

Centro Interamericano de  
Documentación  
Económica y Social

03 OCT 1986

IICA - CUBA

G-10

B C E R A D O R

SITUACION Y TENDENCIAS DEL  
DESARROLLO AGRICOLA Y DEL BIENESTAR RURAL  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

IICA  
E30  
1056

Hugo E. Cohapi  
Nov 27 1981

algunos de los temas  
de la agricultura  
de los países latinoamericanos

03 OCT 1986

IIIA - C1017

36: 20pp.

I N D I C E

Página

A. INTRODUCCION AL ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL EN LA REGION	1
B. SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGRICOLA Y DEL BIENESTAR RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	7
1. Marco de referencia mundial para la próxima década	7
2. La región y sus principales problemas	8
3. Producción y desarrollo agropecuario de los países miembros durante la década de los 70	10
4. Logros sectoriales y estilos de desarrollo	13
5. Población rural	15
6. Tenencia de la tierra	15
7. Organización de Productores	16
8. Servicios, infraestructura, crédito y comercialización interna	18
9. Organización Institucional del Sector Público Agropecuario	20
10. Tecnología	21
11. Agroindustrias	23
12. Comercio internacional	24
13. Recursos Naturales	25
C. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE PRIORIDADES DERIVABLES DEL ANALISIS DE SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA REGION	28
D. POSIBLES PLANTEOS PARA EL G-5	31

## A. INTRODUCCION AL ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL EN LA REGION

1. En esta sección se presenta un marco global para la interpretación y exposición de principales problemas del desarrollo regional, enfatizándose lo relativo a la agricultura y al bienestar rural. Esto define gran parte del contexto que operará el IICA y, por consiguiente, debe ayudar a ordenar prioridades. Mayor detalle por zonas se incluye en documento separado.
2. América Latina y el Caribe se enfrenta durante esta década a serios problemas económicos y políticos. Pese a las transformaciones que han experimentado las economías, los problemas son, esencialmente, nuevas manifestaciones de un equilibrio de subdesarrollo que no ha logrado alterarse pese a muchas décadas de esfuerzos y de logros significativos.
3. La región está inserta en un esquema de integración mundial ante el cual no ha podido adecuar una estrategia que resulte en el pleno aprovechamiento de sus recursos humanos y materiales. Tan importante ha sido esta inserción, que muchos cambios de estrategia económica de los países, y de las ideas a ellos asociadas, pueden vincularse a cambios en la facilidad de acceso a los mercados mundiales de insumo, de productos y financieros. A mayor facilidad en este acceso correspondieron de inmediato: la disponibilidad de holgura económica, una percepción optimista generalizada sobre las posibilidades de crecimiento económico futuro, la urbanización -con su secuela de cambio en percepciones políticas y de prioridades económicas- y, muy frecuentemente, intentos por resolver aspectos sociales indeseables del estilo de desarrollo.
4. A lo largo del proceso histórico, el sector de producción primaria regional tuvo diferentes funciones centrales. En un comienzo, sólo interesó como posibilidad de extracción del producto de una capacidad natural, al servicio de necesidades mundiales. Población y recursos financieros se movilizaron desde fuera de la región para explotar esta capacidad y para crear la necesaria infraestructura física. Cuando la



densidad poblacional fue creciendo, comenzaron algunas integraciones productivas y se fueron dando reglas institucionales y creando organismos rectores de un proceso crecientemente complejo. Dificultades de aprovisionamiento en el mercado mundial aceleraron esta integración productiva y requirieron del sector primario y de las áreas rurales formas más complejas de financiamiento a la economía general: divisas para una lista más amplia de importaciones, aporte financiero a un Estado más complejo y alimentos baratos para facilitar la expansión industrial-urbana. Asimismo, las áreas rurales aportaron una proporción creciente del crecimiento poblacional urbano, el que se fue convirtiendo en un proceso interno de la región. La modernización tecnológica sectorial fue objetivo. La educación especializada y la organización institucional para creación, adaptación y extensión de tecnología fueron instrumentos prioritarios. La cooperación internacional en esta materia se consideró importante para apoyar las incipientes capacidades locales.

5. Ante restricciones de venta a mercados mundiales, se fueron desarrollando conceptos e instrumentos tendientes a que las áreas rurales fueran también mercado de la expansión industrial. Lo rural-urbano ya no sería sólo unidireccional, sino que se completaría el circuito de expansión económica interna con compra de insumos modernos y de productos industriales de consumo por pobladores rurales. Manteniéndose la importancia central de la cuestión tecnológica y educativa, fue completándose una lista más variada de instrumentos de política. Estos incluyen desde el concepto de la planificación, como rectora del sistema, hasta una variada gama de mecanismos que buscaron, con énfasis relativo cambiante, fomentar la producción y resolver conflictos de ingresos entre sectores y entre estratos de ingreso (esencialmente: política fiscal, política crediticia y política de precios). Se trató de perfeccionar instituciones y organismos públicos encargados de esas políticas y, al mismo tiempo se desarrollaron acuerdos intrarregionales para ampliar los reducidos mercados locales y para facilitar el financiamiento. La



7. La década de los 70 comenzó con la percepción de que, por insuficiencia de concepción o por incapacidad de ejecutar, los muchos logros habidos en la región resultaban insuficientes para resolver problemas de escasez de divisas, de desempleo y de pobreza urbana y rural. El crecimiento económico y las facilidades de financiamiento internacional, así como los varios esquemas institucionales -nacionales e internacionales- creados o reforzados durante períodos anteriores, habían dado resultados heterogéneos y no plenamente satisfactorios. En esta época las tensiones entre sectores productivos, y entre sectores de estratos de ingresos, ya no parecieron tan fácilmente conciliables. Con apoyo de organismos financieros internacionales, se probaron estrategias de desarrollo rural integrado, con clientela específica en población con recursos de escasa cantidad y calidad, último esfuerzo imaginativo puesto en práctica para romper desde el interior de los países el equilibrio de subdesarrollo.
8. En 1973 entró en eclosión el problema energético, grave en sí mismo para numerosos países y, en todo caso, alterador de la economía y de las finanzas internacionales de toda la región y provocador de cuestionamientos básicos a un modelo de desarrollo centrado en el uso masivo de recursos naturales no renovables.
9. Varias de las instituciones creadas en los 60, nacionales e internacionales, entraron en crisis. Los organismos a ellas asociados perdieron importancia ante un proceso con resultados insuficientes en conjunto. Hacia el comienzo de los 80, ya no parece posible un consenso razonable como el logrado veinte años atrás. Incluso comienza a generalizarse una percepción pesimista sobre el futuro de algo que está vigente, con mayor o menor preponderancia relativa, desde la conquista y la colonia: la propia posibilidad de desarrollo integrado a un esquema mundial. Las posibilidades de exportación se ponen más en duda, la disponibilidad mundial de elementos críticos (alimentos, por ejemplo) se cuestiona.

Esta situación logra alterar la certeza con la que se definían tanto estrategias para el desarrollo como papeles para el sector y hasta instrumentos prioritarios. En su reemplazo, cobran vigencia la perplejidad y la definición de esquemas conceptuales radicalmente opuestos. La acción multinacional queda escasa de ideas nuevas y el cuestionamiento al modelo de inserción en la economía mundial, lleva a centrar la atención en negociaciones internacionales Norte Sur, difíciles en el entorno económico restrictivo previsible para el futuro inmediato.

10. El sector agropecuario, en particular, ya no puede volver a concebirse como aislado y mero reactor ante requisitos extrasectoriales, advirtiéndose como centrales aspectos que no eran importantes, o no se advertían como tales, veinte años atrás. Entre estos aspectos, los siguientes deben considerarse en cualquier nueva redefinición de estrategias generales y sectoriales:
  - a) se ha ido completando la integración de los países al marco mundial, integración que incluye desde pautas de consumo y tecnologías hasta acceso a los mercados mundiales de productos y de recursos financieros. Esto hace necesario enfatizar el papel de negociaciones internacionales con alto contenido político y repensar mecanismos que precisen y pongan en práctica la autonomía posible de los países en cuestiones tales como ciencia y técnica, en un marco de cooperación internacional.
  - b) El sector se ha vinculado productivamente con industrias proveedoras de insumos y transformadoras de productos a un nivel que supera aún las previsiones optimistas de veinte años atrás. Los enfoques sectoriales centrados en producción primaria no pierden vigencia, pero se advierte que sus resultados están subordinados a la evolución

de procesos más integrados y hasta cobra vigencia el concepto de que tal vez sea imposible e innecesario definir políticas exclusivamente sectoriales.

- c) La modernización productiva sectorial y la de los mecanismos financieros de las economías en general, facilitan el cálculo económico privado y la rápida reasignación de recursos financieros entre sectores. Esto refuerza la necesidad de concebir políticas que no tomen a lo productivo primario como aislable de fenómenos más generales.
- d) Los organismos públicos sectoriales controlan directamente pocas medidas de política y pocos recursos para poner en práctica las estrategias nacionales en el sector, obligando a repensar cuáles son los sistemas institucionales relevantes.
- e) La conciliación de intereses entre lo urbano y lo rural, se reconoce como particularmente difícil de lograr en un entorno económico restrictivo, advirtiéndose además el peso político creciente de lo urbano.
- f) Las poblaciones rurales de bajos ingresos, mayoritarias, se están integrando a sistemas satisfactorios de empleo e ingresos rurales a un ritmo muy lento, constituyendo simultáneamente un recurso mal utilizado y un objetivo de desarrollo pendiente de realización. Estas poblaciones continúan con escasa o ninguna participación en el proceso de decisiones.



B. SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGRICOLA Y DEL BIENESTAR RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Marco de referencia mundial para la próxima década

- 1.1. La producción para una sociedad de consumo, con la tecnología vigente y los recursos naturales disponibles, ya no parece capaz de sostener indefinidamente a la creciente población mundial.
- 1.2. La no incorporación de grandes sectores poblacionales a los beneficios del crecimiento es tal que el Banco Mundial estima que el año 2000, aún con altas tasas de crecimiento económico y mejorías en la distribución del ingreso, la población en pobreza absoluta sólo se reduciría de los 770 millones actuales a 470 millones de personas.
- 1.3. El agotamiento de los recursos naturales no renovables, de lo cual la cuestión energética es sólo una primera advertencia, amenaza con aumentar este nivel alarmante de marginados.
- 1.4. Esta situación se resolverá lentamente, resultando probablemente en una reducción de las tasas de crecimiento poblacional. El cambio tecnológico asumirá un papel preponderante en el proceso, creando una vez más recursos que podrían desplazar el límite de absorción poblacional hoy aparente.
- 1.5. Entre tanto, se dará un período de ajuste, en el cual las demoras de adecuación y las ingentes inversiones necesarias obligarán a cambios en las pautas productivas y de consumo agregado de todos los países. En las características del nuevo equilibrio con uso de tecnología, influirá fundamentalmente el criterio con el que ella se desarrolle y aplique.
- 1.6. Dada esta situación, tres cuestiones asumen a nivel mundial en la nueva década una significación más preponderante que nunca, a saber:

- a. qué patrones de distribución de ingresos, dentro de países y entre países, guiarán los necesarios ajustes de consumo global y, por consiguiente, de asignación de recursos productivos.
- b. cuáles serán las funciones de la autarquía y del comercio internacional en un mundo que fluctúa entre las aspiraciones de un Nuevo Orden Internacional y la realidad de una cooperación cada día más difícil.
- c. Cuál es la verdadera capacidad de los países para definir y ejecutar políticas que, reconociendo las ventajas de la inserción en el marco mundial, definan una estrategia viable de desarrollo, acorde con sus objetivos y con su potencial.

## 2. La región y sus principales problemas

- 2.1. El comienzo de una nueva década encuentra a la región con los mismos problemas de desarrollo que no ha resuelto en muchos años, con una estructura económico-social interna más compleja que en el pasado con una experiencia rica en cuanto a lo que es posible y lo que no es posible hacer.
- 2.2. En particular, los gobiernos de la región se manifiestan enfrentados a ocho realidades que requerirán decisiones bien pensadas:
  - a. El problema energético mundial obliga a considerar qué tipo de organización tecnológica y socio-económica se construirá, dados los nuevos precios relativos de la energía, que exigen a los países importadores netos de la región erogar, en promedio, una proporción mayor del 30% de sus exportaciones (Cuadro 1).
  - b. Los tradicionales problemas de balanza de pagos se complican por el nivel de endeudamiento externo, en cuyo servicio la región requiere más de un 35% de las exportaciones. La competencia por fondos de inversión internacional para la búsqueda de recursos energéticos y para las consiguientes conversiones productivas

reducen el margen de captación de fondos para inversiones de desarrollo. (Cuadro 2).

- c. La inflación interna ha colocado a la región en una posición "record" ante otras regiones del mundo y requiere medidas correctivas que tienden a pasar por la reducción del gasto público. Esto, unido al ya excesivo endeudamiento externo, reduce las opciones por inversiones que no sean directamente productivas y las posibilidades de transferencias de ingresos.
- d. el aumento de la población requerirá alimentar unos diez millones de personas adicionales por año y crear empleo incremental para cuatro millones, sin que ello reduzca la subnutrición y el desempleo actuales. Se agravará así la tensión entre necesidades de producción y de productividad y requerimientos de desarrollo social.
- e. las reducidas expectativas de crecimiento económico en las naciones desarrolladas prometen generar nuevas rondas de proteccionismo en estos países compradores, con las consiguientes dificultades para colocar productos de exportación. Se complica así la definición del papel que al comercio internacional deben asignarle los países exportadores en su estrategia de desarrollo.
- f. las continuas previsiones sobre déficits para el abastecimiento mundial de alimentos, a su vez, dificultan definir la función del comercio internacional para los países importadores de granos. Al respecto, debe recordarse que en el comienzo de los 50's los países subdesarrollados del mundo eran autosuficientes en alimentos, en los setenta requirieron unos 20 millones de Tm. anuales de importación y a comienzos de los ochenta están requiriendo 95 millones de Tm. anuales. Es previsible que a mediados de los ochenta haya escasez mundial y aumento de precios de alimentos.



