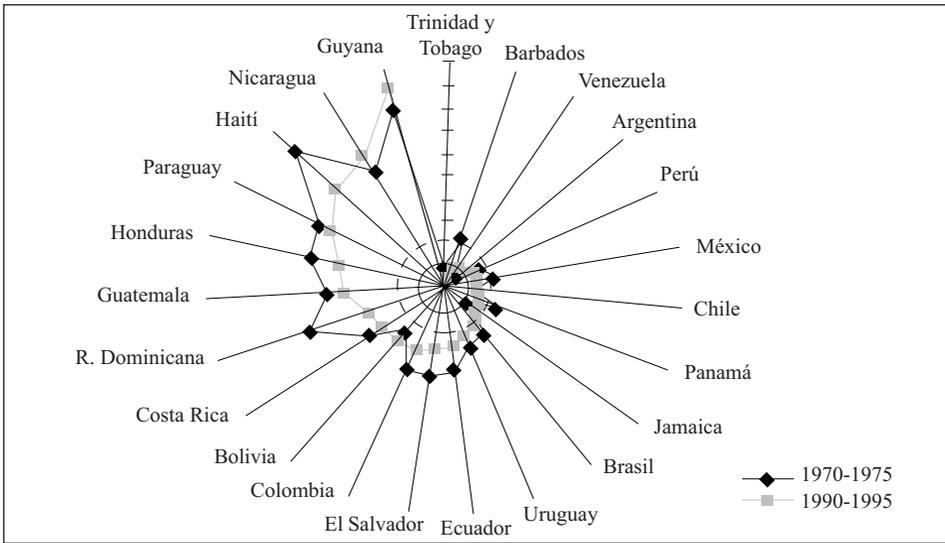
El cambio que se ha producido en el transcurso de 25 años en el aporte de la agricultura a la economía de los países latinoamericanos se aprecia en la gráfica 1.³

En el caso de México, entre 1970 y 1995 se da un ligera reducción en la participación del sector agrícola en la formación del PIB, quedando por abajo de 10%. En dos economías pequeñas, Haití y la República Dominicana, la reducción es muy marcada; en el primer caso resulta de una contracción de la economía, más severa en la actividad sectorial. En el segundo país, al igual que en otros de la región, la menor participación refleja más bien un crecimiento más acelerado del sector industrial —incluida la maquila que

³ Las gráficas que se reproducen fueron tomadas de CEPAL e IICA, *Panorama de la Agricultura de América Latina y el Caribe en las últimas décadas (indicadores de comportamiento en cuadros y gráficos)*, documento CEPAL, LC/L.1102, Santiago, Chile, diciembre de 1997.

ha tomado mayor auge en la década presente— o los servicios, como sucede en Panamá, en donde el aporte del sector agrícola a la formación del PIB es reducida y similar a la de las economías grandes de la región.

Gráfica 1
Contribución del Producto Interno Bruto de la agricultura, caza, silvicultura y pesca por países, 1970-1995



Fuente: CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base de cifras oficiales.

El PIB agrícola recupera dinamismo, pero se rezaga respecto al conjunto de la economía

Entre 1980 y 1997 la agricultura observó un crecimiento significativo. Al diferenciar el comportamiento por décadas, llama la atención la respuesta de la agricultura a condiciones económicas adversas.

Así, en la década de los ochenta, conocida como la *década perdida* de América Latina, afectada por la crisis de los precios del petróleo y la deuda externa, el escaso crecimiento de la economía alcanzó apenas una tasa de 1.2% en promedio al año comparada con 2% en promedio en la agricultura que logró un mejor desempeño, aunque insuficiente (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Crecimiento del PIB y del PIB agrícola
(Promedio anual, %)

	1980-1990		1990-1997	
	Total	Agrícola	Total	Agrícola
América Latina	1.2	2.0	3.8	2.8
Argentina	-0.7	1.3	6.0	3.1
Brasil	1.6	2.5	3.2	3.2
México	1.9	1.3	2.9	1.6
Centroamérica	0.9	1.0	4.1	2.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En la década de los noventa, la economía latinoamericana en conjunto se recupera y también lo hace la agricultura, pero a un ritmo inferior. Es decir, pese a su mejor comportamiento, se produce un rezago que se refleja, como se ha dicho, en un menor aporte de la agricultura a la formación del Producto Interno Bruto. En ese cuadro general destaca el pobre desempeño de la agricultura mexicana. En los ochenta no logró tener el impulso que tuvo en otros países, y su crecimiento en los noventa equivale a casi la mitad del promedio regional. Se acumuló un déficit en la producción con relación a la población que en el mismo periodo creció a un ritmo superior.

En los países centroamericanos su agricultura había crecido poco en los ochenta y al parejo de sus economías, apenas a 1% anual, de donde resultó —al igual que en México— un decremento en el producto por habitante. En cambio, en esta década, han recuperado un ritmo de crecimiento que casi duplica al alcanzado en México. Como se verá más adelante, unos y otros países adoptaron, en general, un conjunto de políticas muy similares.

