

PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

6

PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA
LA REACTIVACION AGROPECUARIA
EN LOS PAISES DEL AREA SUR

Agosto, 1989



PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

6

PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA
LA REACTIVACION AGROPECUARIA
EN LOS PAISES DEL AREA SUR

Agosto, 1989

SV ~~XXXXXXXXXX~~

00003181

1102
E10
Isq pl
no. 6
Ed. es.

CONTENIDO

Página

AGRADECIMIENTO	
RESUMEN EJECUTIVO	i
I. <u>INTRODUCCION</u>	1
II. <u>ESTRATEGIA DE REACTIVACION AGROPECUARIA</u>	3
A. ALGUNAS CARACTERISTICAS RELEVANTES PARA LA ACCION CONJUNTA	3
Introducción	3
Breve caracterización de la estructura económica y productiva de los países del Area Sur	4
El sector agropecuario en los países del Area Sur	9
Indicadores de integración subregional agropecuaria.....	12
Otros indicadores de integración subregional.....	16
Conclusiones	19
B. LA CONTRIBUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO AL DESARROLLO ECONOMICO DE LOS PAISES DEL AREA SUR: ALGUNOS TEMAS DE DISCUSION	19
Introducción	19
El desarrollo y la estructura económica de los países del Area Sur hasta inicios de los 80	21
El desarrollo agropecuario de los países del Area Sur	29
Los recursos naturales	29
La expansión de la frontera agrícola	30
La productividad agrícola	32
El crecimiento de la producción agropecuaria	33
La innovación tecnológica en la agricultura	34
La agricultura y el sector externo	36
La pobreza en el campo	40
Las políticas sectoriales	41

La base institucional	43
La agricultura del Area Sur hacia inicios de 1980: una síntesis	43
La crisis actual: consecuencias para el desarrollo económico. Nuevas oportunidades para el sector agropecuario	46
La crisis	46
Los efectos de la crisis sobre la situación económica general de los países del Area Sur	48
Los indicadores de la crisis	48
Las políticas frente a la crisis	51
Los principales efectos de la crisis sobre los sectores agropecuarios de los países del Area Sur	54
Las políticas sectoriales frente a la crisis	58
Conclusiones	60
C. BASES PARA UN PLAN DE ACCION CONJUNTA EN APOYO A LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO.....	62
Lineamientos estratégicos generales	62
Objetivos del Plan de Acción Conjunta	69
Instrumentos del Plan de Acción Conjunta	69
Políticas e instituciones: cambios requeridos y potencial de acciones comunes.....	70
Areas prioritarias para programas y proyectos de acción conjunta	72
a. Acciones conjuntas en la base productiva de los sectores agropecuarios del Area Sur	73
b. En la producción	74
c. En la comercialización	76
d. En lo institucional	77
III. <u>PROPUESTAS DE ACCION CONJUNTA</u>	81
A. INTRODUCCION	81

B.	PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ACCION CONJUNTAS	81
1.	Perfiles	81
	Programa Cooperativo de Investigación Agrícola en los Países del Area Sur (PROCISUR)	81
	Fortalecimiento de los Sistemas de Emergencia y Cuarentena Internacional en Salud Animal y Sanidad Vegetal en el Area Sur	85
	Evaluación de Plagas y Enfermedades de los Animales en los Países del Area Sur	91
	Programa de Investigación Económica: "Potencialidades y Restricciones para el Desarrollo Agrícola Conjunto de los Países del Area Sur".....	93
	Programa de Fortalecimiento de los Ministerios de Agricultura de los Países del Area Sur en Actividades de Comercio Exterior e Integración	98
2.	Ideas por desarrollar	102
	Apoyo para el establecimiento de un Sistema de Manejo Integrado de las Moscas de la Fruta en el Area Sur	102
C.	MECANISMOS FINANCIEROS	105
	Promoción de la Inversión en Proyectos Agropecuarios en el Area Sur	105
	Bases conceptuales del Programa de Promoción de Inversiones..	107
	Selección de las modalidades institucionales de acción	108
	Propuestas sobre la identificación y promoción de inversiones en el Area Sur	110
	Actividades	113
D.	MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA EJECUCION DEL PLAN DE ACCION CONJUNTA Y LA COORDINACION DE ACCIONES EN EL AREA SUR	116
IV.	<u>ANEXOS</u>	123
	Anexo 1. Resúmenes de los proyectos en negociación.....	125
	Red Regional de Postgrado en Ciencias Agronómicas.....	127

Asistencia recíproca para la lucha contra incendios forestales en países del Area Sur.....	132
Proyecto Regional de Políticas para la Agricultura del Area Sur.....	135
Anexo 2. Detalle de propuestas de PROCISUR.....	137
Resúmenes de proyectos básicos de PROCISUR	139
Resúmenes de proyectos prioritarios de PROCISUR.....	144
BIBLIOGRAFIA	157

AGRADECIMIENTO

Desde su inicio, la elaboración del "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América LATina y el Caribe" (PLANALC) ha constituido un proceso participativo de generación y concertación de ideas y propuestas de acción conjunta, tendientes a contribuir al desarrollo agropecuario de la región.

Por consiguiente son numerosas las instituciones y personas que de alguna manera han contribuido a la realización de esta tarea, tanto a través del amplio proceso de consulta efectuado, como de aportes específicos hechos a los distintos documentos que conforman el PLANALC.

Cabe entonces dar crédito a quienes de una u otra manera colaboraron en esta tarea, aun cuando pueden ocurrir omisiones involuntarias.

La preparación del presente documento se benefició con aportes de los Señores Viceministros de Agricultura y funcionarios técnicos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; de ALADI, BID, CEPAL, FAO, INTAL, y otros organismos participantes en la Reunión de Consulta Interagencial (1); representantes y personal técnico del IICA en los cinco países del Area Sur. Tuvieron responsabilidad directa en la redacción de aspectos diversos del documento, las siguientes personas: C. Barbato da Silva; R. Casás; J. Delgado; Ruy de Villalobos; R. Dugas; C.Garramón; E. Gastal; J. Raigosa; C. Rucks; A. Veras; J.F. Yriart.

La responsabilidad global por la elaboración del PLANALC estuvo a cargo de Félix M. Cirio, quien actuó como coordinador; y de un grupo de trabajo constituido por: C. Luiselli, F. Jordán, H. Mussman, C. Pomareda, R. Quirós, E. Trigo, D. Londoño y F. Dall'Acqua. Para esta tarea se contó también con los aportes de una Comisión Asesora Internacional integrada por: R. Campbell, F. Homem de Melo, D. Ibarra, R. Junguito, A. McIntyre, M. Petit, E. Schuh, L. Reca, y M. Urrutia.

(1) Participaron además de esta reunión, por orden alfabético: ALIDE; BCIE; CARDI; CARICOM; CATIE; CIAT; CIMMYT; CIPREDA; CMA; CORECA; FAO; BIRF/Banco Mundial; IFPRI; INTAL; ISNAR; JUNAC; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España; OEA; OIRSA; OPS/OMS; PNUD; SELA; SIECA; UNESCO; University of West Indies.



RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION

A diferencia de otras subregiones de América Latina, los cinco países que componen el Area Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) no conforman un esquema explícito de integración. Esto provoca la necesidad de definir con mayor propiedad los elementos comunes (e identificar las diferencias más relevantes), a fin de justificar la viabilidad de considerarlos en su conjunto para el diseño de una estrategia común de desarrollo agropecuario.

Esta concepción de "estrategia conjunta" se refiere básicamente a la identificación de problemáticas comunes que puedan ser objeto de acciones conjuntas para su superación, pero no pretende, de ningún modo, abarcar todos los aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo agropecuario. Reconocer esta perspectiva es fundamental si se desea que el esfuerzo conjunto tenga coherencia y sentido: se trata de identificar áreas de coincidencia en las cuales la acción conjunta contribuye al éxito de las estrategias nacionales y no pretender que las estrategias nacionales sean "compatibilizadas íntegramente en una estrategia subregional".

La revisión de las características estructurales de las economías de los países del Area Sur y -en especial, la identificación de rasgos comunes al desarrollo de los sectores agropecuarios y a su inserción en la economía mundial, así como el examen somero de varios indicadores objetivos de integración, a través de las actividades agropecuarias, y un breve análisis de los esquemas explícitos de integración a nivel subregional, permiten concluir la existencia de amplios campos donde la acción conjunta de los países del área puede impulsar el desarrollo de las actividades agrícolas.

LA CONTRIBUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO AL DESARROLLO ECONOMICO DE LOS PAISES DEL AREA SUR: ALGUNOS TEMAS DE DISCUSION

La Agricultura del Area Sur hacia Inicios de 1980: Una Síntesis

Hacia fines de los 70, para los países del Area Sur, sus sectores agropecuarios seguían cumpliendo con los roles estructurales tradicionalmente asignados:

- proveedores del grueso de los alimentos demandados en el país,
- generadores de la mayor parte de las divisas producidas por las exportaciones;
- reservas de población y mano de obra no calificada para la industria urbana y para reabsorber el desempleo industrial en las fases recesivas del ciclo económico.

Sin embargo, varios procesos dinámicos introducían factores de cambio en numerosas características estructurales que, de profundizarse, podrían implicar variaciones irreversibles en la estructura tradicional. En ese sentido, cabe señalar los siguientes aspectos:

- a) En todos los países del Area Sur, el sector agropecuario sufrió transformaciones no marginales en la estructura de la producción, en las áreas bajo cultivo y en la productividad, que incidieron en su evolución y desarrollo.
- b) La integración de los sectores agropecuarios con otros sectores de la actividad productiva nacional fue otro rasgo basilar del desarrollo de los países del Area Sur.
- c) La importancia de los mercados externos para la producción agropecuaria del Area Sur se mantuvo y en algunos casos se incrementó (por ejemplo Chile y Paraguay). En efecto, entre el 45 y 50% de la producción agropecuaria del área se destina a los mercados mundiales y debe anotarse que el perfil de las exportaciones agropecuarias ha variado sustancialmente en su composición y destino, siguiendo las señales del mercado internacional. Para el Area Sur en su conjunto, las exportaciones agropecuarias representan más del 60% del valor de las exportaciones totales.
- d) El grado de integración subregional en el comercio de productos agropecuarios no aumentó significativamente a lo largo de los años considerados.
- e) Todos los países del Area Sur (con la probable excepción del Uruguay) incrementaron sus gastos en investigación y extensión agrícola; los resultados fueron importantes en términos de tasas de adopción de tecnologías y de incremento de los rendimientos y productividad agropecuaria.

Los principales efectos de la crisis sobre los sectores agropecuarios de los países del Area Sur

Antes de comenzar a analizar los impactos de la crisis actual sobre el desempeño de los sectores agropecuarios de los países del Area Sur, es conveniente detenerse en la caracterización del conjunto de fenómenos que constituyen la "crisis" desde una perspectiva latinoamericana.

En realidad, desde fines de la década de los 60, la economía mundial dejó de lado un sendero casi permanente de crecimiento, iniciado a fines de los 40, y comenzó a enfrentar una serie de crisis con procesos de ajuste y reacomodamiento de casi todas las economías del mundo industrializado, con innegables efectos en las economías periféricas.

Si bien los países latinoamericanos y, en particular, los países del Area Sur no estuvieron exentos de los impactos producidos por estos ciclos (por ejemplo la vulnerabilidad del Brasil ante los incrementos de los precios del petróleo en 1973-1974 y 1978-1979), el rasgo fundamental a destacar es que esas crisis no interrumpieron el modelo de desarrollo vigente ni el carácter de la inserción de estas economías en la economía mundial.

La crisis iniciada en 1981, por el contrario, ha golpeado en forma particular las economías de ALC las que, en su mayoría, han iniciado procesos de ajuste y recesión profundos que implicaron tanto caídas de las tasas de crecimiento como también tasas de crecimiento negativas. Lo más importante, sin embargo, es que la crisis actual ha puesto en tela de juicio la viabilidad entera de los modelos de desarrollo de casi todos los países de América Latina, y del Area Sur en particular.

Es dentro de este marco que debe entenderse la reconsideración del rol de los sectores agropecuarios en los países del Area Sur. La forma y la intensidad en que la crisis ha afectado la actividad económica general y la agricultura en particular depende, en gran medida, de las características estructurales que las economías consideradas y sus sectores agropecuarios fueron instaurando, a lo largo de más de las dos décadas previas a la explosión de la crisis.

A seis años del inicio de la crisis de ajuste económico mundial, la revisión de la evidencia disponible permite concluir que:

- a) El Area Sur sigue siendo la región agroexportadora por excelencia de toda ALC, y una de las regiones de base agroexportadora especializada más importantes de la economía mundial.
- b) La competitividad de la agricultura del Area Sur ha sido el factor que explica la importancia agroexportadora de la subregión.

Tanto la enorme dotación de recursos naturales (aún no totalmente ocupados), como la adopción de tecnologías a ritmos cada vez más dinámicos, son las causas de importantes incrementos de la producción y productividad que han permitido la permanencia en mercados mundiales enormemente distorsionados.

- c) La composición de las exportaciones agropecuarias y la estructura de los mercados de las mismas han variado significativamente en casi todos los países del Area, a lo largo de las dos décadas analizadas. Este rasgo sirve de base para afirmar que la versatilidad y capacidad de adaptación a cambios en los mercados y a la introducción de nuevos productos es una característica estructural de las economías agrarias del Area Sur.

Cabe señalar, sin embargo, que el grado de integración subregional en el comercio de productos agropecuarios no aumentó significativamente durante los años considerados.

Si bien las importaciones provenientes del Area mantuvieron su importancia relativa en el total de importaciones agropecuarias, la importancia del Area como mercado se redujo relativamente.

- d) El efecto multiplicador de la actividad económica por incrementos de la producción agropecuaria, ha ido ampliándose constantemente a través del tiempo, debido a la incorporación creciente de insumos y bienes de capital extrasectoriales. Este proceso ha sido detenido relativamente por los efectos de la crisis.

- e) La estructura agraria y social del campo ha sufrido importantes modificaciones en varios países del Area Sur.

La aparición de nuevos agentes de la producción (de proveniencia extrasectorial o con capacidades gerenciales modernas) ha acelerado el proceso de "industrialización del campo", provocado procesos de concentración y/o centralización fundiaria y constituyendo la base social del dinamismo tecnológico ya señalado. Este proceso, a su vez, ha acelerado la proletarianización de núcleos de pequeños productores tradicionales. Así, subsisten grandes dicotomías en la estructura social y productiva de varias de las economías agrarias de los países del Area (i.e. Brasil, Paraguay). Asimismo, las "explotaciones familiares" rentables, van perdiendo espacio ante los cambios apuntados.

- f) El rol anticíclico o la mayor "resistencia a la recesión" del sector agropecuario no es un rasgo que haya caracterizado al sector en los países del Area Sur.

Aparentemente, sólo en el caso del subsector de alimentos de algunos países y con una estructura de pequeños productores especializados en estos cultivos, se ha podido constatar esta función del sector en el marco de la crisis y recesión.

- g) Lo anterior no debe llevar a concluir que el desempeño del sector es función exclusivamente dependiente de la marcha de la actividad global de la economía. La evidencia revisada prueba que:

- políticas sectoriales bien diseñadas y oportunamente implementadas permiten la reactivación de la actividad agrícola aún en medio de un ambiente macroeconómico recesivo;
- la versatilidad de la oferta basada en el sector agropecuario exportable es muy amplia y brinda grados de libertad no previsible para el incremento de la actividad y de otras actividades económicas encadenadas al sector (i.e. caso Chile en el desarrollo silvofrutícola).

Así, hacer depender las proyecciones de crecimiento del sector agropecuario de la evolución de la demanda interna es, en el mejor de los casos, una hipótesis restringida y demasiado conservadora; la característica básica agroexportadora de las economías agrarias del Area Sur obligan a considerar como un factor de dinamismo autónomo y siempre vigente a los nuevos productos y mercados externos.

- h) La debilidad progresiva del sector público agropecuario.

En varios países del Area Sur constituye una restricción importante al despliegue de acciones novedosas compatibles con las potencialidades de una reactivación agropecuaria en el área,

y también con una estrategia de acciones conjuntas con este cometido. Ciertamente, esta situación se ha agudizado durante la crisis pero reconoce, sin duda, antecedentes estructurales.

La solución de esta limitación dependería de políticas a nivel nacional, pero también la acción conjunta a nivel multinacional podría contribuir a este objetivo.

HACIA UN MARCO DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO

A. Lineamientos Estratégicos Generales

La identificación y formulación de una estrategia de acción conjunta para la reactivación y desarrollo agropecuario del Area Sur requiere de ciertas precisiones previas de orden conceptual. En efecto, desde la perspectiva de la teoría económica ortodoxa, la integración económica es un proceso donde la ventaja principal recae en una mejor asignación de los recursos provenientes de una especialización basada en las ventajas comparativas de los distintos países miembros.

La lógica de los esquemas de integración entre países en vías de desarrollo, difícilmente puede asentarse en los preceptos normativos de la teoría ortodoxa de la integración económica. En efecto, más allá de consideraciones, y cuestionamientos de orden teórico, la mayor parte de las condiciones que darían lugar a ganancias provenientes de la integración, no se cumplen efectivamente en los países en vías de desarrollo. En especial, cabe destacar que:

- no existen producciones ni comercio especializado de productos dentro del grupo de países, sino todo lo contrario: una relativa homogeneidad de la oferta de productos (primarios en su mayor parte) y de la demanda de importaciones (artículos de consumo final durable y/o insumos industriales y bienes de capital);
- no es importante el comercio internacional intragrupo antes del proceso de integración, por lo que facilitar este tráfico sólo agrega elementos marginales a una situación de escasa complementariedad económica.

Así, desde este enfoque, no habría mayores ventajas en apoyar procesos de integración entre países en vías de desarrollo.

Por el contrario, el argumento principal para la integración entre países en desarrollo tiene que ver con la creación de nuevas bases para que emerja un nuevo perfil de producción y de comercio exterior. En otras palabras, la ampliación de un mercado protegido daría bases para la aplicación del argumento clásico de la industria naciente, ahora a nivel supranacional.

Un aspecto no incluido generalmente en los argumentos defensores de la integración económica entre países en desarrollo, es el del aumento de

la capacidad conjunta del nuevo bloque económico frente al resto de la economía mundial.

Lo anterior encuentra una aplicación pertinente y un principio estratégico central en el caso de los sectores agroexportadores de los países del Area Sur.

El objetivo sería el incremento (o al menos el mantenimiento) de la cuota de participación en las exportaciones mundiales de productos agropecuarios.

Los medios pasarían, a nivel de la producción, por políticas de incremento de la productividad mediante la investigación conjunta, la difusión y maximización de la adopción de tecnologías, el incremento de la sanidad vegetal y animal, y la producción a costos decrecientes de insumos requeridos por las tecnologías adoptadas.

Los efectos indirectos (más allá del objetivo perseguido) implican el aumento de los encadenamientos eficientes en la matriz de producción intrarregional, ligados a las mercancías que desde el principio constituyen parte fundamental del perfil exportador de los países considerados.

Las anteriores consideraciones y la revisión de las principales características de los sectores agropecuarios del Area Sur permiten proponer, como pautas para una estrategia de largo plazo, los siguientes enunciados:

a. Potenciar la base agroexportadora común del Area Sur

La característica estructural principal de las economías agrarias del Area Sur es su esencial orientación a los mercados mundiales. Cada país del Area ha logrado desarrollar actividades agrarias con competitividad a nivel internacional. Se trata de potenciar este rasgo mediante acciones conjuntas que se dirijan al mejoramiento de la oferta exportable subregional.

En relación con el mejoramiento y expansión de la oferta exportable, cabe señalar los siguientes lineamientos estratégicos:

- 1) la implementación de enérgicas políticas y programas comunes de sanidad y control sanitario de productos vegetales y animales a fin de, por un lado, elevar la calidad y limitar las pérdidas por estas causas de toda la producción subregional y, por otra parte, potenciar los esfuerzos de cada país, evitando la difusión de patologías a través de las fronteras y paralelamente superar las barreras sanitarias en los países del área;
- 2) el reforzamiento de las actividades conjuntas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, a fin de reducir las brechas y la heterogeneidad productiva a nivel subregional;

- 3) la definición de políticas conjuntas más claras y permanentes para el manejo de recursos naturales comunes (grandes cuencas; regiones agroecológicas similares, etc.);
 - 4) la programación de políticas y acciones que refuercen la producción y el acceso eficiente a nivel subregional de bienes de capital e insumos para la agricultura;
 - 5) la configuración de complejos agroindustriales de alcance subregional, con el fin de aumentar, por un lado, las ventajas de escala a nivel mundial para la producción de bienes procesados de origen agropecuario y, por otra parte, minimizar los riesgos de fallas en el abastecimiento de materias primas agrícolas;
 - 6) la identificación y solución de deficiencias en la infraestructura y servicios de apoyo a la producción agropecuaria a nivel subregional, mediante una programación de los transportes, la energía, las instalaciones de almacenamiento, etc., orientada a maximizar los impactos positivos sobre la producción agropecuaria; y
 - 7) la formulación de políticas nacionales, dirigidas a combatir la pobreza rural, podría verse facilitada por una estrategia exitosa de modernización de la agricultura de exportación. En efecto, mediante programas de incorporación de los pequeños productores a líneas de agroexportación, como también mediante la generación de oportunidades de empleo agroindustriales, se podrían ampliar las posibilidades de dar solución a estas graves carencias sociales.
- b. **Aumentar y consolidar la inserción en los mercados mundiales de los productos agropecuarios del Area Sur**

En este sentido, la promoción y fomento de la demanda externa, así como la búsqueda de nuevos mercados, requeriría la adopción de las siguientes pautas estratégicas de acción conjunta:

- 1) La política de alianzas frente a terceros en los foros político-técnicos internacionales debería continuar y profundizarse.

La experiencia del Grupo de Cairns en el GATT puede ampliarse a otros tipos de alianza permanente para la defensa de los intereses comerciales de la subregión. Estas acciones podrían conducir a aumentar sustancialmente el poder de negociación de los países del Area Sur, no sólo en foros multilaterales sino también frente a presiones bilaterales.

Las perspectivas de incremento de los valores de las exportaciones de las principales "commodities" con origen en

el Area Sur dependen, en gran medida, de la progresiva reforma de las políticas proteccionistas de los países industrializados en materia agrícola y agroindustrial. Todo esfuerzo conjunto dirigido a estos objetivos debe ser considerado de alta prioridad para la acción conjunta.

- 2) Las políticas y acciones conjuntas de promoción de exportaciones de origen agropecuario no tradicional deberían consolidarse y armonizarse.

Existe una tendencia creciente al comercio de "productos agropecuarios de alto valor" ("high value agrobased products") que persistentemente va desplazando el comercio de otros productos tratables.

Los países del Area Sur tienen grandes potencialidades para ingresar con más energía en estos flujos comerciales, el diseño de políticas de apoyo específico a estas exportaciones debería incluirse en la política sectorial conjunta.

La evolución de los mercados mundiales, aún en los años de la crisis, prueba que los mismos pueden absorber cantidades crecientes de productos nuevos o "fuera de estación". Los países del Area son, y lo seguirán siendo durante un decenio al menos, "pequeños oferentes" en estos nichos de mercado. El aprovechamiento de estas oportunidades da bases para una nueva expansión de las exportaciones de origen agropecuario.

La asistencia e información recíproca entre los países del Area Sur potenciaría los beneficios por obtener.

- 3) Las acciones conjuntas, tendientes a aumentar el control nacional de la comercialización externa de productos de origen agropecuario, son un elemento estratégico importante.

Dada la tendencia a la conformación de grandes empresas transnacionales de comercialización de productos agrícolas, sería recomendable la acción conjunta de los países del área para establecer empresas de comercialización multinacional (públicas-privadas o mixtas) a fin de consolidar posiciones en el mercado mundial desde bases más fuertes y con funciones-objetivo que respondan a los intereses de los agentes económicos nacionales.

Similares tendencias se detectan en el comercio de alimentos procesados y otros productos elaborados sobre la base de materias primas agropecuarias.

La conformación de conglomerados agroindustriales multinacionales daría posibilidades reales a los países del Area Sur para participar en estos mercados en expansión, aprovechando al máximo los beneficios por obtener.

c. Satisfacer progresivamente la demanda interna de productos agropecuarios con producción a nivel subregional

Las políticas globales orientadas a "saldar la deuda interna social" en los países del Area Sur que, aún con las restricciones del ajuste externo comienzan a encararse en el marco de progresivos avances democráticos en la subregión, proponen escenarios con indudables impactos en la demanda interna de alimentos y otros productos de origen agropecuario.

En este sentido, cabe señalar una serie de pautas compatibles tanto con estrategias redistributivas, como con los objetivos de estabilización de precios y programas antinflacionarios de varios países, y lógicamente, con la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario a nivel subregional:

- 1) La armonización de políticas de producción y abastecimiento alimentario a escala subregional constituye un sendero estratégico por recorrer.

Más allá de las oportunidades que se abren a partir de una perspectiva orientada a los mercados externos, el mercado interno de productos agropecuarios tiene todavía grandes posibilidades de expansión. El Brasil, en particular, constituye un mercado cuyas fronteras de consumo son aún enormes.

Los productos básicos, en especial los alimentos, encuentran barreras no marginales para aumentar el comercio intrasubregional. Un análisis de las ventajas globales que se obtendrían mediante un proceso creciente de liberación del comercio intrarregional de alimentos, probaría que es conveniente para todas las partes emprenderlo en forma gradual y consensual.

- 2) La estrategia conjunta reconoce que la "imagen-objetivo" pasaría entonces, no por "enclaves exportadores", sino por un creciente mejoramiento de las calidades de productos tradicionales y de nuevos productos, generados para un "mercado global", donde la dicotomía mercado nacional vs. mercado externo iría desapareciendo gradualmente.

Así, la necesaria calificación creciente ("up grading") de los productos agropecuarios destinados a una mejor inserción en los mercados mundiales provocará, sin duda, la creación de nuevos segmentos de mercado interno en varios de los países del Area Sur.

- 3) La consideración de los mercados de ALC, fuera del Area Sur, no puede estar ausente de estas pautas. En efecto, los estudios en marcha a nivel de otras subregiones de ALC muestran los enormes déficits alimentarios y de otros productos de base agropecuaria cuya provisión se origina extrarregionalmente

El análisis integrado de la región de ALC permitirá señalar con mayor rigor, cuán grandes son las posibilidades de sustituir a nivel regional, importaciones de estos productos.

B. Objetivos del Plan de Acción Conjunta

Los objetivos del Plan de Acción Conjunta derivan, por un lado, de la constatación de la insuficiencia de las políticas nacionales autónomas para maximizar objetivos de desarrollo agropecuario y de desarrollo económico general, a partir de la crisis; y por el otro, de las conclusiones obtenidas sobre los lineamientos estratégicos para la reactivación y el desarrollo agropecuario de la subregión.

Así, el Plan de Acción Conjunta a nivel del Area Sur, reconoce los siguientes objetivos:

- a) Potenciar el rol del sector agropecuario para la reactivación y el desarrollo económico de los países del Area Sur a partir, de la crisis actual.
- b) Fortalecer la capacidad productiva común a partir tanto de acciones y políticas conjuntas que potencien los esfuerzos nacionales, como de acciones conjuntas dirigidas a aumentar la capacidad e importancia de la subregión en los mercados mundiales.
- c) Aumentar la eficiencia de la producción agraria y agroindustrial mediante la introducción de efectos de escala que se producirían tanto a causa de medidas integracionistas, como de alianzas frente a terceros.
- d) Incrementar la capacidad negociadora y el poder relativo en los mercados mundiales de los países del Area Sur, mediante alianzas permanentes construidas alrededor del desarrollo del sector agropecuario.
- e) Contribuir a solucionar problemas estructurales de las economías agrarias nacionales, mediante la armonización progresiva de las políticas de incentivos, de desarrollo tecnológico, de comercialización agrícola y de fortalecimiento institucional.

C. Instrumentos del Plan de Acción Conjunta

La formulación y posterior ejecución de un Plan de Acción Conjunta requerirá, sin duda, de una batería de instrumentos sumamente amplia y versátil. En efecto, tanto el potenciamiento de instrumentos de

política existentes como la creación de nuevos instrumentos, deberá ser considerado y llevado a cabo adecuadamente.

En forma general, puede señalarse que el arsenal de instrumentos deberá, como mínimo, incluir los siguientes:

- a) