

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y EL DESARROLLO DEL SECTOR RURAL LATINOAMERICANO

Gabriel Montes- Llamas¹

I. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO

El papel del Estado en el proceso de desarrollo ha cambiado sustancialmente a través del tiempo, durante las últimas décadas. Según la concepción de los economistas clásicos que predominaba en los decenios de los 50s y 60s, el gobierno debía intervenir en el proceso para estimular el traspaso de los factores de producción desde sectores tradicionales, con baja productividad, baja tecnología y rendimientos decrecientes, a sectores modernos de alta productividad y rendimientos crecientes. En otras palabras de la agricultura hacia la industria, de los sectores rurales a los sectores urbanos. Existían rigideces que obstaculizaban estas transferencias: falta de una infraestructura adecuada, falta de información y carencia de mercados (missing markets). Por lo tanto, de acuerdo a esta tendencia, el mercado por si solo no era suficiente para promover el crecimiento y era necesario contar con la intervención del Estado, en materia de coordinar y a veces realizar las inversiones fundamentales, subsidiar el uso de ciertos factores productivos (especialmente el capital) y proteger los sectores industriales nacientes. El auge de los procesos de sustitución de importaciones con sus secuelas de protección industrial y discriminación de la agricultura coincidieron con esta etapa del pensamiento sobre el proceso de desarrollo.

Durante el decenio de los 70s, las manifestaciones de este modelo en materia de estancamiento de la producción, altas tasas de desempleo y concentración del ingreso, fueron atribuidas fundamentalmente a las distorsiones en precios relativos propiciadas por el modelo. La corrección de las mismas y el mejoramiento en la distribución del ingreso, implicaba, la reducción de los subsidios directos e indirectos a la industrialización, la elevación de las tasas de interés para corregir el subsidio al uso del capital y la elevación de los precios de los alimentos y materias primas agrícolas. Una continuación lógica de esta línea de pensamiento durante el decenio de los ochenta y noventa, fue la conclusión de que el comercio internacional, puede sustituir por los bajos niveles de demanda agregada y mantener a la economía en una senda sostenible de crecimiento y por lo tanto los Gobiernos debían no solo remover las distorsiones en los precios domésticos, sino liberalizar el comercio internacional. Por lo tanto la intervención del Estado en el proceso de desarrollo no era necesaria, ya que el Gobierno, a través de los controles, tarifas, subsidios, cuotas, actividades empresariales, había propiciado el crecimiento de la burocracia, la concentración del ingreso, la corrupción y las actividades de “rent seeking”. Por lo tanto, los recursos destinados a la financiación de la intervención estatal en la economía debían ser reducidos drásticamente.

Sin embargo, un funcionamiento efectivo de los mercados, que promueva tasas altas de crecimiento económico, exige de una base institucional fuerte que no existía en la mayoría de los países latinoamericanos. Base institucional en términos de información amplia y suficiente, movilidad de los factores de producción, derechos de propiedad bien definidos, capacidad para hacer cumplir los contratos. Por lo tanto, para que las reformas de mercado sean efectivas se necesita de ciertas acciones del Estado, las cuales lógicamente serán de naturaleza diferente a las tradicionales en las décadas pasadas. Estas interacciones Estado-Mercado se darían en áreas como el financiamiento de ciertas inversiones, la formación de los recursos humano, y el desarrollo tecnológico.²

Es necesario señalar que esta “nueva” intervención estatal, debe variar, de acuerdo al nivel de desarrollo de los diferentes países. En países de bajo nivel de desarrollo, la contribución del Estado es fundamental en la construcción del “capital social” básico. Se necesita invertir en educación, en la financiación de la infraestructura de transporte, promover la comercialización de la agricultura, promover las exportaciones, iniciar el desarrollo de los sistemas tributario y financiero, reducir las barreras que impiden la movilidad de los factores, y estimular la integración de los mercados de tierra y trabajo. En los países con niveles de