La PEA agrícola disminuye, pero menos que el aporte del sector a la economía

Hasta mediados de la década de los sesenta, la agricultura —agricultura, ganadería, silvicultura y pesca— era el sector que ocupaba al mayor número de personas en edad de trabajar en el conjunto de la región latinoameri-

cana. Y aunque se ha reducido su participación en la generación de empleos, el sector sigue ocupando una proporción significativa de la población económicamente activa (PEA). De representar 47% en 1970, pasó a 38% en 1980. Con información parcial para toda la región, estimaciones gruesas indican que en 1990 la agricultura daba empleo a cerca de 27% de la PEA total.

En el cuadro 4 se pueden apreciar las diferencias entre países en lo que se refiere a la importancia relativa del sector como generador de empleo.

Cuadro 4
América Latina: PEA agrícola como proporción
de la PEA total, 1990
(porcentajes)

Menos de 10%	
De 10 a 20%	Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela
De 20 a 30%	Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, República Dominicana
De 30 a 40%	Bolivia, Ecuador, Paraguay
Más de 40%	Guatemala, Honduras, Nicaragua

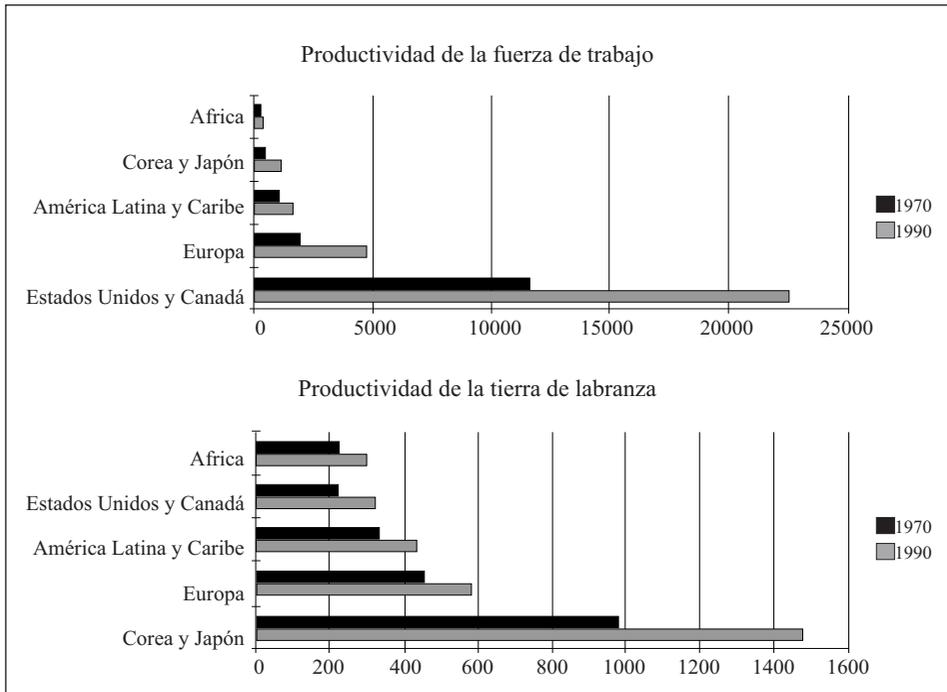
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En ningún caso el sector da empleo a menos de 10% de la PEA total; más bien el mayor número de países —para los cuales se dispone de información correspondiente a 1990— la ocupación supera a 20%. En cambio, como ha quedado anotado, en varios países el aporte al PIB es inferior a 10%. Por otro lado, el conjunto de países en los que la ocupación en la agricultura es muy importante (más de 40% de la PEA total), son también aquellos en donde la agricultura contribuye más a la formación del PIB.

En México la población económicamente activa en la agricultura es de alrededor de 25% del total. En términos generales, sin embargo, no se corresponde la importancia relativa del empleo y el producto agrícolas, de donde resulta una productividad baja, que se compara negativamente con otros sectores de la economía y con otros países. La posición de la agricultura

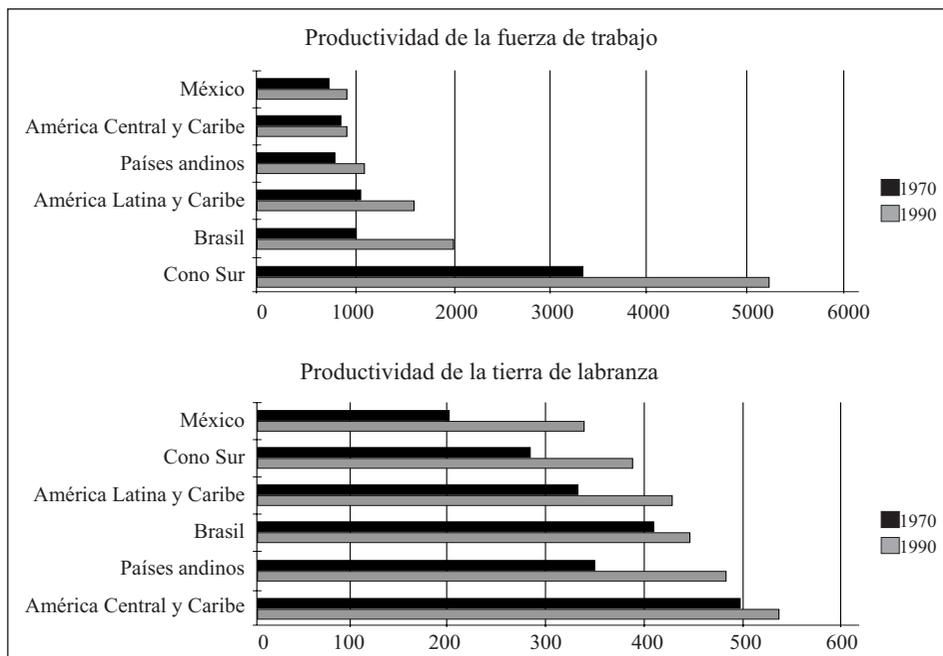
latinoamericana en el mundo, y entre los países de la región se aprecia en las gráficas 2 y 3.

Gráfica 2
Productividad de la fuerza de trabajo y de la tierra a nivel mundial, 1970-1990



Fuente: CEPAL, Senderos Tecnológicos y Apertura Comercial de los Mercados Agrícolas en América Latina y el Caribe (LC/R. 101), Santiago de Chile (valores en dólares internacionales de 1980).

Gráfica 3
Productividad de la fuerza de trabajo y de la tierra
en América Latina, 1970-1990



Fuente: CEPAL, Senderos Tecnológicos y Apertura Comercial de los Mercados Agrícolas en América Latina y el Caribe (LC/R. 101), Santiago de Chile (valores en dólares internacionales de 1980).

Entre los países de un gran desarrollo económico, aquellos que tienen escasos recursos en tierra, como Corea o Japón, han realizado inversiones que han permitido alcanzar niveles de productividad muy por encima de los resultados obtenidos por otros países. En cambio aquellos que tienen enormes extensiones de tierras cultivables en comparación con su población, como Estados Unidos o Canadá, han puesto énfasis en aumentar la productividad de la fuerza de trabajo como se aprecia en la gráfica 2. En el otro extremo, el continente africano consigue una baja productividad tanto en la tierra como por trabajador. Y América Latina ocupa una posición intermedia, con un desempeño más favorable de la fuerza de trabajo.

En la gráfica 3, por su parte, se aprecian diferencias notables entre países en América Latina. Entre 1970 y 1990 la productividad de la fuerza de trabajo tuvo un aumento importante en los países del Cono sur y Brasil. En cambio, en los países andinos y en México, la productividad de la tierra fue más dinámica. En Centroamérica y el Caribe, con menor disponibilidad de tierras, su productividad es bastante alta mientras que la de la fuerza de trabajo no lo es y no ha experimentado cambios importantes. En los dos casos (tierra y fuerza de trabajo), y no obstante los mejores rendimientos que se obtuvieron en 1990 comparados con 1970, México ocupa la posición más rezagada en el conjunto de América Latina. Superar esa situación representa un reto enorme, sobre todo tomando en cuenta el esfuerzo realizado a lo largo de dos décadas. Y aunque no es fácil elevar la productividad de la fuerza de trabajo agrícola en la región y aumentar la proporción de tierra por trabajador, sería conveniente aplicar un esquema productivo que absorbiera fuerza de trabajo.⁴

Se modifica el patrón de cultivos

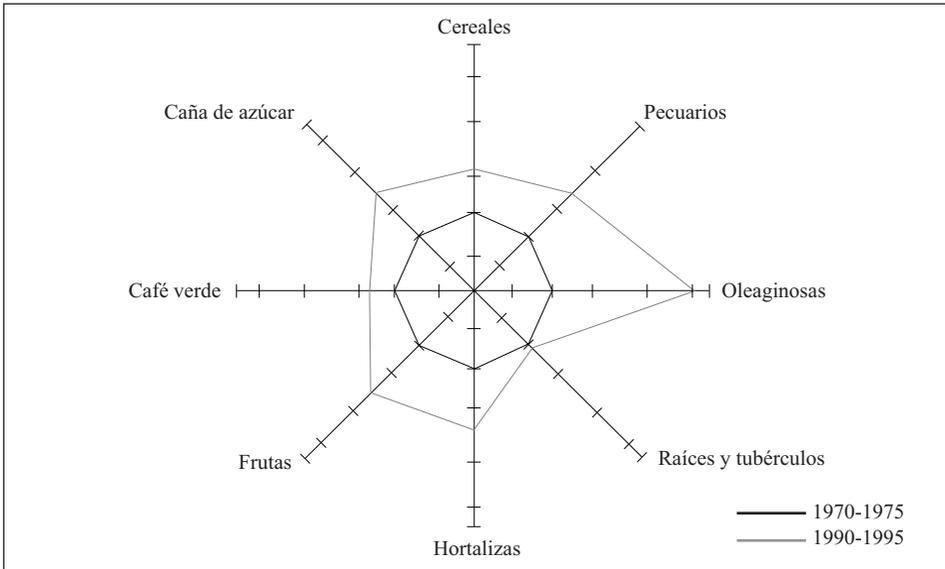
En 25 años se produjo un cambio significativo en la estructura productiva del sector agropecuario en América Latina. Al respecto, resulta muy ilustrativa la comparación del crecimiento de la producción de ocho grupos de productos entre un año base (promedio 1970-1975) y 1990-1995. Como se aprecia en la gráfica 4, las oleaginosas tomaron preeminencia, con un gran dinamismo en su producción. La caña de azúcar, hortalizas, frutas y los productos cárnicos también mostraron un crecimiento significativo —pero menor al primer grupo—. En cambio los cereales y el café, si bien aumentaron el volumen producido, lo hicieron a menor ritmo; las raíces y tubérculos, por otra parte, mantuvieron sus cosechas prácticamente sin cambios.

