

# La modernización del sector agropecuario: un cambio de paradigma

Alfonso Cebreros\*

Las bases tecnológicas, económicas, sociales y ecológicas tradicionales sobre las cuales funcionó el sector agropecuario en los últimos decenios se han modificado de manera radical e irreversible en años recientes, como parte de un proceso que tiende a profundizarse. Del entendimiento cabal y de la incorporación orgánica de esos cambios a la estrategia global de desarrollo dependerá el grado de reconocimiento y reactivación que el sector logre alcanzar.

La velocidad y la masa crítica de esas transformaciones son de tal magnitud que sus efectos tienen pocos precedentes en 10 000 años de cultura agrícola de la humanidad. Existen, además, otros cambios que configuran un entorno cualitativamente muy distinto del proceso en marcha. En los inicios de la domesticación de las plantas la población mundial era de cuatro millones, cifra que en la actualidad corresponde al número de nacimientos de sólo diez días. Si esta tendencia se mantiene, las necesidades de alimentos para los primeros dos decenios del si-

glo XXI serán equivalentes a todo lo producido en los pasados 10 000 años.<sup>1</sup>

Esa demanda sólo podrá satisfacerse si el sector funciona con base en un nuevo paradigma cuya característica principal sea la integralidad: lo tecnológico deberá acompañarse de lo ecológico; lo económico será tan importante como lo social; los rendimientos productivos dependerán de la combinación de los factores empleados con base en consideraciones agroecológicas y la cantidad se sustentará en la calidad. En suma, cualquier acción deberá tomar en cuenta su interrelación con los otros componentes.

El nuevo paradigma tendrá que construirse sobre los saldos de una larga etapa de postración y olvido de la actividad agropecuaria y en medio de un difícil pero necesario y, en todo caso, ineludible proceso de ajuste y cambio estructural de las economías de América Latina. Deberá tenerse presente también que el entorno político ha cambiado en todo el subcontinente y que la organización y participación de los grupos sociales es cada vez mayor.

\* Subdirector General de Operaciones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.

1. Robert E. Rhoades, "World Food Supply at Risk", en *National Geographic*, abril de 1991.

Por ello se requiere tomar las decisiones de manera concertada. La democratización y la equidad son elementos fundamentales de cualquier proceso de modernización bien entendido.

En consecuencia, la identificación clara y oportuna de alternativas, así como la eficacia y congruencia de las acciones, son factores fundamentales para el éxito de lo que ha dado en llamarse la modernización agropecuaria y, desde luego, para definir sus características y alcances.

### De la retórica a la realidad: un asunto de prioridades

En América Latina el campo y sus productores son, por lo general, uno de los temas favoritos del discurso oficial e, incluso, de los planes nacionales de desarrollo. Ocupan un lugar destacado en ellos, tanto para reconocer su atraso como su potencial e importancia socioeconómica. Sin embargo, a la hora de las decisiones y sobre todo al asignarse los recursos se observa una tendencia persistente a marginar al sector y al productor rural. Así ha sido desde las épocas de la sustitución de importaciones hasta las actuales de ajuste estructural. A sus propios problemas de eficiencia y productividad, al campo se agregan los de deficiencia valorativa y participativa. Ello se manifiesta en diversos fenómenos, tales como:

- La creciente debilidad institucional de los ministerios de Agricultura para participar en las decisiones económicas que definen el rumbo y las posibilidades del sector.

- El contraste entre el perfil del nuevo tipo de ministros, pragmáticos y modernos, y la obsolescencia de los ministerios. Son ministros nuevos, pero limitados por aparatos burocráticos viejos y con escasos recursos.

- El sometimiento del sector, casi sin márgenes de negociación, a un ajuste macroeconómico rápido y severo.

- Una creciente tendencia a ver el campo y sus problemas desde una óptica urbana. Del sesgo antiagrario de las políticas de sustitución de importaciones se ha transitado a una contribución impuesta al sector como parte de las políticas antiinflacionarias y de protección a los consumidores.

Ante las pocas posibilidades que ofrece el ajuste macroeconómico para aumentar los salarios reales, se termina por sacrificar al productor agropecuario, quien además se enfrenta a la presión de una apertura financiada desde fuera con facilidades y subsidios inexistentes en América Latina. En ese entorno deben replantearse las tradicionales pugnas distributivas internas campesinas y de ese modo superar la visión de corto plazo y examinar la viabilidad de una reforma de gran aliento que ubique al agro en otra dimensión y perspectiva.