- g. el crecimiento de población urbana, ha alterado el peso político relativo de las áreas rurales, haciendo difícil la conciliación de intereses entre agricultura rentable y alimentos baratos.
- h. Tal como se indica en los cuadros 3 y 4, continúan los problemas regionales de pobreza y desnutrición, pese a haber transcurrido un largo período de crecimiento económico y de logros en modernización agropecuaria. A nivel más general, se han agravado conflictos abiertos que han impedido cumplir con compromisos políticos dados conjuntamente por los países de la región veinte años atrás.

2.3. Estas realidades de las economías regionales, requieren prestar particular atención a la evaluación de aporte reciente del Sector y a una definición cuidadosa de cuál será su responsabilidad en la nueva década, dada la disponibilidad de recursos naturales de la región relativamente al resto del mundo (Cuadro 5).

### 3. Producción y desarrollo agropecuario de los países miembros durante la década de los 70

3.1. La participación del sector agrario en la composición del producto bruto interno del conjunto de los países del área es del orden del 11% al comenzar la nueva década. Tomando los países individualmente, se dan variaciones que van del 41% al 3% (ver Cuadro 6), estando la mayoría de los países en un rango del 10 al 20% en esta participación y entre el 5 y el 10% de procesamiento industrial de origen agropecuario sobre producto bruto interno.

3.2. El sector agrario adquiere una relevancia particular frente a la problemática regional, dado que:

- a) como sector productivo básico de las áreas rurales, las actividades agropecuarias pueden constituirse en motor estratégico del desarrollo rural.
  - b) la actividad sectorial es una de las principales generadoras de empleo, bien sea en forma directa o indirectamente, en la producción de insumos y transformación de productos.
  - c) la población rural es un mercado para la expansión industrial interna, hoy de reducida efectividad por los bajos ingresos prevalecientes.
  - d) el sector es la fuente principal de las divisas que obtiene la mayoría de los países del área.
  - e) la disponibilidad eficiente de alimentos básicos contribuye a frenar la inflación.
  - f) el sector agropecuario empieza a contribuir con la agroenergía en la solución de los problemas derivados de la escasez del petróleo.
- 3.3. Las actividades agrícolas regionales han demostrado capacidad para responder a los desafíos del crecimiento cuando el conjunto de políticas adoptadas por los países resultó en ingresos adecuados para los productores.
- 3.4. En conjunto, el valor agregado agropecuario de la región creció en la pasada década a un 3,5% anual promedio durante la última década (Cuadro 7).

- 3.5. En gran variedad de rubros y países se puede observar incrementos de producción y de rendimientos superiores a los de otras regiones del mundo, (Cuadro 8), aunque es grande la variabilidad del grado de tecnología aplicado entre rubros y, para un rubro dado, entre países.
- 3.6. Tomando como índice 100 el promedio de la producción agraria total de los países de la región en el período 1969/71, el índice llegó a 141 en el año 1980. En detalle de países, los cambios han sido positivos, con excepciones en Perú y Uruguay (cambio nulo) y Trinidad Tobago-Haití (caídas).
- 3.7. Si se toma como índice 100 a la producción regional de alimentos por habitante en el período 1969/71, el índice estaba en 110 al terminar la pasada década.
- 3.8. El optimismo que esta visión de conjunto parece inducir tiene que ser cauteloso, primero porque, aún en el promedio general de la producción alimentaria, se incluyen no sólo alimentos básicos sino también varios rubros de exportación y, segundo, porque no se toman en cuenta las variaciones entre países ni dentro de los países.
- 3.9. Al final de la década, el índice de producción de alimentos per cápita (1969-71=100) estuvo por debajo del año base en trece países.
- 3.10 También es importante tener en cuenta que la demanda de alimentos está creciendo a más de un 3.6% anual, cifra mayor al incremento de la producción regional conjunta.



- 3.11. La demanda potencial es todavía mayor cuando se considera que en 1970 unos 36 millones de personas padecían desnutrición proteico-energética (13% de la población regional).
- 3.12. Si la proporción se ha mantenido constante, a fin de la década de los 70 más de 45 millones de personas se encuentran en esta posición.
- 3.13. La vinculación entre respuesta sectorial cuando hubo rentabilidad, disponibilidad de recursos ociosos y la persistencia de relativamente altos niveles de desnutrición, indica que el problema alimentario regional -sin desconocer dificultades de escasez de recursos en varios países- es esencialmente uno de incapacidad de compra, asociada a la pobreza. Como tal, es otro de los síntomas de un equilibrio de subdesarrollo difícil de alterar.

#### 4. Logros sectoriales y estilos de desarrollo

- 4.1. El estilo de desarrollo de la región se ha basado en satisfacer la demanda de los mercados dinámicos (internos o de exportación), definibles como "urbanos de ingresos medios". El sector agropecuario de la región ha seguido el mismo patrón general de la economía, produciendo para esos mismos mercados dinámicos.
- 4.2. Así, pueden advertirse incrementos anuales de rendimientos muy importantes en varios países en rubros para mercados de consumo urbanizado (trigo, arroz, soja) contra incrementos negligibles en rubros tales como maíz tradicional y frijoles, destinados al consumidor de bajos ingresos. Simultáneamente, aparecen con bajo nivel de opciones tecnológicas zonas ecológicas abundantes en la región y productos nativos poco difundidos.

- 4.3. En la adopción de tecnología, las economías de la región se han guiado por los precios bajos de la energía, organizando una sociedad que hoy se hace difícilmente viable para los países que no disponen de fuentes de energía.
- 4.4. El sector se ha incorporado a esta pauta, mecanizando y fertilizando con los patrones tecnológicos disponibles a nivel mundial.
- 4.5. Conforme a estimaciones de la CEPAL, el parque de tractores se ha incrementado cinco veces en los últimos 25 años. En este período el área promedio cultivada por un tractor se redujo de 361 hectáreas a 125 hectáreas.
- 4.6. En los últimos quince años se ha incrementado el consumo de fertilizantes a tasas geométricas del 9.7% anual (nitrogenados) y del 12.7% anual (fosfatos).
- 4.7. La viabilidad de este estilo de desarrollo tecnológico debe ser debatida, en particular para el caso de países con déficits energéticos e importantes grupos poblacionales en estado de pobreza. En el debate, sin embargo, deberán reconocerse dos aspectos cruciales de ciencia y tecnología. A saber: cuál es la posibilidad científica de definir tecnologías rentables, alternativas a las vigentes, y cuál es la posibilidad objetiva de que exista capacidad autónoma de crear ciencia y técnica en la región o de adaptar discriminadamente la que se genera a nivel mundial.

## 5. Población rural

- 5.1. La población rural ha disminuído en relación al crecimiento total de la población en el conjunto de los países del área.
- 5.2. La población rural pasó de 101 millones en 1969 a 121 millones en 1979, con un crecimiento promedio anual de 1,4%, contra un 2,7% de crecimiento de la población total.
- 5.3. El cociente poblacional urbana/rural que en 1960 era prácticamente de 1, pasará a 2.8 a fines de esta década
- 5.4. Un trabajador agrícola, que sostenía 6,7 habitantes de la región al comienzo de los 60, deberá producir para 11.2 personas hacia 1990, enfatizándose así la presión por aumento de productividad por hombre.
- 5.5. El fenómeno mundial de presión poblacional y las tendencias a la urbanización pondrán así un peso muy grande sobre la tecnología agropecuaria y sobre los recursos naturales de la región, representando también un factor político desfavorable para medidas que tiendan a favorecer ingresos rurales.

## 6. Tenencia de la tierra

- 6.1. El minifundio y el latifundio todavía predominan en la estructura de tenencia, aunque la modernización agropecuaria ha disminuido la incidencia negativa de las grandes explotaciones sobre la producción. Un alto porcentaje de las explotaciones, que en algunos países llega al 90%, y en la mayoría no baja del 40%, son minifundios de escaso rendimiento económico.
- 6.2. También existe en el campo un elevado número de trabajadores sin tierra que, en el conjunto de América Latina, alcanza el 36% de la población económica activa en la agricultura.



6.3. El mercado de trabajadores rurales es un resultado del proceso de modernización agropecuaria, siendo por su magnitud creciente un fenómeno relevante a ser tenido en cuenta en las políticas para el futuro.

6.4. La definición de tamaños de predios adecuados al nuevo contexto mundial y regional requerirá en la década análisis sobre aptitud productiva relativa, en adición a las discusiones más tradicionales referentes a equidad. Se repite así en esta materia, la tensión entre diversos objetivos de política económica y social y la necesidad de desarrollar conceptos y experiencias nuevas.

## 7. Organización de Productores

7.1. Aunque se han hecho notables esfuerzos en la organización de los productores, todavía predomina la explotación individual aislada, particularmente de los pequeños agricultores, cuya fuerza de negociación es prácticamente nula y cuyo aprovechamiento de las economías de tamaño y de los servicios conjuntos es difícil.

7.2. Las dificultades políticas y operativas de los organismos públicos para definir como clientela a los pobladores rurales de bajos ingresos, se asocian en gran medida a esta falta de organización, la que, de existir, podría crear una fuerza contrabalanceadora de otros intereses.

7.3. La forma de organización de productores más relevante en la región es la cooperativa de comercialización, la que incluye esencialmente a productores de ingresos medios y altos.

- 7.4. Las formas asociativas de producción están teniendo un nivel importante en algunos países.
- 7.5. Una forma de organización creciente y novedosa de los últimos años, es la de servicios privados de adaptación y transferencia de tecnología, los que se han incorporado al modo operativo de importantes grupos de productores progresistas con recursos adecuados.
- 7.6. Dado que sin organización no es viable la participación equitativa en los frutos del crecimiento económico, el tema organizativo adquirirá particular relieve en la década, para lo cual deberá reconocerse la existencia de complejos sistemas globales de organización para diferentes propósitos y variadas clientelas.

## 8. Servicios, infraestructura, crédito y comercialización interna

### 8.1. Servicio e infraestructura

- La infraestructura rural de servicios y la de apoyo a la producción agrícola se han ido adecuando a la orientación productiva de agricultura comercial y exportadora, reforzándola.
- No obstante, grandes áreas de la región aún están deficientemente dotadas de la infraestructura necesaria para su acceso y puesta en producción plena. El problema se ha ido agravando al ir incorporándose zonas hasta ahora marginales, a pesar de que los países han hecho grandes inversiones en la materia.
- De menor magnitud, menos homogéneos entre países y más recientes son los esfuerzos para proporcionar elementos mínimos de salubridad, agua potable, vivienda, electricidad y otros que contribuyen a satisfacer la demanda por necesidades básicas al bienestar rural.

### 8.2 Crédito

- El crédito ha sido uno de los más eficaces mecanismos para contribuir a generar ingresos satisfactorios al productor de rubros promocionados por los Gobiernos. ✓
- Como tal, y con frecuente uso de tasas de interés negativas, dado el contexto inflacionario de muchos países, el crédito ha constituido un eficaz mecanismo de devolución a productores específicos de ingresos extraídos al sector en su conjunto por otras vías (precios relativos, medidas cambiarias, protección a industrias locales proveedoras de maquinaria e insumos). ✓
- Aun con importantes diferencias entre países, la tendencia global ha consistido en que un porcentaje mayoritario del crédito agropecuario ha tenido origen en bancos oficiales, limitándose la banca privada al financiamiento de rubros y tipos de empresa de alta rentabilidad. ✓



- La orientación del crédito ha sido por rubros, dificultándose así el manejo financiero de sistemas productivos complejos y la aplicación de políticas destinadas a satisfacer objetivos más integrales que la simple promoción de rubros con mercado dinámico, usualmente externo.

#### 8.4 Comercialización interna

- También la comercialización interna de los países miembros ha sido objeto de políticas por rubros preferenciales y de grandes inversiones en infraestructura.
- En cuanto a política por rubros, son frecuentes los intentos exitosos, en especial referentes a productos de exportación. Esto contrasta con la menor frecuencia de intentos y de logros positivos en definir y ejecutar políticas para áreas rurales problemáticas o para poblaciones metas específicas.
- Un problema llamativo de la política de comercialización es la frecuencia con que el objetivo exportador o de autoabastecimiento resulta en precios que fomentan la ineficiencia, por entrada de productores marginales y por falta de motivación de los potencialmente más eficientes, si un claro análisis de qué otros objetivos nacionales realmente se logran en el proceso.
- Las inversiones en infraestructura de comercialización, a su vez han tendido a convertirse en un objetivo en sí mismo, siendo frecuente la existencia de redes de almacenamiento independientes de la política nacional de comercialización y la construcción de grandes centros mayoristas que no cumplen el propósito usualmente establecido, de favorecer a productores y consumidores.

### 8.5 Comentarios sobre servicios e infraestructura

- Los sistemas de servicios de apoyo productivo y de infraestructura han adquirido relevancia tanto por la experiencia acumulada sobre su incidencia productiva como por los enfoques de desarrollo orientado a satisfacer necesidades básicas.
- La década se inicia en un marco económico financiero restrictivo, el que obligará a precisar cuáles son los servicios prioritarios y cuáles son las clientelas preferenciales.