En un ejercicio similar para México, la estructura productiva se modifica entre 1970 y 1995 siguiendo un patrón diferente al del resto de América Latina. Tal y como se aprecia en la gráfica 5, en su estructura productiva pierden importancia las oleaginosas cuya producción se contrae, aumen-

⁴ Véase, CEPAL e IICA, *Panorama.....*, *op. cit.*

tando la dependencia del exterior; la de tubérculos se mantiene casi sin cambios; los cereales y frutales crecen en forma similar, y se da un crecimiento importante en productos pecuarios y sobre todo en hortalizas, que incrementa la oferta exportable.

Gráfica 4
Estructura productiva del sector agropecuario regional
1970-1975 y 1990-1995

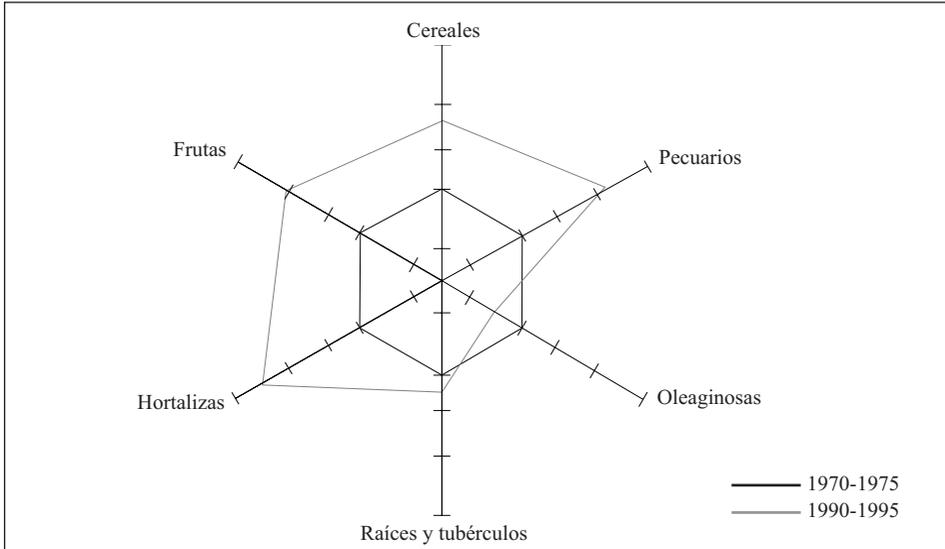


Fuente: CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base de datos de la FAO.

El comercio agropecuario crece en forma acelerada

El cambio en el patrón de cultivos nos lleva a preguntarnos cómo se inserta la agricultura latinoamericana en el medio internacional a través del comercio y de las relaciones comerciales negociadas desde finales de la década pasada y concluidas en la presente. Una característica central es el crecimiento acelerado del comercio internacional agropecuario. Mientras que en la década de los ochenta el intercambio comercial creció muy lentamente, en los noventa recupera en parte el dinamismo de los setenta.

Gráfica 5
Estructura productiva del sector agropecuario por países,
1970-1975 y 1990-1995



Fuente: CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base de datos de la FAO.

Para América Latina, la expansión del comercio le ha permitido aumentar en forma sustantiva el saldo favorable que pasó de 5 mil millones de dólares en 1970 a 25 mil millones en 1997 (véase el cuadro 5). Es decir, el valor de las exportaciones ha acrecentado la capacidad de compra en el exterior.

Cuadro 5
América Latina balance comercial agropecuario
Principales países exportadores
(millones de dólares)

	1970	1980	1990	1997
América Latina				
Exportaciones	7,641	31,991	34,923	54,791
Importaciones	2,300	14,525	14,756	29,373
Balance	5,342	17,465	20,168	25,418

Cuadro 5 (continúa)
América Latina balance comercial agropecuario
Principales países exportadores
(millones de dólares)

	1970	1980	1990	1997
Argentina				
Exportaciones	1,499	5,519	6,977	12,249
Importaciones	126	682	227	1,722
Balance	1,373	4,837	6,750	10,526
Brasil				
Exportaciones	1,946	9,320	8,764	16,427
Importaciones	295	2,481	2,269	6,590
Balance	1,651	6,850	6,495	9,837
Chile				
Exportaciones	41	392	1,201	2,541
Importaciones	169	812	379	1,292
Balance	-129	-420	823	1,249
Colombia				
Exportaciones	598	3,045	2,386	4,026
Importaciones	81	535	368	1,766
Balance	517	2,510	2,018	2,260
Ecuador				
Exportaciones	176	624	790	1,944
Importaciones	24	182	170	487
Balance	152	442	620	1,457
Guatemala				
Exportaciones	205	1,033	801	1,490
Importaciones	32	147	186	543
Balance	172	886	615	946
México				
Exportaciones	695	1,833	2,936	6,292
Importaciones	222	3,168	4,990	7,764
Balance	473	-1,335	-2,053	-1,472

Fuente: FAO, *Anuario de Comercio Exterior 1985, 1995* y FAOSTA.