El conflicto redistributivo campo-ciudad sólo puede resolverse en un entorno de creciente productividad del sector agroalimentario en lo interno y de las economías nacionales en el ámbito mundial. Ello exige adaptarse a un nuevo modelo tecnológico-económico en el que cada vez es menos operante el minifundio. Sólo hay una salida clara: reorganizar a fondo los sistemas de produc-

ción y comercialización de alimentos y el sistema de abasto urbano.<sup>2</sup>

El manejo de estas posibilidades puede acentuarse y cobrar mayor importancia si se realizan cambios de fondo en el uso de la propiedad agrícola (asociación o compactación de predios) y en la relación hombre-tierra a fin de superar las condiciones estructurales de la pobreza rural. Asimismo, será necesario modificar los sistemas de capacitación de recursos humanos, los cuales exigen un tratamiento congruente con la transición demográfico-económica de particular intensidad que se vive en la actualidad.<sup>3</sup> Esa reforma requiere cambios profundos en la conceptualización y operatividad del sector.

### El ámbito global de la reforma

Moverse del círculo vicioso de pobreza-crisis-ajuste a otro de crecimiento-equidad-democratización implica una transición difícil, cuyo primer paso, indispensable pero no suficiente, es la estabilización de la economía. El riesgo consiste en quedarse a medio camino: una economía controlada pero sin perspectivas de promover una sociedad mejor.

Los condicionantes u obstáculos externos siguen siendo severos, con todo y el proclamado nuevo orden internacional. Las negociaciones para reducir la deuda, reactivar el comercio y promover la inversión han sido a todas luces insuficientes, si bien hay expectativas favorables en torno a la Iniciativa para las Américas. Las perspectivas de la integración y el libre comercio, que tantas esperanzas despiertan, siguen sin concretarse, aunque existe una tendencia clara a acelerar esos procesos. Los riesgos de un ajuste perpetuo y una modernización incompleta están presentes.

En la etapa posterior a un choque macroeconómico mayor, los mercados competitivos por sí solos pueden ser insuficientes para restaurar un buen equilibrio. Ello pone de relieve la importancia de mecanismos de concertación económica y de solidaridad social e indica que el funcionamiento ampliado del mercado tiene límites que el Estado debe cuidar que no se rebasen o que es precisa cierta dosis de intervención, quizá menor en frecuencia y duración, pero más selectiva y oportuna.

La historia económica enseña que por cada esfuerzo de modernización exitoso, varios más han quedado trancos o, cuando mucho, han tenido un avance parcial. Estas lecciones deben tenerse muy presentes, sobre todo en casos como el de México, donde se ha emprendido con rapidez y buenas perspectivas iniciales un proyecto modernizador ambicioso y, seguramente, definitivo para el perfil que la nación tendrá en el siglo XXI. Las complicaciones surgen del difícil y cambiante ámbito mundial, de las grandes brechas internas de desigualdad social y de la diferente

2. Alfonso Cebreros, "La política alimentaria: reto de la modernización", en *Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, mayo de 1990. Sobre las relaciones minifundio-tecnología véase también Felipe Torres, *La segunda fase de la modernización agrícola en México*, UNAM, México, 1990.

3. Para un tratamiento más amplio véase Alfonso Cebreros, "La reorganización del campo mexicano: El caso del minifundio", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, México, septiembre de 1990, pp. 849-852.

dinámica del propio proceso modernizador. Sobre este último punto, una primera apreciación parece indicar que los avances serán más rápidos y completos en los sectores de servicios y finanzas, suficientemente intensos en la industria y la minería, pero más complejos y lentos en el sector agropecuario y forestal.

La realidad de una época de "menos Estado y más mercado", sin caer en simplificaciones excesivas, obliga a replantear temas como el de la interdependencia económica, las ventajas comparativas y las economías de escala. La soberanía y la debilidad de los estados nacionales se cuestiona en función de su capacidad para vincularse o pertenecer a grandes bloques: los megamercados son el futuro; el conocimiento tecnológico, la llave para hacer funcionar el nuevo sistema, y el capital, en su sentido más amplio, el combustible.

Junto a la congruencia y solidez de las políticas de estabilización, el grado de apertura define la forma de organizar la economía en lo interno e insertarse en el nuevo contexto internacional. El problema es incorporar mecanismos que den gradualidad y selectividad al proceso para que los diferentes grupos y regiones tengan la oportunidad de realizar un ajuste no traumático; que potencie y no cancele sus posibilidades de empleo e ingreso, y que mejore sus condiciones de trabajo y de vida sin depender de programas asistenciales.

La transición ordenada y fructífera pasa por el abandono deliberado de políticas tradicionales de desarrollo que tienden a eternizarse y cuyos resultados han sido, en el mejor de los casos, discutibles. La adopción sostenida de estrategias no convencionales, más que atender a problemas de la concepción misma, deberán insistir en un manejo sincronizado y oportuno y, sobre todo, en establecer una viabilidad política mediante la concertación y la participación sociales.

La democratización creciente de las sociedades latinoamericanas es condición irrenunciable de ese paso hacia la modernidad, cuya definición no puede omitir los problemas de equidad que agobian a grandes núcleos de la población. Las actuales circunstancias, pero también los objetivos finales de la región, obligan a dar prioridad a un estilo de crecimiento que de manera simultánea abra espacios más amplios al bienestar colectivo. Los avances en la estabilización económica pueden perderse por inquietud política, producto de contradicciones sociales agudizadas. Los modelos lineales de crecimiento por etapas escalonadas han perdido su eficacia, si es que alguna vez la tuvieron. Hoy se tiene que trabajar, a la vez, en los frentes económico, social, político y cultural para hacer de la modernización una realidad duradera.

Sin embargo, un hecho prevalece: sin estabilización sostenida no habrá crecimiento y sin éste los postulados de justicia y democracia sólo tendrán un valor filosófico. Es necesario encontrar una ruta viable al desarrollo y ésta comienza por movilizar el potencial humano y natural que hoy duerme o se deteriora por un estilo depredador de crecimiento. Parte fundamental del reto es privilegiar las formas de trabajar, actividades y sistemas de organización que hagan compatible la búsqueda de utilidades privadas de corto plazo con un concepto, alejado del tradicional paternalismo, de beneficios compartidos sostenibles en el largo plazo. Un modelo social que conjunte la eficiencia del mercado

con la equidad que sólo un Estado solidario puede proporcionar cuando se tiene el respaldo y la corresponsabilidad de la sociedad civil.<sup>4</sup>

### El sector agropecuario como detonador de la reactivación

Si bien la importancia socioeconómica del agro está fuera de duda, con frecuencia se cuestiona la vigencia del modelo de desarrollo sectorial en cuanto a su capacidad para acompañar las transformaciones de una sociedad cada vez más compleja. Ello es debido a que el modo y el estilo de producción se han quedado rezagados y, a pesar de idealizar conceptos como los de tierra, agua y campesinos, han contribuido al empobrecimiento y el deterioro del campo sin alcanzar soluciones reales a los problemas nacionales de alimentación y nutrición.

Aún más, el enfoque agroexportador tradicional puede considerarse fracasado, pues a pesar de que en la región existen países que han sido fuertes y competitivos exportadores durante decenios, sus indicadores económicos y sociales registran tendencias negativas de largo plazo. Esto no disminuye el valor y la importancia de las actividades agropecuarias, pero sí muestra que se requiere una nueva concepción e inserción de las mismas en los países y en la región, así como en sus relaciones externas. De otra forma estaremos condenados a repetir los errores del pasado.

Es necesario precisar el papel del sector en la estrategia general de desarrollo a fin de no dar por hecho lo que sólo puede ser un buen deseo. En este sentido, los procesos de modernización económica llevarán a una disminución estructural de largo plazo en el peso del sector primario frente a otras actividades, aunque también es posible esperar un incremento de la transformación y el comercio de sus productos. Puede ser, asimismo, que disminuya el empleo agropecuario, pero el que subsista o el que se genere será más productivo e irá acompañado de mejores remuneraciones, contribuyendo así a cerrar brechas de desigualdad social. Tampoco puede hablarse ya de mantener políticas aisladas de autosuficiencia, pero sí de constituir un sector articulado dentro un nuevo concepto de seguridad alimentaria.

Aprovechar el potencial agropecuario para salir de la crisis, reactivar la economía y generar bienestar social requieren, como primer paso, superar lo que la CEPAL denomina "el encapsulamiento sectorial", concepto que supone que la agricultura y los otros sectores funcionan en forma independiente. Esto exige a su vez dejar atrás la concepción tradicional de la agricultura como sector primario, pues en realidad se trata de una actividad en la cual se articula un conjunto de complejos productivos que integran actividades industriales y de servicios que operan en forma muy estrecha al interconectar una serie de relaciones técnicas y sociales. Se habla, pues, de la agricultura en su dimensión ampliada e intersectorial, la que es capaz de generar un efecto multiplicador significativo en el crecimiento global, empleo, ingreso, seguridad alimentaria y reducción de la pobreza. Las limitaciones para utilizar este potencial no son meramente de naturaleza técnica o económica. El problema es de carácter multidimensio-

4. Véase Alfonso Cebreros, "En el filo de la modernización: ¿una historia sin fin?" (inédito).

nal y comprende aspectos políticos, sociales y culturales forjados por el modelo de desarrollo que predominó en la región.<sup>5</sup>

En general, para la región en su conjunto, todo indica que no debe postularse un desarrollo agrícola *per se*, pero que sí tiene sentido poner de relieve la prioridad del sector como un elemento de alto valor estratégico; como detonador de una nueva etapa de reactivación económica prolongada y sólida que represente el jalón definitivo para salir de la crisis recesiva y que a la vez conforme un estilo de desarrollo más equilibrado y congruente con los objetivos históricos de las sociedades latinoamericanas y con las nuevas circunstancias e instrumentos para alcanzarlos.