¹ Principal Natural Resources Specialist- RE3/EN3- Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Agosto 2000

² Para una discusión detallada, ver: Adelman, Irma: “The Role of Government in Economic Development”, Giannini Foundation, May 1999.

ingreso intermedio y alto, que ya tienen un alto nivel de capital social, el Gobierno debe apoyar las actividades que contribuyan a elevar la productividad de la agricultura (para proporcionar alimentos a una creciente población urbana), tales como las inversiones en infraestructura e innovación tecnológica, acelerar el desarrollo de sus instituciones financieras, especialmente las relacionadas con la financiación de la inversión de mediano y largo plazo (mercado de capitales), tanto para la agricultura, como para la industria.

De otra parte, se hace necesario tener presente que las reformas y la innovación institucional, por lo regular responden a nuevas oportunidades que se presentan en términos de usos nuevos de los recursos productivos, abiertos por innovaciones tecnológicas o cambios profundos en políticas económicas. Sin embargo, la transformación de las instituciones en respuesta a estos cambios, toma tiempo y produce fracturas políticas y sociales importantes. El crecimiento económico, por lo regular depende de la flexibilidad de que disponga el Estado en transformar su papel en respuesta a este tipo de presiones.³

II. LIBERALIZACIÓN, REFORMAS ESTRUCTURALES Y DESARROLLO AGRÍCOLA.

Las décadas de los años ochenta y noventa fueron de una gran actividad en términos de grandes reformas macroeconómicas, globalización de la economía mundial, la finalización de la Guerra Fría y la reestructuración institucional de la economía. Estos cambios produjeron grandes aumentos en crecimiento en algunos países y crisis recurrentes en otros. La crisis de la deuda en el principio de la década de los ochenta estimuló el surgimiento de los programas de ajuste estructural en muchos países de América Latina, apoyados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano y el Fondo Monetario Internacional. Los programas tenían dos fases: la de estabilización, que pretendía recuperar el equilibrio macroeconómico, mediante la reducción del déficit fiscal y la de reestructuración, que trataba de acelerar el crecimiento, mediante la corrección de las distorsiones en los precios con relación a los precios internacionales y mediante una mayor participación del sector privado en la actividad económica.

La orientación de las economías hacia una mayor vinculación con el comercio internacional incrementó el crecimiento del sector agrícola en la mayoría de los países Asiáticos y en algunos de América Latina, especialmente en Chile. La orientación de las economías hacia el comercio exterior fue impulsada en parte por los nuevos acuerdos de integración como el NAFTA y el Mercosur y por las negociaciones de la Rueda Uruguay, en el marco del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio), que llevó a la mayoría de los países a eliminar las barreras y restricciones artificiales al comercio de bienes y a rebajar las tarifas y subsidios.

Existen dos maneras de enfocar el impacto de la apertura comercial sobre el sector agrícola. Una primera escuela de pensamiento concluye que aquellos países que están más abiertos al comercio exterior tienen más posibilidades de crecimiento y señalan los casos del Sudeste Asiático y de Chile en el caso Latinoamericano. Otra escuela de pensamiento enfatiza el impacto desfavorable que la competencia de las importaciones de los países desarrollados tienen sobre la producción doméstica y especialmente sobre los pequeños productores, causando repercusiones negativas sobre la distribución de ingresos.