Igual que en el PIB, los principales exportadores son Brasil y Argentina a los que le sigue México. Los tres concentraron más de 60% de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas en 1997. Con ventas menores, pero significativas, están Colombia, Chile, Ecuador y Guatemala.

Entre 1970 y 1997 las ventas externas de la región crecen siete veces. Destaca el dinamismo de las mexicanas, ecuatorianas y, sobre todo, de las chilenas que en ese periodo se multiplicaron 60 veces. La importancia relativa del comercio exterior agropecuario varía de país a país, tal y como se aprecia en el cuadro 6.

Cuadro 6
Exportaciones agropecuarias de América Latina
Importancia relativa, 1997
(porcentaje de las exportaciones totales de bienes)

Porcentaje del total	Países
Menos de 10%	México
De 10 a 20%	Chile, Perú, Venezuela
De 20 a 40%	Brasil, Bolivia, Colombia
Más de 40%	Argentina, Belice, Centroamérica, Perú

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

No existe una relación directa entre tamaño de la economía, valor de las exportaciones y su importancia relativa. Mientras en México las exportaciones agropecuarias aportan menos de 10% del valor de las ventas externas, en Argentina —al igual que en Centroamérica— su contribución al total supera 40%. Independientemente de su posición, para todos es clave conseguir una mejor competitividad que les permita conquistar —o mantener mercados— y sustituir importaciones en los mercados nacionales. Al respecto, un aspecto crucial es cómo incorporar exitosamente a los distintos grupos de productores a esa dinámica.

En contrapartida, las importaciones agropecuarias han aumentado a un ritmo más acelerado (10.3% en promedio anual) que las exportaciones (6.6% en promedio al año) en la presente década. Si en las importaciones sólo se inclu-

yen las de alimentos sin procesar, el ritmo de crecimiento anual se reduce un poco pero sigue siendo superior al de las ventas externas, es decir, de 8.8% en el conjunto de la región. En el cuadro 7 puede apreciarse la evolución de las exportaciones agropecuarias y compararla con la de las importaciones de alimentos en países seleccionados por la relevancia de su comercio exterior.

Cuadro 7
América Latina: importaciones de alimentos y
exportaciones agropecuarias
(tasas de crecimiento promedio al año)

	1980-1990		1990-1997	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
América Latina	0.9	-0.3	6.6	8.7
Brasil	-0.6	-1.5	9.4	13.7
Argentina	2.4	-12.1	8.4	34.7
México	4.8	4.4	11.5	2.9
Chile	11.9	-9.7	11.3	22.6
Centroamérica	-1.9	-0.7	7.2	15.6

Fuente: FAO, *Anuarios de Comercio Exterior 1985, 1995* y FAOSTAT.

En la tendencia general, México es una excepción, ya que las importaciones de alimentos han aumentado a un ritmo marcadamente inferior al de las exportaciones. Identificar al sector desplazado y sus alternativas productivas contribuiría a ampliar el efecto positivo de mayor intercambio. Cabe aclarar que la producción de alimentos para el conjunto de América Latina supera la tasa de crecimiento de la población; por ello no debería haber problemas de hambre. La dificultad estriba en su distribución desigual.

La mayor apertura comercial influye en la evolución de la producción de los países. Al aumentar la competencia tanto en los mercados externos como internos, la especialización se va adecuando a las capacidades de producir a menores costos y de negociar condiciones más equitativas con los competidores, sobre todo aquellos que gozan de subsidios a la producción y/o a la exportación, lo cual les posibilita disminuir los precios de sus productos. Esa es una de las razones de la tendencia a la baja de los precios de los

productos agropecuarios en los mercados internacionales, pese al alza que registran en algunos años.

Con variaciones importantes entre 1985 y 1996, los precios reales internacionales de varios de los principales productos comerciados se mantienen por debajo de los niveles de 1985. Es el caso de la carne de vacuno, el cacao, el café, el maíz y el azúcar. En cambio el plátano, trigo y harina de pescado han logrado una cierta estabilidad al alza.

A diferencia de experiencias previas de acuerdos entre países productores y consumidores, destinados a regular la oferta y los precios de productos, como el Convenio Internacional del Café, a fines de la década pasada se incorporó la agricultura a las negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda Uruguay del GATT. Por primera vez —ya en la Organización Mundial del Comercio, la OMC—, se plantea la reducción del marcado proteccionismo de la agricultura de los países desarrollados, con menores subsidios que favorecen a sus productores con ventajas creadas artificialmente y colocan en posición desfavorable a los de los países en desarrollo, y se definen reglas para abrir el acceso a los mercados de los países participantes. Entre las repercusiones de los acuerdos, se expande el comercio, se abren más las fronteras a las importaciones, se reducen aranceles y barreras al comercio y podría manifestarse una tendencia más estable de los precios al alza.