La idea de utilizar los incrementos de productividad agrícola como motor del desarrollo es teóricamente sólida. Sin embargo, el modelo no es fácil de aplicar en las áreas en que: a) la base de recursos para la agricultura es pobre; b) la distribución de tierra y recursos es muy desigual, lo que da lugar a un minifundismo excesivo y poco viable para las nuevas exigencias económicas y tecnológicas; c) persiste un rápido crecimiento de la población rural, y d) las políticas generales incluyen en segundo plano la agricultura, en particular los pequeños predios de temporal.<sup>6</sup>

Esta mezcla de potencialidades y limitaciones de la modernización agropecuaria precisa de una doble dirección para su eficaz conducción. Por una parte, debe procederse selectivamente, en función de los segmentos de mayor valor estratégico, para lograr los efectos multiplicadores deseados; por otra, se requieren políticas diferenciales y estrategias alternativas de desarrollo para los grupos, zonas o productos de incorporación más difícil. En este artículo sólo se explora el primer curso de acción, sin desconocer la importancia de trabajar en paralelo con el segundo.

El modelo de desarrollo requerido ya se ha esbozado en varias ocasiones en los últimos años. En 1987 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura planteó la modernización de la agricultura como sector ampliado o complejo agrícola-agroindustrial. Mediante los encadenamientos intersectoriales hacia atrás y hacia adelante, si las políticas económicas son adecuadas, es posible activar el sistema para generar empleo, ingresos, divisas y recursos fiscales. La propuesta enunciada hace cuatro años tiene plena vigencia y debe fortalecerse.

En 1990 la CEPAL planteó que la transformación productiva debe ser equitativa e integral, es decir, tiene que cubrir todos los sectores. La Comisión reconoce la importancia de las condiciones del mercado como elemento dinamizador, así como de la búsqueda de la competitividad internacional, sustentada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo. Aunque los planteamientos tienen mucho sentido, su validez *per se* no tiene la fuerza suficiente para constituirse en el argumento central sobre cómo lograr el despegue que haga funcionar y fortalezca el engranaje productivo. La posibilidad de transformar las ventajas comparativas naturales de la región en ventajas competitivas dinámicas reside en identificar sectores clave o de punta orientados a mercados específicos, internos e interna-

cionales, para que a partir de su progreso se genere un efecto dinamizador. Ello parece más viable que esperar la gran reactivación de la totalidad de la agricultura o del aparato productivo.<sup>7</sup>

El funcionamiento adecuado de ese modelo depende de una compleja red de interacciones de diversos elementos y criterios:<sup>8</sup>

- Establecer un clima jurídico y económico favorable a fin de reactivar la inversión y el crédito en el sector agropecuario. Esto incluye desde la seguridad en la tenencia de la tierra hasta el establecimiento de políticas macroeconómicas compatibles con ese objetivo.

- Organizar la producción, la elaboración y la presentación de productos agropecuarios para satisfacer las cambiantes necesidades de la población en proceso de urbanización, reconociendo que hay mercados segmentados y requerimientos diferentes de los distintos estratos sociales.

- Establecer políticas de modernización productiva por sectores estratégicos que favorezcan la capitalización del campo y proyecten la internacionalización de la economía.

- Reconocer que el desarrollo del sector en condiciones de apertura implica no sólo mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados. También se precisa aceptar que si el objetivo es la seguridad alimentaria, el pequeño productor tendrá más seguridad si su ingreso es mayor y el país tendrá más seguridad si puede producir volúmenes a menor costo. Todo eso exige una estrategia para estimular el dinamismo y la complementariedad de subsectores específicos y prepararse para competir en el comercio internacional.

- La mayor orientación al mercado externo en condiciones de creciente competitividad exige sistemas de supervisión del comportamiento de los diferentes segmentos del mercado, de los planes productivos de los países orientados hacia ese mercado y de la competencia con otras regiones productoras de los mismos artículos.

- La mayor integración, los acuerdos de libre comercio y en general el acceso a los diferentes mercados implicará también un reforzamiento de los sistemas sanitarios y en general del control de calidad de los productos, así como de la infraestructura de transporte y comunicaciones.

- La reforma institucional en los ministerios de Agricultura y sus agencias u organismos implica que las asociaciones de productores se preparen para desarrollar ciertas funciones que tradicionalmente se habían concentrado en el sector público. Para ello debe seguirse un modelo de concertación que considere el fortalecimiento gremial, la descentralización espacial y la organización de procesos.