## 9. Organización Institucional del Sector Público Agropecuario

- 9.1 En todos los países se nota la preocupación por mejorar la organización del Sector Público Agropecuario a fin de que su acción sea más eficiente y relevante.
- 9.2 La razón manifestada por los países para mejorar al Sector Público Agrario es la de superar problemas de ineficiencia y de baja eficacia, derivados de: duplicación de esfuerzos, lentitud en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones, limitaciones presupuestarias y entramamiento administrativo.
- 9.3 Asimismo, persisten los problemas originados por políticas agrarias conflictivas emanadas con frecuencia del exterior de los organismos sectoriales.
- 9.4 Como fenómeno relevante de la pasada década, se verifica en varios países la creciente absorción de funciones por el sector privado, particularmente en cuanto a creación, adaptación y transferencia tecnológica.

- 9.5 Esta absorción por el sector privado complementa el circuito de modernización e integración al marco mundial, dado el estilo de desarrollo prevaleciente.
- 9.6 A nivel de subsistemas, se observa en algunos países un relativo agotamiento de organismos creados alrededor de 1960, siendo particularmente preocupante la situación de algunos vinculados a creación de ciencia y tecnología y la aparente descapitalización regional por el no mantenimiento del esfuerzo educacional realizado también masivamente al principio de los 60 en muchos países.
- 9.7 Durante la década de los ochenta deberá ir definiéndose cuál es el nuevo papel y cuál es la mejor forma de inserción institucional de los organismos sectoriales y de desarrollo rural, tal que sea posible una eficaz definición y ejecución de políticas. Aunque esto sólo se dará si previamente se produce una definición consciente de la estrategia global de desarrollo. En base a ella podrán aclararse las actuales dudas y contradicciones sobre la responsabilidad de organismos sectoriales, sobre funciones prioritarias y sobre la inserción de distintos organismos dentro de los esquemas institucionales de los países.

## 10. Tecnología

- 10.1 La tecnología es un elemento vital para lograr los incrementos de productividad necesarios en la próxima década dado el nuevo marco mundial y regional; la cuestión tecnológica, por consiguiente, asume ahora un papel más preponderante que en el pasado.
- 10.2 Sólo para recuperar la productividad per cápita obtenida en 1970 en producción de alimentos, varios países deberían mantener tasas de crecimiento anuales del orden del 3.5% (Cuadro 9).



- 10.3 Es interesante destacar que la tecnología usualmente requiere el aumento en el uso de algunos insumos, existiendo estimaciones que limitan el efecto de la eficiencia pura -sin insumos adicionales- a sólo 1/3 del total de aumento de la producción agrícola mundial futura.
- 10.4 En lo tecnológico, el conjunto de la región ha mostrado un comportamiento altamente heterogéneo, aún dentro de una norma general de modernización e incremento de producción.
- 10.5 Tanto a nivel de un determinado producto en distintos países como entre productos dentro de un mismo país, los incrementos en rendimientos han sido extremadamente variados.
- 10.6 La región tiene potencial tecnológico de aumento en la eficacia del uso de su suelo, por vía de aumento de rendimientos y/o de intensidad de uso (Cuadro 10), aunque la tecnología desarrollada en centros fuera del control de los países usualmente presta poca atención a las abundantes áreas tropicales de la región, especialmente en lo referente a cultivos no alimentarios.
- 10.7 Desarrollos mundiales en ciencia y tecnología, así como el alto nivel de inversiones requeridas para ocupar nuevo espacio, sugieren que expansiones productivas futuras serán esencialmente del tipo que aumenta rendimientos. De todas formas, es previsible diferencias de estrategias entre países en esto, similares a las históricas (Cuadros 11 y 12).
- 10.8 La Situación problema, heterogénea en resultados y no satisfactoria en lo global, contrasta con los esfuerzos significativos y altamente homogéneos de los países en lo relativo a la consolidación de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología y con el hecho de que en la región tienen su sede tres Centros Internacionales pertenecientes al Grupo Consultivo de Investigación

Agrícola Internacional. Parece así necesario reconsiderar las estrategias nacionales y de cooperación internacional en la materia, tales que se cree conocimiento adecuado al potencial y a las necesidades de la región y exista capacidad local para absorber los conocimientos más acordes con esas necesidades.

- 10.9 En el mediano plazo también es previsible la disponibilidad de tecnología basada en campos científicos ya en boga, tales como los de ingeniería genética. El control de estos desarrollos está en los países más avanzados. El potencial de ellos que, con el tiempo, pueden disminuir incluso la importancia relativa de la ventaja de algunos suelos regionales obliga a reflexionar sobre la necesidad de seguir muy atentamente estos desarrollos y a analizar posibilidades de creación regional y de adaptaciones a áreas ecológicas poco atendidas en la investigación internacional.

## 11. Agroindustrias

- 11.1 El sector agrario tiene una participación alta en la industria a través de la transformación de sus productos.
- 11.2 El porcentaje que representa el valor agregado por la industria alimenticia y agrícola sobre el valor agregado total por la industria de los países del área es de 42%
- 11.3 Este porcentaje pone de relieve la importancia del sector en la economía de los países de América Latina y, dada la naturaleza transnacional de la mayoría de las industrias involucradas, constituye otro elemento importante del proceso de modernización e integración a un marco mundial.

## 12. Comercio Internacional

- 12.1 Mientras que en la estructura productiva de los países del área se aprecia una disminución relativa de la importancia de la producción agropecuaria primaria, cuando se considera la composición del comercio internacional se evidencia que el sector agrario sigue siendo de primordial trascendencia para los países de la región.
- 12.2 La participación porcentual de las exportaciones primarias en las exportaciones totales de la región supera el 50%. El grueso de las exportaciones primarias son productos agropecuarios.
- 12.3 Se ha avanzado poco en la diversificación de las exportaciones agrícolas, ya que más del 40% del valor de las exportaciones agrícolas regionales se obtiene de tres productos: azúcar, café y carne.
- 12.4 Entre los factores que limitan el desarrollo agrícola se destaca la dificultad de algunos países para organizarse para comprar y vender en el momento oportuno en el comercio internacional de productos e insumos, con la consiguiente pérdida de ingresos.
- 12.5 Problemas sanitarios limitan el acceso de algunos países al mercado de los Estados Unidos de América, con la consiguiente pérdida de mejores precios y de estabilidad de ingresos.
- 12.6 El volumen de importaciones de productos agrícolas por los países de América Latina creció en 5,3% anual promedio entre 1959 y 1977. Se ha aumentado la dependencia en los productos llamados "críticos" (trigo, lácteos, aceites comestibles y maíz para alimentación animal).



12.7 Dado el nuevo marco mundial y regional es previsible que continúe el esfuerzo exportador de la mayoría de los países de la región, con acentuación de la tendencia a diversificar mercados y a efectuar negociaciones que, en reconocimiento de los propios esfuerzos internos de producción, eficiencia y mejora sanitaria, permitan acceso a mercados más atractivos. No obstante, para muchos países también es vital equilibrar la participación relativa de la producción para consumo interno y para la exportación, teniendo en cuenta que las presiones de la década harán particularmente difícil este equilibrio.

12.8 Los países importadores de alimentos deberán ponderar con atención los problemas de uso de divisas y los riesgos de dependencia del mercado mundial, balanceándose con la estimación de perjuicios que causaría un intento de autosuficiencia que provocara mala asignación de recursos internos.

### 13. Recursos Naturales

13.1 El concepto de desarrollo basado en la poca atención a la preservación de los recursos naturales ha afectado el estado de éstos en la región.

13.2 Si bien entre las pruebas de este descuido puede incluirse la falta de un inventario que precise la calidad y cantidad de tierras, aguas y bosques de la región, existe información general que permite confirmar la existencia de problemas de conservación y manejo.

13.3 El área afectada por desertificación "muy elevada" y "elevada" ha sido estimada por FAO en un 9,4% de la superficie total de América del Sur y en un 6,1% de la superficie de América Central y del Norte.

- 13.4 Para América Latina y el Caribe, FAO calcula que un 80% de la tierra cultivada está afectada por algún grado de erosión.
- 13.5 La tala de bosques se calcula en unos 5 a 10 millones de ha. anuales, mientras que las reforestaciones en muchos países no llegan al 1% de la tala anual.
- 13.6 La superficie regada, que pasó de unos 8 millones de ha. a comienzos de los 60 hasta algo más de 19 millones al inicio de la presente década, tiene frecuentes problemas de organización para su uso y de escasez de financiamiento para inversiones en obras mayores de mantenimiento.
- 13.7 No obstante la existencia de estos problemas, la región incorporó en los últimos 20 años casi 50 millones de ha. a la superficie cosechada con cultivos principales y, en su conjunto, es la región mundial con mayor superficie arable aún no empleada. (Cuadros 8 y 9)
- 13.8 La posibilidad de expansión horizontal, por mayor ocupación de superficie, debe condicionarse por:
- a. el hecho de que ello no es posible para muchos países que prácticamente han agotado esta frontera,
  - b. las ingentes inversiones en infraestructura que requerirán las zonas aún disponibles, y
  - c. el escaso conocimiento sobre sistemas de producción que puedan manejar rentablemente a los sistemas ecológicos, esencialmente tropicales, sin degradarlos.