Se desdibujan las políticas agrícolas

En diferentes momentos y con grados distintos, desde mediados de la década de los ochenta, y hasta entrados los noventa, en casi todos los países de América Latina se introdujeron reformas importantes en la política sectorial. En términos generales, su reorientación llevó aparejada la reducción, eliminación o cambio en las funciones que hasta entonces desempeñó el aparato público, muchas de las cuales fueron transferidas al sector privado. Entre los principales argumentos a favor de reducir la intervención estatal se destacó el imperativo de equilibrar las finanzas públicas y la imposibilidad de solventar un gasto creciente con déficit; adicionalmente se observó cómo, en el ejercicio del gasto, se habían dado casos recurrentes de uso inadecuado e ineficiente de los recursos a pesar de los controles a que estaba sujeto.

Los principales cambios en las reglas del juego incluyeron la desregulación de los mercados de productos, insumos, servicios y mercados financieros, así como la revisión de los derechos de propiedad en tierras que fueron asignadas en el marco de procesos de reforma agraria.

En el caso de los productos, se eliminaron los precios de garantía, los gobiernos dejaron de comprar las cosechas de básicos y en muchos casos pusieron a la venta la infraestructura de almacenes y bodegas. En insumos, según los países, se dejó de subsidiar el precio de fertilizantes, combustibles, electricidad y agua y se transfirió a los usuarios la gestión de los sistemas de riego.

La gama de servicios en los que se introdujeron cambios importantes en la participación gubernamental incluye los programas de investigación, la asistencia técnica, la capacitación y comercialización. Con excepción de los primeros, en los que se redujo el presupuesto, la tónica dominante fue la eliminación de los programas y la propuesta de la creación de oficinas privadas de servicios.

Por lo que toca al sector financiero, se reestructuraron los bancos de desarrollo y fomento agropecuario, se saneó su cartera y se redujo el subsidio a las tasas de interés.

Para garantizar la propiedad, en varios países se adecuó la legislación pertinente con el fin de otorgar plenos derechos de propiedad a beneficiarios de la reforma agraria y liberar el mercado de tierras.

En síntesis, el marco institucional en el que se desenvuelven las actividades agrícolas se alteró, se abrieron espacios a la mayor participación del sector privado y de las organizaciones sociales de los productores. La transición ha afectado —y ha sido aprovechada— de manera diferente por los productores que necesitan cada vez más de mayor información y especialización. En algunos casos, las propias demandas de los productores dieron pie a la revisión de algunas políticas, y al retorno de la participación estatal en ciertas áreas y servicios (como asistencia técnica, apoyos a la comercialización, subsidios al ingreso, reconversión productiva, etc.) con criterios de mayor eficiencia y, sobre todo, de corresponsabilidad de los productores.

La modernización alcanza a sectores importantes pero se mantiene la heterogeneidad y la desigualdad

El crecimiento de la agricultura y los avances notables en productividad no es extensivo a todos los sectores. La estructura de la agricultura latinoamericana mantiene un patrón predominantemente dual, con un sector empresarial relativamente pequeño y un sector campesino en el que van surgiendo diferencias productivas, de vínculos con el mercado y de ingreso. La fuerte heterogeneidad está determinada en gran medida por las condiciones de acceso a la tierra, el capital y la tecnología. Si, por un lado, los márgenes entre los logros alcanzados en América Latina y lo conseguido en otras regiones indican que hay un margen importante para aprovechar el potencial aún no explotado en la región, por otra, indica que la inclusión de amplios sectores de productores hasta ahora excluidos del beneficio de mejoras tecnológicas y condiciones para acceso a mercados, tendría un impacto económico y social positivo más amplio.⁵

Cuadro 8
América Latina: hogares rurales pobres
(porcentajes)

	Año	Pobres		Indigentes
		Del total hogares	De los hogares rurales	De los hogares rurales
América Latina	1990	41	58	34
	1994	38	56	34
	1997	36	54	31
Costa Rica	1990	24	25	12
	1994	21	23	10
	1997	20	23	9
México	1989	39	49	23
	1994	36	47	20
	1996	43	53	25

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico 1998 y Panorama social de América Latina 1998*, documento LC/G.2050-P, Santiago de Chile, 1999.

⁵ Véase CEPAL, *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe. 1980-1995*, Documento LC/G.1925 (SES.26/17), Santiago de Chile, 1996.

La desigualdad se refleja en niveles de pobreza más altos que en las ciudades

La heterogeneidad y las desigualdades en la agricultura se reflejan, en general, en una concentración de los ingresos en el campo y en una severa pobreza rural. Si bien la proporción de hogares pobres ha disminuido en forma consistente en el conjunto de América Latina en lo que va de la presente década, la pobreza afecta todavía a más de la tercera parte de las familias, y en el campo a más de la mitad.

En México, los avances logrados en los primeros años de la década para reducir la pobreza en la que vivía 49% de los hogares rurales sufrieron un enorme retroceso como resultado de las condiciones económicas adversas posteriores a 1994, de tal manera que en 1997 se estimaba que la proporción de hogares pobres superó a la que había a fines de los ochenta. Esa situación era particularmente preocupante para una cuarta parte de los hogares rurales cuyos ingresos estaban por debajo de la línea de indigencia.⁶ Si bien se estima que la distribución del ingreso en el último año es menos inequitativa que en 1990, y que se han formulado programas focalizados de atención a la población más pobre, mejorar las condiciones de vida en el campo sigue siendo un alta prioridad.

Se amplían los vínculos agricultura/industria/servicios

La mayor participación en los mercados externos demanda un mayor procesamiento de los productos agrícolas que abarca desde la selección y empaque hasta su transformación industrial. Se requiere, asimismo, de mayores servicios de investigación e incorporación de innovaciones tecnológicas para prolongar la vida útil de los productos, facilitar la comercialización y mercadeo (comunicaciones), seguimiento de precios, cobranza, etc. Se relocalizan procesos productivos y se amplían los vínculos entre la agricultura, la industria y los servicios.

⁶ La línea de pobreza corresponde a un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos. El doble de su costo marca la línea de indigencia.

Los montos de las inversiones necesarias para el desarrollo de tecnología, servicios de información y mercadeo alejan las posibilidades de los pequeños productores de incursionar por sí solos en mercados cada vez más competidos.

Mediante relaciones contractuales o de integración vertical con la agroindustria o con empresas comercializadoras, los pequeños productores y las empresas pueden conseguir beneficios mutuos. Para la empresa, se trata de obtener un abasto seguro de un producto de calidad por la supervisión ejercida; para el pequeño productor, ofrece un mercado y un ingreso estable al reducirse las fluctuaciones en los precios que, como parte de los riesgos inherentes a la producción primaria, pueden ser más fácilmente absorbidos por las empresas de mayor tamaño.

Esa relación, sin embargo, no está exenta de dificultades que reflejan intereses no siempre coincidentes. Entre ellos están los riesgos asociados a la tecnología empleada cuando no se contempla claramente la sostenibilidad de la producción que puede afectar al agricultor, y a la falta de un marco institucional que garantice los derechos de las partes contratantes. Sin embargo, el proceso de integración se presenta como una opción viable para difundir mejoras productivas y económicas entre pequeños productores.

La población rural obtiene cada vez más ingresos de actividades distintas a la agricultura

Población rural ya no es sinónimo de población agrícola. Esto es, la población rural, y principalmente la población pobre, tiene otras fuentes de ingreso —además de la agricultura y la ganadería. Éstas incluyen el trabajo asalariado en el propio sector y fuera de él, así como remesas de familiares que trabajan en otros países o en las zonas urbanas.

Resulta muy ilustrativo examinar cuál es la posición que ocupa en su trabajo la gente que vive en el campo, ya sea como empleador, asalariado, *trabajador por su cuenta* en o fuera de la agricultura. En México hay una proporción significativa de la PEA rural (18%) que trabaja por su cuenta en

actividades no agrícolas; en cambio, sólo 5% son empleadores y los que trabajan por su cuenta en la agricultura son la tercera parte.

En otros países de América Latina, en general, es menor la proporción de empleadores y mayor la de asalariados, lo cual indica en algunos casos una mayor concentración de los recursos y la riqueza, pero también la selección de cultivos —hortalizas o flores, por ejemplo, que requieren de un empleo importante de mano de obra (véase el cuadro 9)—. Mientras en México y en Costa Rica por cada empleador había nueve asalariados, en Brasil y El Salvador la relación era 1 a 13, en Chile 26 y en Guatemala 76.

Cuadro 9
PEA rural: posición en el trabajo
(porcentajes)

	Empleador	Asalariado	Cta. propia no agrícola	Cta. propia agrícola
México	5.1	48.1	18.1	28.6
Brasil	1.8	34.3	6.6	57.2
Chile	2.4	64.2	6.7	26.6
Costa Rica	7.1	67.8	13.9	11.3
El Salvador	4.0	50.9	17.0	28.1
Guatemala	0.5	38.3	13.3	47.9

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1998*, LC/G. 2050-P, Santiago de Chile, 1999.

Los retos y las perspectivas

El desarrollo desigual de la agricultura, su rezago respecto a otros sectores de la economía y la importancia creciente del comercio, plantean muchos desafíos para los productores, entre los que cabe destacar:

1. La globalización y el acceso a los mercados.
2. La sostenibilidad ambiental y económica.
3. La equidad.
4. El fortalecimiento de las organizaciones económicas de pequeños productores.

1. A grandes rasgos, el primer reto que enfrenta el sector agrícola es la globalización en términos de acceso a los mercados, de precios, de satisfacción de normas y reglamentaciones. Tal y como se mencionó, el proteccionismo que los países desarrollados aplicaban a su agricultura antes de la Ronda Uruguay del GATT colocaba a los países que competían con ellos en una situación de desventaja. Esa protección permitió que los precios se mantuvieran deprimidos. Si bien esa situación representaba una ganancia para los países importadores netos, para los exportadores, y sobre todo aquellos cuyos ingresos en divisas dependen de ciertos productos agrícolas, el panorama era muy desfavorable.

Las negociaciones han llevado a la disminución de subsidios, barreras no arancelarias al comercio (cuotas, normas sanitarias), aranceles, con un horizonte definido en el tiempo. A pesar de que cada vez hay mayor apertura, también hay una mayor complejidad en las relaciones y en los acuerdos. Además de los efectos macroeconómicos positivos que tiene la creación de comercio, en lo micro es indispensable dar atención específica a los productores que en el nuevo escenario se ven desplazados del mercado.

La multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales ejerce una fuerte presión en los países para dar seguimiento al cumplimiento que le dan las partes contratantes, sobre todo cuando afectan a la producción doméstica para aprovechar las ventajas y evitar las restricciones; en última instancia, para velar por la defensa de los intereses de los productores nacionales.

Por ejemplo, las normas que se imponen a las importaciones en el mercado estadounidense a partir de ciertas características de producto, de su empaque, de su etiquetado, no son siempre las mismas que se aplican en otros mercados, los europeos o los asiáticos, de tal forma que el productor tiene que mantenerse informado, y los gobiernos también para proporcionar el servicio a los productores.

Eso hace que el productor esté sometido permanentemente a nuevas demandas y exigencias y, por lo tanto, a nuevas presiones para adaptar su producto. Las necesidades crecientes de inversión en servicios de infor-

mación de mercados (y de mercados específicos para cada producto y en cada país), en comunicaciones y en desarrollo tecnológico, no pueden ser afrontadas por un productor individual. Ahí se necesita la acción organizada, la visión estratégica de los dirigentes y la formación de alianzas entre productores.

También requiere de un replanteamiento sobre los apoyos del Estado que, sin contravenir las normas aceptadas en los acuerdos multilaterales, contribuyan a disminuir los costos de transacción y favorezcan el desarrollo más equitativo. Se trata, entre otros, de la investigación, los servicios de asistencia técnica, financiamiento, información, etcétera.

La demanda de productos de calidad —y además, saludables— agrega una exigencia más a los productores. La difusión de nuevas variedades, genéticamente modificadas, que aumentan rendimientos o resistencia a ciertas condiciones de producción adversas, no es necesariamente la más aceptada por los consumidores. La información confiable sobre las ventajas, aciertos y posibles riesgos de esas modificaciones —y en general de las opciones tecnológicas—, constituye un bien público, que demanda también de una mayor intervención del aparato público y corresponsabilidad de los productores.

2. La sostenibilidad de la agricultura y las condiciones que la favorecen se ha convertido cada vez más en una preocupación de la sociedad, de los gobiernos y, paradójicamente, con menor intensidad, de los propios productores, ya sea por falta de información o de opciones ante la escasez de recursos para explotar sus tierras de una manera diferente. Las consecuencias de ciertas prácticas culturales o de la aplicación de paquetes tecnológicos catalogados en otro momento como de gran éxito, pueden hacer que resulten menos apropiados en circunstancias de mayor presión sobre los recursos naturales.

Los aspectos de interés en la sostenibilidad son medioambientales, económicos y sociales. Es decir, cada vez se plantea más la interrogante de hasta cuándo se podrán seguir utilizando los recursos que se están empleando actualmente sin agotar sus capacidades. Y si se toman medidas para evitar

la erosión de los suelos, la salinización, la excesiva compactación o la acumulación de residuos dañinos que además perjudican la salud de los trabajadores agrícolas. O si las tecnologías recomendadas son compatibles con la conservación y perdurabilidad de los recursos y son económicamente sostenibles.

3. Desde otra perspectiva, la sostenibilidad es también social. La búsqueda de la equidad es uno de los mayores desafíos del desarrollo de la agricultura y, en general, del desarrollo económico. La reducción de la pobreza que afecta a contingentes considerables de la población rural, representa un reto formidable que requiere enormes inversiones y proyectos productivos complementarios a la atención de las necesidades básicas.

4. Ese tema se asocia de manera muy estrecha con el indispensable fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores, la capacidad de desarrollar el capital humano y social de las comunidades rurales y la apertura de espacios a las iniciativas de los propios productores rurales, con bases materiales reales.

Para enriquecer el capital humano, la tarea básica es la educación y la capacitación, entendida en un sentido amplio, no sólo como transmisión de información y conocimientos, sino en su incorporación a una práctica cotidiana que permite el desarrollo de múltiples capacidades que no están siendo aprovechadas ni explotadas en el campo. ¿Cómo favorecer una mayor participación de los productores en diversas actividades productivas, si no están informados?; ¿cómo aprovechar mejor, innovar y adaptar la tecnología, si los productores no están informados y preparados?; ¿cómo conseguir una mayor presencia en los mercados sin medios o sin capacidad de establecer alianzas o asociaciones en donde haya beneficios mutuos para las partes?

Los conocimientos y el adiestramiento personal se enriquecen cuando la acción colectiva los refuerza. El capital social de las comunidades o de las organizaciones de productores es el que les permite aprovechar las capacidades comunitarias, la confianza que fortalece vínculos indispensables para proyectos productivos, sociales y de participación ciudadana. La participa-

ción organizada de los productores, la visión de la dirigencia y la decisión de las organizaciones sigue siendo el ingrediente clave para un desarrollo sectorial sustentable y equitativo.