El decenio de los ochenta puede verse como el punto de inflexión que marca el fin de un modelo de desarrollo para Améri-

5. Lizardo de las Casas, *Oportunidades y desafíos para la agricultura andina*, Seminario sobre Política Agrícola Internacional y Armonización de Políticas Agropecuarias, Quito, abril de 1991.

6. Merilee S. Grindle, *Searching for Rural Development: Labor Migration and Employment in Mexico*, Cornell University Press, 1988.

7. Carlos Pomareda, *Modernización de la agricultura como requisito para el desarrollo*, IICA, San José, enero de 1991.

8. Se incorporan propuestas de Carlos Pomareda y Lizardo de las Casas. Diversos trabajos, IICA, 1990-1991.

ca Latina y el Caribe que alentó un proceso de sustitución de importaciones industriales y que privilegió el mercado interno. Al mismo tiempo debe significar el comienzo de una fase caracterizada por la transformación hacia economías competitivas y exportadoras en donde "una nueva agricultura" moderna, equitativa y sostenible contribuya de manera mucho más significativa al conjunto de la economía que en épocas y en modelos anteriores.<sup>9</sup>

Para concretar en los hechos esta transformación cuantitativa y cualitativa del sector se requiere entender claramente los desafíos y las oportunidades que presenta el desarrollo agropecuario sobre bases diferentes de funcionamiento, en donde la competitividad y la diferenciación mediante la innovación tecnológica adquieren especial importancia.

El primer paso es, así, construir y asimilar un nuevo paradigma que integre la interrelación de los cambios del propio sector, los macroeconómicos y los de la sociedad en general. Posteriormente será necesario concertar la estrategia que le dé operatividad entre los diversos agentes sociales y, por último, instrumentar las reformas institucionales y de política que permitan alcanzar los objetivos deseados.

### El nuevo paradigma

Varios elementos conforman la esencia de este cambio, el cual, a su vez, se traduce en nuevas formas de funcionamiento de todos los componentes del complejo tejido económico y social de los países modernos o en vías de serlo. Entre esos factores destacan:

i) *La relación hombre-naturaleza.* Del afán de dominio se está pasando a la conciencia de que es preferible y hasta más redituable trabajar con la naturaleza que contra ella.

ii) *La aceleración del cambio tecnológico.* La incorporación de innovaciones se ha vuelto exponencial. El desarrollo de nuevas disciplinas, enfoques y procesos científicos novedosos, como la microelectrónica, los nuevos materiales y la ingeniería genética, constituye la base del reciente paradigma tecnológico. El conocimiento, su distribución y su acceso, agudizarán o reducirán las diferencias actuales entre naciones ricas y pobres, fuertes y débiles.

iii) *La recomposición del poder y la economía mundial.* La definición de un mundo tripolar dentro de una filosofía política y económica común ha acelerado los cambios del área socialista y de los países en desarrollo. La viabilidad de los estados nacionales se mide ahora por su vinculación a grandes bloques comerciales o megamercados.

iv) *La relación Estado-mercado.* La tendencia general es reducir el campo de la acción pública y acentuar el de la privada. En ese cambio falta ubicar el problema de la equidad como ingrediente indispensable de la modernización. El reto consiste en fortalecer la economía para crear sociedades mejores, no simplemente en deshacerse de lastres financieros o burocráticos.

Una consecuencia relevante del nuevo paradigma es que la apertura hacia una economía dominada por el mercado ha cambiado en forma significativa las relaciones técnicas de precios y uso de insumos, así como las relaciones sociales Estado-productores. Así, en el caso de una agricultura que se guiaba por un "óptimo técnico", en que lo más importante parecía ser el máximo rendimiento a secas, en la actualidad las consideraciones sobre los costos son básicas. La utilidad ya no se obtiene por un sobreprecio establecido por el Gobierno con base en costos promedio más o menos precisos. Ahora el mercado fija el precio, por lo que la utilidad depende cada vez más de la capacidad gerencial para producir a costos inferiores a ese precio. Ya no se busca la variedad de máximo rendimiento mediante el empleo excesivo de insumos modernos, sino la más adaptada a las condiciones agroecológicas en que se trabaja y, por ello, capaz de obtener un buen rendimiento a costos aceptables. En este sentido, la nueva agricultura combina una mayor racionalidad económica con un giro hacia la sostenibilidad. Este enfoque abre perspectivas a la llamada agricultura orgánica, si bien no se pueden albergar esperanzas de que ese modelo se convierta en el paradigma prevaleciente, por lo menos en el mediano plazo, precisamente por las condiciones del mercado.