Sin duda que la apertura y la globalización disminuyeron el poder de las políticas agrícolas domésticas para influenciar el desarrollo del sector. En este ambiente resulta muy costoso para los países tratar de aislar sus agriculturas del comercio internacional, ya que su producción tendería a volverse costosa e ineficiente y terminaría por penalizar excesivamente a los consumidores de alimentos y materias primas. Sin embargo, los países deben preocuparse por evitar las repercusiones negativas sobre los pequeños agricultores y sobre los grupos más pobres, diseñando esquemas compensatorios para ellos o programas que los capaciten y los doten de instrumentos para poder integrarse al marco de una economía abierta. Sin embargo, debe recordarse que en estos momentos es posible que la política agrícola esté más influenciada por los eventos macroeconómicos que por las políticas sectoriales. Un ejemplo claro ha sido lo sucedido con la tasa de cambio, la cual en el marco de la liberalización se ha sobrevalorado en muchos países incluyendo Argentina, lo cual ha perjudicado a las exportaciones de los países y ha facilitado las importaciones que compiten con la producción doméstica. En otro ejemplo tenemos el nivel de las tasas de interés, el cual se ha elevado, en conjunto con las políticas de estabilización. Esto ha encarecido el crédito para los productores locales y los ha hecho menos competitivos. Las décadas anteriores también presenciaron grandes reformas institucionales que redefinieron el papel del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil en los países Latinoamericanos. La globalización debilitó enormemente el dominio de los Gobiernos sobre la población e impulsó la reestructuración de entidades, de las empresas públicas y le dio un gran impulso a la descentralización. La apertura de las economías puso de presente como la excesiva intervención gubernamental afectaba los costos de producción y de transacción en ciertos sectores claves como la agricultura y por lo tanto llevó a la simplificación del aparato estatal y a una creciente participación del sector privado. Los Ministerios de Agricultura fueron reestructurados,

³ Ruttan Vernon and Hayami Yujiro: "Induced Innovation Model of Agricultural Development" In *International Agricultural Development*, by Carl Eicher and John Staaz, John Hopkins University Press, 1998.

concentrándolos en el área de formulación de políticas; se eliminaron o privatizaron las grandes empresas públicas de comercialización y se redujeron los bancos de fomento que daban crédito subsidiado. Las instituciones que se dedicaban a la reforma agraria, fueron transformadas y se concentraron en la titulación y en fortalecer la propiedad privada de la tierra. Sin embargo, hubo que dedicar un gran esfuerzo a diseñar organismos y reglas que permitan a los pequeños agricultores acceso a los beneficios de la globalización. De otra parte, adquirieron importancia las políticas que promovían la transparencia y la gobernabilidad y se dio una creciente participación de las Organizaciones No Gubernamentales(ONGs) en las tareas que antes realizaba el Estado. Este se concentró en la provisión de aquellos servicios que como investigación, información y recursos naturales, tienen características de bienes públicos.

Es indudable que los cambios profundos en las políticas económicas y sectoriales impulsados por la globalización, han hecho imperativo introducir grandes reformas institucionales al sector público agropecuario, que los cambios hechos hasta el momento son insuficientes y que por lo tanto, dado el importante papel que todavía puede cumplir el Estado en el proceso de desarrollo es necesario definir la agenda de las reformas institucionales futuras.

III. LAS AREAS DE LA ACCION ESTATAL DEL FUTURO

La agenda de las reformas institucionales futuras está entonces determinada por varios hechos fundamentales:

1. El Estado tiene un papel importante que jugar en la promoción de un desarrollo rural equitativo, pero su autonomía y discrecionalidad ha sido severamente limitada por los fenómenos de globalización y apertura económica.
2. En el diseño de una nueva estructura institucional se deben reconocer estas limitaciones a la autonomía estatal e incrementar el papel del sector privado, la sociedad civil, las regiones y las ONGs.
3. Tomando en cuenta el nivel de desarrollo de las economías y del sector rural latinoamericano, el Estado debe jugar un papel importante en las tareas de:
 - a) Planeación Estratégica y Formulación de Políticas, con respecto a las instituciones, al comercio internacional, a la inversión y al manejo macroeconómico.
 - b) Apoyo al incremento de la productividad y competitividad de la agricultura, lo cual incluye la financiación y promoción de la innovación tecnológica, la sanidad agropecuaria y la calidad comercial, la información y el desarrollo de mercados.
 - c) Mejorar la capacidad del sector financiero para proveer al sector rural con recursos de mediano y largo plazo para el financiamiento de la inversión productiva rural.
 - d) La sustentabilidad social del sector rural, lo cual exige la identificación de mecanismos alternativos para desarrollar la acción del Estado en materia de reducción de la pobreza rural, incluyendo mecanismos para incrementar la capacidad empresarial de los habitantes rurales y vincular a los pequeños productores y pobladores del sector rural a proyectos que aprovechen oportunidades reales de mercado. Este rubro incluye la incorporación de la sociedad civil, la valorización de la iniciativa local y el trabajo conjunto con las ONGs, empresas privadas y asociaciones de productores.
 - e) El desarrollo de los recursos humanos, incluyendo las inversiones en educación, capacitación y salud en el sector rural.
 - f) Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, lo cual incluye las acciones para modificar el marco legal e institucional para el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas, la definición clara de derechos de propiedad, sean individuales o comunales y el diseño de las acciones necesarias para su monitoreo y conservación.
 - g) Infraestructura y calidad de vida rural, la cual incluye las inversiones en materia de caminos rurales e infraestructura de transporte, que permita avanzar el desarrollo rural en regiones con cuellos de botella severos en esta área, pero con potencialidades de crecimiento. Otro tipo de inversiones que permitan fortalecer la inversión productiva y la calidad de vida en los pequeños municipios del área rural.

IV. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL FUTURO

A las posibilidades de acción que hemos identificado corresponden lineamientos de esquemas institucionales para su implantación.

Planeación Estratégica y Orientación de Políticas. De acuerdo con las recomendaciones de un reciente estudio contratado por el

Banco⁴, se hace necesario fortalecer la capacidad analítica y de pensamiento estratégico en los países de la región, orientada a conceptualizar una nueva visión del desarrollo rural y a orientar la formulación de políticas. Este es una función que compete liderar a los Ministerios de Agricultura. Sin embargo, los intentos que se han hecho por parte del Banco en el pasado, especialmente en el contexto de operaciones sectoriales, no han sido muy exitosos. Ante las restricciones salariales del sector público, la fórmula tradicional ha sido la contratación de un grupo de asesores o consultores financiados por el préstamo o por la donación, los cuales desaparecen una vez se agotan los recursos externos. Se hace necesario diseñar fórmulas para dar estabilidad a este proceso y para crear la capacidad doméstica de realizarlo. El desarrollo de esta capacidad requiere sin duda de programas de entrenamiento de funcionarios, la asignación de recursos humanos y financieros para la realización de estudios y la creación de la estructura institucional que permita la interacción entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Se hace necesaria la creación de un grupo de planta de alto nivel, con la remuneración adecuada, para que defina en contacto con otros elementos del sector público, privado y la sociedad civil las orientaciones de políticas y coordine los estudio y las investigaciones necesarias.

Apoyo al Incremento de la Productividad y la Competitividad. Existen varias actividades en este rubro con características de bienes públicos o semi- públicos, lo cual garantiza o la acción estatal, o la conformación de alianzas con el sector privado y la sociedad civil para su implantación.

- a) Innovación Tecnológica: La innovación tecnológica es uno de los instrumentos centrales para el incremento de la productividad y en el marco de la preocupación por la conservación de los recursos naturales es un instrumento crucial para mantener una tasa adecuada de crecimiento rural. Los avances en la biotecnología, la informática y las comunicaciones han cambiado la naturaleza del que hacer científico en el sector rural y prometen tener un gran impacto a nivel de la producción agro-alimentaria.⁵ Sin embargo, los recursos públicos asignados a esta actividad han venido descendiendo como proporción del PIB agropecuario y existe un movimiento hacia la descentralización y privatización de los servicios de investigación y extensión. Existe en primer lugar, el tema de la división del trabajo entre el sector público y el sector privado en materia de investigación; ¿Hasta que punto debe el Gobierno asignar los recursos financieros para investigación y extensión y contratar su ejecución con compañías privadas, universidades, fundaciones, asociaciones de productores? Otra pregunta relevante es bajo que criterios debería el sector público asignar los fondos que dedica a investigación y a extensión. ¿Que tipo de innovaciones legales e institucionales se requieren para funcionar en el nuevo ambiente del avance de la biotecnología?

En materia de financiación es claro que el Gobierno debe financiar los costos fijos de mantener una base científica mínima, que permita la interacción del país con el sistema internacional de investigación y financiar, aunque no necesariamente ejecutar, los proyectos estratégicos que culminen en la producción de bienes públicos. Durante los últimos años ha existido la tendencia de asignar estos recursos a través de Fondos Competitivos. Las investigaciones requeridas por el sistema productivo, podrían ser financiadas y ejecutadas por los propios usuarios o por impuestos de dedicación específica.⁶ El tamaño de los recursos que se dedique a financiar los costos fijos del sistema de investigación variará directamente con el tamaño del país, con los países pequeños beneficiándose de las alianzas que puedan formar con países de mayor tamaño o por su afiliación a grupos cooperativos de investigación en el ámbito internacional (cgjar, FONTAGRO, CARDI etc.). La asignación de recursos a través de fondos competitivos o a través de “matching grants” ha tropezado con varias objeciones recientes. Los analistas ven hacia el futuro el predominio de la financiación por programa y por institución, basado en incentivos para premiar la probabilidad de éxito de las propuestas. De igual manera, una mayor participación del sector privado en el esfuerzo investigativo se obtiene con mayor certeza mediante el fortalecimiento de las leyes de patente y de propiedad intelectual, que a través de “joint ventures”, las cuales tienden a desviar los recursos públicos hacia los intereses de un grupo reducido de actores.⁷

En materia de extensión, los proveedores de la misma no tienen incentivos suficientes para proveer un monto adecuado de la misma a los pequeños productores, dado los costos de transacción envueltos. Por lo tanto el papel del Estado se debe concentrar en fomentar la organización de los productores, para que éstos puedan reunirse con los proveedores de extensión. Hay también un papel del Estado en financiar parte de los costos de transacción envueltos, mediante un subsidio decreciente en el tiempo, mediante los esquemas que aplica el INDAP en Chile o a través de los esquemas que el Banco esta financiando en el caso del Ecuador.⁸ Para evitar problemas en la calidad de la extensión y de colusión entre los usuarios y el proveedor es necesario diseñar sistemas efectivos de monitoreo de los sistemas. Los sistemas de agricultura por contrato, pueden también constituirse en un sistema efectivo de transmisión de información hacia los pequeños productores. Por lo tanto existe un papel para el estado en promover el surgimiento de este tipo de esquemas.

4 Piñeiro Martin et al. “La Institucionalidad en el Sector Agropecuario de America Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C. 1999.

5 Echeverría Ruben “Opciones de Inversión en la Economía Rural de America Latina y el Caribe” BID, Octubre de 1999.

6 Piñeiro et al.

7 Huffman Wallace: “Finance, Organization and Impacts of US Agricultural Research: Future Prospects”, Iowa State University, March 1999.

8 De Janvri Alain et al. “Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: New Directions and New Challenges”, Giannini Foundation, University of California, Berkeley, March 1997.

b) La Sanidad Agropecuaria y la Inocuidad de Alimentos

Las exigencias en esta materia se han incrementado a partir de la promulgación de los acuerdos respectivos en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Los mismos acuerdos exigen que las normas se basen en criterios científicos bien definidos, por lo que los países deben realizar inversiones mínimas para garantizar su acceso al mercado internacional. Un problema institucional importante en esta área es la dispersión institucional que se observa en ciertos países, con la intervención de varios ministerios en el tema (Agricultura, Salud, Comercio etc.), con el potencial de duplicación. Un primer paso importante, es establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes agencias y una política nacional clara para ajustar las normas y requerimientos del país a los estándares de la OMC. Se requiere un esfuerzo importante en materia de entrenamiento tanto de científicos, como de inspectores e inversiones relativamente importantes en materia de laboratorios tanto sanitarios, como de control de calidad de alimentos. tendencias importantes en este caso son los esfuerzos cooperativos que pueden realizar países pequeños en una misma región geográfica para tener laboratorios de referencia de cierto tamaño, el proceso de certificación de laboratorios y profesionales privados para realizar cierto tipo de labores, la descentralización en la realización de las campañas sanitarias y la participación creciente de las asociaciones de agricultores y ganaderos en las mismas.

Financiamiento de las Inversiones en el Mediano y Largo Plazo

Las principales reformas que se han implantado en este campo tienen que ver con la reducción, eliminación o privatización de los bancos de fomento rural y con la disminución o desaparición de los subsidios que se otorgan a través de las tasas de interés. Sin embargo, en los países donde esto ha sucedido no han existido esfuerzos para diseñar esquemas alternativos de financiamiento rural. Los productores grandes y los agroindustriales han seguido disfrutando su acceso al sistema bancario privado, mientras que han surgido varios esfuerzos en micro-finanzas para productores muy pequeños. Sigue existiendo un vacío en materia de fuentes de financiamiento para una gran masa de agricultores pequeños y medianos. De igual forma, en el caso de los agricultores medianos y grandes es bastante problemática la inexistencia de financiamiento para inversiones en cultivos de tardío rendimiento, que en algunos países (especialmente en el trópico) son los que tienen ventaja comparativa. No existen tampoco esquemas de seguro adecuados para riesgos propios de la actividad rural, incluyendo los riesgos políticos y de desorden civil. El financiamiento bancario alimentado en la mayoría de los casos por fondos de corto plazo, no se acomoda a los plazos en este tipo de cultivos.

Innovaciones institucionales importantes en este caso son la canalización de subsidios que permitan financiar parte de los costos fijos de los bancos comerciales para que puedan entrar al sector rural, ofreciendo servicios financieros al detal, especialmente en el caso de los pequeños y medianos agricultores, al estilo de un proyecto del Banco Mundial en el caso de México; la realización de reformas legales e institucionales que permitan en las transacciones financieras un uso adecuado de las garantías muebles e inmuebles por parte de los agricultores; la realización de extensos programas de titulación y modernización del registro para crear un dinámico mercado de hipotecas en el sector rural. En algunos países como México y Colombia, los bancos rurales tradicionales se han reestructurado, y han continuado prestando bajo criterios más estrictos de desempeño. El estado también podría intentar promover alianzas entre bancos comerciales establecidos e instituciones locales y regionales de ahorro y crédito, que tienen la ventaja de la cercanía a la información sobre los clientes rurales. El Banco debería, siguiendo las recomendaciones de la estrategia de Financiamiento Rural, comenzar a experimentar con proyectos pilotos en esta área en países seleccionados.⁹

En materia de financiamiento de las inversiones de mediano y largo plazo, para cultivos de tardío rendimiento, se está tratando de diseñar esquemas innovativos en países como Perú y Colombia. En el caso de Perú, a través de una cooperación MIF (TC-98-12-04-8), se está diseñando un Fondo de Inversiones Agrícolas Inmobiliarias (FIA), orientado a captar recursos financieros de inversionistas institucionales (por la vía de la deuda o de la participación accionaria) y a invertirlos en tierras con potencial agrícola, con perspectivas de alta apreciación en el mediano y largo plazo. El FIA no opera la tierra en forma directa y co-invertirá con operadores agrícolas. Los aportantes potenciales serían fondos de pensiones o aseguradoras o inversionistas estratégicos del sector rural. En el caso de Colombia, dado sus características especiales, se está proponiendo un esquema ligeramente diferente, basado en tres instrumentos fundamentales: (i) Un Fondo de Inversiones, constituido con aportes del

⁹ Holden Paul: "Rural Credit Markets and Poverty in Latin America: Issues and Policy Options" a paper for IDB. The Enterprise Research Institute, May 2000. De Janvri Alain et al.

Wenner Mark y Proenza Francisco: "Rural Finance in Latin America and The Caribbean: Challenges and Opportunities. BID, Washington DC, 1999.

Gobierno y el sector privado, administrado por un administrador privado independiente, el cual invertirá en proyectos productivos de cultivos permanentes, en conjunción con operadores privados(50% operador, 50% el Fondo). El Fondo tendrá estrategias de salida que permitan un desfase gradual de los aportes del sector público; (ii) Un Esquema de Soporte de Mercados, encargado de promover la formación de consorcios agroindustriales privados para su participación en el esquema, así como la promoción de la securitización o titularización de sus flujos futuros, para que los bonos respectivos sean colocados entre los inversionistas institucionales; (iii) un esquema de seguro destinado a garantizar parcialmente las inversiones contra riesgos políticos y desorden civil.¹⁰

Sustentabilidad Social del Sector Rural.

El elemento importante en este caso es el diseño de una nueva arquitectura institucional, que permita involucrar a los pequeños productores y pobladores rurales, en procesos dinámicos de producción, procesamiento y exportación de productos agropecuarios y agroindustriales. Los proyectos a implementarse deben ser altamente participativos, involucrando a los habitantes locales y a las asociaciones de productores en todas las etapas de su diseño y ejecución, y sus actividades deben estar enfocadas a reforzar la posición competitiva de los productores locales y a asegurar la sostenibilidad de los mismos. El estado debe acomodar su diseño institucional para apoyar este tipo de proyectos con la entrega de los servicios(investigación, extensión, sanidad, crédito, información) que sean necesarios para su desarrollo. Los proyectos deben enfatizar los cultivos de exportación o cultivos domésticos que tengan una demanda asegurada en términos de comercializadores internos o internacionales. Se debe procurar que los beneficiarios de los proyectos sean organizaciones de productores a nivel local, tales como cooperativas y asociaciones de productores. Los proyectos deben dirigirse a resolver restricciones concretas de los productores, para integrarse a los mercados y deben basarse en el diseño de emprendimientos conjuntos de agricultores y procesadores o comercializadores.¹¹

Existe alguna evidencia de que la integración de los pequeños agricultores a la fase industrial o comercial de las cadenas productivas es una de las vías más factible de desarrollo, constituyéndose en una de las pocas alternativas de acceso al financiamiento, la asistencia técnica y otros servicios para estos agricultores. De otra parte, las alternativas no agrícolas de reducción de la pobreza rural deben ocupar un lugar importante en los proyectos a considerar.

El Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales.

En este caso es prioritario la promoción de reformas legales que aseguren un aprovechamiento sustentable de los suelos y aguas. En el caso de la tierra se han promovido reformas en diversos países que tienden a fortalecer los derechos de propiedad, ya sean individuales o comunales sobre la propiedad, con el propósito de crear un mercado más dinámico de la misma, lo cual estimula el proceso de inversión rural (incluyendo las actividades de conservación y prevención de la erosión y la salinización), y facilita el acceso al crédito, resultando en créditos más baratos y de más largo plazo para aquellos que tienen seguridad en la tenencia de la tierra. Esfuerzos similares se han tratado de hacer en diversos países para modificar las legislaciones de aguas, con el propósito de dar mayor seguridad a y estabilidad a los derechos de propiedad, individual y comunal, sobre el recurso.

En materia institucional, se ha promovido la conformación de entidades especializadas en la regularización y titulación de la tierra en el sector rural, utilizando metodologías e instrumentos modernos. De igual manera se ha tratado de promover la modernización de las entidades de catastro y registro. En el caso del agua se debería promover la creación de autoridades o entidades reguladoras del uso de los recursos, descentralizadas, modernas y bien equipadas. En materia de aguas es importante resaltar la necesidad de promover de proyectos de pequeño riego, o rehabilitación de proyectos existentes, manejados por las asociaciones de usuarios, con plena recuperación de los costos de operación y mantenimiento y una fracción importante de los costos de inversión.

El Desarrollo de Recursos Humanos, y Las Inversiones en Infraestructura Rural

En estos casos desde el punto de vista institucional, se requiere un esfuerzo para crear mecanismos de coordinación entre los organismos del sector rural y las entidades públicas y privadas especializadas en las inversiones en transporte, educación y salud. En el caso de los Ministerios de agricultura se les debe dotar de mecanismos legales e institucionales que les permita participar en las decisiones de inversión que afecten al sector rural.

10 BID- RE3/EN3, Colombia, Programa de Financiamiento de la Inversión Rural (CO 0249), Perfil I, Julio 20 de 1999.

Quiroz Jorge: "La Agricultura y la Macroeconomía en América Latina en los Noventa". BID, Conferencia Desarrollo de la Economía Rural y reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, New Orleans, Marzo 2000.

11 Damiani Octavio: "El Estado y la Agricultura no Tradicional de exportación en América Latina: Resultados y Lecciones de Estudios de Caso". BID-SDS, Washington D.C. 1999.

Conclusiones

Una conclusión importante de este análisis es que las reformas económicas implantadas durante los últimos años. requieren de acciones complementarias para que sean eficaces. Que las políticas diseñadas, deben considerar las capacidades institucionales de las entidades encargadas de ponerlas en práctica y que el proceso de reforma de las instituciones es complejo y toma un tiempo más prolongado que los cambios de política. El nuevo enfoque parte de una visión más realista de las capacidades del Estado, incorporando como actor fundamental al sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de postular una acción mas reducida del Estado, la tarea que permanece por realizarse es bastante grande y requiere de recursos humanos capacitados y recursos financieros considerables¹². El Banco Interamericano de Desarrollo tiene una larga experiencia de trabajo en el sector rural y por lo tanto su apoyo a las reformas institucionales sectoriales tiene una importancia estratégica para los países Latinoamericanos.

¹² Martínez Nogueira Roberto: La Reforma Institucional y la Gestión en el Sector Agropecuario: Avances y Tareas Pendientes”BID, Conferencia de New Orleans, Marzo 2000.

BIBLIOGRAFIA

1. Adelman, Irma: "The Role of Government in Economic Development", Giannini Foundation, May 1999.
2. BID- RE3/EN3, Colombia, Programa de Financiamiento de la Inversión Rural (CO 0249), Perfil I, Julio 20 de 1999.
3. Damiani Octavio: "El Estado y la Agricultura no Tradicional de exportación en America Latina: Resultados y Lecciones de Estudios de Caso". BID-SDS, Washington D.C. 1999.
4. De Janvri Alain et al. "Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: New Directions and New Challenges", Giannini Foundation, University of California, Berkeley, March 1999.
5. Echeverría Ruben "Opciones de Inversión en la Economía Rural de America Latina y el Caribe" BID, Octubre de 1999.
6. Holden Paul: "Rural Credit Markets and Poverty in Latin America: Issues and Policy Options" a paper for IDB. The Enterprise Research Institute, May 2000.
7. Huffman Wallace: "Finance, Organization and Impacts of US Agricultural Research: Future Prospects", Iowa State University, March 1999.
8. Martínez Nogueira Roberto: La Reforma Institucional y la Gestión en el Sector Agropecuario: Avances y Tareas Pendientes" BID, Conferencia de New Orleans, Marzo 2000.
9. Piñeiro Martin et al. "La Institucionalidad en el Sector Agropecuario de America Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C. 1999.
10. Quiroz Jorge: "La Agricultura y la Macroeconomía en America Latina en los Noventa". BID, Conferencia Desarrollo de la Economía Rural y reducción de la Pobreza en America Latina y el Caribe, New Orleans, Marzo 2000.
11. Wenner Mark y Proenza Francisco: "Rural Finance in Latin America and The Caribbean: Challenges and Opportunities. BID, Washington DC, 1999.