En el caso de las relaciones Estado-productores se transita en forma acelerada de una situación en que el gobierno "planificaba" o condicionaba la producción agropecuaria por medio del manejo de los instrumentos de fomento a otra en que los productores ejercen en mayor medida su capacidad para decidir lo más conveniente para ellos y, es de esperarse, para el país. En ese marco, el papel del sector público se reduce a integrar un cuadro congruente de políticas y asegurar flujos oportunos de información para que el productor tenga mayor seguridad en sus decisiones; además se trasladan funciones y servicios a las organizaciones gremiales o profesionales del sector. El productor se convierte de objeto en sujeto del proceso de desarrollo en el marco de una nueva concepción global del sector, mejor articulada. De hecho, el nuevo paradigma obliga a olvidar el manejo tradicional del agro de manera aislada, donde era válido tomar decisiones dirigidas exclusivamente a esa actividad. Hoy es necesario considerar los efectos intersectoriales y, sobre todo, las vinculaciones macroeconómicas.

Un efecto importante del nuevo paradigma en el caso de la reforma del Estado es que obliga a repensar la política de desarrollo institucional. En la actualidad, en la mayoría de los casos se realizan meros ajustes a las instituciones, en los cuales incluso se comprometen recursos financieros escasos. Ello sucede a pesar de que existen cada vez más evidencias de que, dado el acelerado proceso de cambio, es necesario crear instituciones que sean funcionales para las próximas décadas y no sólo busquen adaptarse a situaciones coyunturales.

El sustento científico del sector también se ha modificado. De una agronomía preocupada por el aumento continuo de los rendimientos físicos, en que el desarrollo tecnológico se concebía en forma lineal, la concepción actual, más compleja, incluye consideraciones económicas y ecológicas irrenunciables. La característica básica del paradigma del desarrollo es la revalorización del futuro.

La imposibilidad de mantener los patrones de consumo actuales origina preocupación, a la luz de la amplia evidencia disponible,

9. Martín E. Piñero, *La modernización de la agricultura y su aporte al proceso de integración interamericano*, IICA, San José, junio de 1991.

de que el capital ecológico y el desarrollado por la sociedad no son infinitamente sustituibles. Es decir, el hombre no siempre podrá reponer el capital ecológico consumido en la producción de bienes y servicios. En el plano operativo, esta perspectiva implica insistir en que el funcionamiento adecuado del mercado necesita un sistema de precios que refleje en forma correcta las características de los bienes o servicios del capital ecológico y la escasez relativa en toda su dimensión. El punto central radica en que la decisión sobre lo que se debe conservar y lo que se puede destruir se adopte con plena información acerca de las alternativas de producción futura que se van eliminando del cuadro de posibilidades y, consecuentemente, sobre la naturaleza y la magnitud de las transferencias intergeneracionales que se están realizando.<sup>10</sup>

Es indudable que esta tendencia representa la primera fase de un cambio de paradigmas que ya está ocurriendo en la agricultura. Sin embargo, aún es prematuro predecir si la agricultura alternativa podrá sustituir o incluso modificar de manera significativa el paradigma convencional.<sup>11</sup>

Este nuevo paradigma se resuelve en un tipo de agricultura cuya modernización productiva busca la sostenibilidad tanto económica como social y ecológica. Sin embargo, la introducción de nuevos términos no debe hacer olvidar una verdad muy sencilla: la única agricultura sostenible es, a fin de cuentas, la que deja ganancias. La diferencia es que ahora la búsqueda de éstas se sujeta a nuevas reglas en cuanto al uso de los recursos empleados, lo cual demanda más responsabilidad y solidaridad con las presentes y futuras generaciones.

Así pues, la modernización de la agricultura se entiende como la mayor capacidad de los productores, en cada predio o empresa, para autosostenerse, incrementar la producción y los ingresos y crecer en condiciones de riesgo en los mercados en un entorno de crecientes innovaciones tecnológicas y mayor necesidad de competitividad. Todo ello se debe lograr sin depender de subsidios y proteccionismo permanentes. Los apoyos estatales son útiles y hasta indispensables, pero no puede justificarse que se perpetúen en cada caso específico. Esta concepción del agro se sustenta en la posibilidad de fortalecer su efecto multiplicador mediante los encadenamientos hacia atrás y adelante, la incorporación de los pequeños productores a la agricultura empresarial y la instrumentación de una política de exportación inteligente y audaz.<sup>12</sup>

### La implantación del paradigma y sus condiciones

**E**n el comportamiento de los casos de modernización agropecuaria que hasta ahora se pueden considerar exitosos se aprecian dos aspectos fundamentales:

10. Eduardo Trigo, *Hacia una estrategia para un desarrollo agropecuario sostenible*, IICA. San José, marzo de 1991.

11. Una discusión ponderada de ambos paradigmas puede verse en Curtis E. Beres y Riley E. Dunlap, "Conventional, vs. Alternative Agriculture: The Paradigmatic Roots of the Debate", en *Rural Sociology*, invierno de 1990.

12. Martín E. Piñero, *op. cit.*, y Carlos Pomareda, *op. cit.*

i) El éxito ha sido siempre relativo, pues en un período largo los incrementos de la producción, las exportaciones, el empleo y el desarrollo regional han ido acompañados de procesos de deterioro financiero o ecológico y, en ocasiones, de una excesiva concentración de los beneficios del proceso. O sea, el éxito ha resultado caro desde el punto de vista económico, social y ambiental.

ii) Los factores positivos comunes han sido el cambio tecnológico, la organización gremial y la capacidad de dirección empresarial. Sin embargo, su funcionamiento ha sido parcial y requiere ubicarse en un contexto diferente si se pretende que la modernización se extienda y consolide como un proceso de largo plazo.

Ese entorno tiene, a su vez, por lo menos dos componentes básicos: a) un marco de condiciones políticas que garantice la estabilidad de las instituciones y la durabilidad de las políticas y que elimine los obstáculos al funcionamiento ágil del mercado, y b) un conjunto de relaciones cada vez más interdependientes entre países, subregiones y el sistema mundial que tienden a promover la apertura, el libre comercio y la integración.

Las políticas macroeconómica, sectorial y regional deben alinearse con base en esos elementos y trabajar en forma consistente y sostenida para lograr efectos duraderos. Es indispensable, también, operar en el ámbito de los agentes sociales en tres direcciones simultáneas y congruentes: a) desarrollar la participación de los productores agropecuarios en los modelos de descentralización, privatización y delegación que acompañan la reforma del Estado en los países de América Latina; b) propiciar la reorganización productiva del sector campesino y su inserción eficaz en la economía de mercado, sin subestimar la potencialidad de las formas tradicionales de organización, y c) modernizar el concepto y el funcionamiento de la empresa agropecuaria.

Para lograr que estos tres elementos operen funcionalmente en el nuevo paradigma se requiere de un intenso y sostenido proceso de acuerdo social entre los agentes productivos sobre la nueva distribución de asignaciones, recursos y tareas. No basta la decisión del Estado de transformarse; ésta debe acompañarse de la capacidad del resto de la sociedad para aceptar nuevos compromisos en un marco operativo también distinto. Paradójicamente, el llamado sector social enfrenta el reto mayor por su situación actual de rezago y debilidad.

El común denominador de los cambios por realizar en un mundo dominado por la internacionalización de los mercados, es que la organización productiva debe responder a una concepción empresarial. Ello al margen de que por ese medio se pretenda alcanzar otros objetivos de los propiamente empresariales y también al margen del tamaño y la estructura de las empresas, que desde luego requieren ser viables como primera condición de existencia. Un requisito básico es la capacitación y profesionalización de los administradores como gerentes capaces de manejar riesgos y oportunidades en un entorno de apertura y competencia crecientes. Además de los ajustes en las estructuras de producción y comercialización, cada vez cobrará mayor importancia la administración de los recursos humanos y financieros, así como la modernización del manejo de la información contable y del contexto en que opera la empresa.

La creciente exigencia de un funcionamiento más eficiente del sector aconseja que muchos de los servicios modernos requeridos se presten en forma gremial, lo que a su vez implica el fortalecimiento de las organizaciones de productores. Sin embargo, incluso ello puede ser insuficiente para que la agricultura latinoamericana se consolide y prospere en el marco del nuevo paradigma. Por ello, se plantea con insistencia la posibilidad de integrar una red de cooperación para el desarrollo empresarial que vincule de manera eficaz los esfuerzos públicos y privados por medio de organismos de cooperación técnica, educación, investigación y transferencia de tecnología, así como de cámaras y federaciones agrícolas y otro tipo de organismos privados.<sup>13</sup>

### A manera de conclusión

La transición operativa hacia ese nuevo funcionamiento del sector agropecuario en los países latinoamericanos no será tan fácil ni sus rendimientos tan evidentes a corto plazo. El proceso requiere de tiempo y no se obtendrán frutos por el simple hecho de tomar ciertas decisiones o emprender algunas acciones. El proceso de cambio es de hecho permanente y requiere sustentarse en medidas de largo plazo que consideren en forma explícita el tiempo de maduración necesario para que fructifique el nuevo modelo. Así, por ejemplo, el tránsito de un excesivo centralismo hacia una mayor participación de los gobiernos locales y en especial de los productores, requiere de un intenso proceso de organización y capacitación, así como de nuevos vínculos entre gobiernos y productores. También se precisa promover entre los productores distintas formas de organización y escalas de producción, alianzas empresariales y comerciales que complementen capacidades, recursos y conocimientos, de modo que se reactive la inversión privada con un mayor contenido social.

Es necesario considerar también que el aumento de las exportaciones no se producirá de manera automática con la apertura. Ésta deberá acompañarse de procesos que consoliden y modernicen la capacidad productiva de los sectores estratégicos seleccionados. El problema tecnológico, por su parte, no puede reducirse al efecto residual de la operación de los mercados; dicho factor tiene que ver con las formas y los canales de producción de ese conocimiento (que en el caso de la biotecnología será fundamental), el acceso a los avances de otros países, la disponibilidad de recursos de inversión y, de una manera más general, con el ambiente cultural. Por tanto, el posible efecto positivo de una mayor exposición a la competencia mundial mediante el impulso del cambio tecnológico queda sujeto a esas condiciones que determinan la capacidad del sector para superar ineficiencias.<sup>14</sup> Desde luego, en países con situaciones generalizadas de minifundio no puede soslayarse el efecto de la relación entre el tamaño del predio, la dinámica tecnológica y los rendimientos agrícolas. Ello hace imperativo solucionar problemas de cantidad y calidad en la unidad básica de producción.

Por diferentes razones que sería largo discutir y sin ignorar que la agricultura de los países desarrollados sigue muy protegida, es

también una realidad que en las economías de la región la apertura económica, en especial en el sector agropecuario, avanza a un ritmo mayor del que quizá los productores consideren aconsejable o adecuado para adaptarse a las exigencias de la nueva competencia. Sin embargo, es necesario reconocerlo así para manejar las situaciones creadas por el cambio.

Debido a que no resulta fácil modificar la poca gradualidad del proceso de ajuste, habrá que insistir en la selectividad con base en prioridades claramente definidas. Por ello se debe reiterar que la política del sector agropecuario no se reduce a la fase de producción primaria; su trascendencia real es garantizar una nutrición adecuada, asunto que no asegura el automatismo de los mercados. La conciliación de ambos aspectos demanda mecanismos específicos de política que orienten la modernización del sector desde una perspectiva de largo plazo. En congruencia con la política macroeconómica debe instrumentarse una estrategia de producción y comercio exterior agropecuario para los próximos diez años. Ésta deberá orientarse a capitalizar oportunidades y a prevenir o corregir riesgos que, como en toda negociación, seguramente acompañarán el proceso de libre comercio que comienza a generalizarse en el continente, en el cual México marcará pautas.

No hay que perderse en demasiadas discusiones académicas sujetas por lo general a rígidos y viejos paradigmas y principios. Hay que enfrentarse a la realidad, lo cual implica trabajar con grupos de poder y con hábitos y formas de operar que tienen fuerza propia —a veces por inercia y tradición—, pero también entender que las relaciones intergremiales y con el Gobierno están cambiando en forma acelerada en un nuevo contexto internacional que también cambia con gran dinamismo.<sup>15</sup>

La aplicación de un nuevo paradigma resulta imperativa frente a la ola de cambios mundiales. En ese entorno la modernización es, además de una respuesta a la situación actual del campo, una oportunidad irreplicable de definir en el largo plazo el tipo de sociedad rural que garantice la reactivación productiva del sector y el bienestar social de los productores. Pero ello no puede reducirse a medidas exclusivamente del ámbito productivo, sino que requiere de transformaciones más amplias que rebasan incluso las tareas a cargo de la administración pública para formular, concertada y democráticamente, un nuevo pacto social. Éste debe revalorar al campo como elemento estratégico de los proyectos nacionales de desarrollo, así como reivindicar su contribución histórica al progreso social.

En el caso de México, las transformaciones del campo y de los campesinos en la primera etapa de la vida contemporánea del país abrieron paso a todo lo que hoy se considera sinónimo de modernidad. Empero, este concepto excluye desde hace muchos decenios al sector por considerarlo un lastre para el desarrollo del país. Hoy la tarea es colocar de nuevo al campo en la punta de lanza de las transformaciones que aseguren la vigencia de México como nación soberana en un marco de creciente bienestar para todos sus habitantes.<sup>16</sup> □

13. Guillermo Guerra E., *La empresa agropecuaria ante la modernización de la agricultura*, Costa Rica, junio de 1991 (en prensa).

14. Estos temas se tratan en Carlos Rivera, "La apertura y el sector agropecuario", en *Coyuntura Agropecuaria*, Bogotá, tercer trimestre de 1990.

15. *Ibid.*

16. Gustavo Gordillo y Alfonso Ceballos, "Sector agropecuario", en *La economía mexicana: evolución y perspectivas*, Editorial Diana, México, 1988, p. 207.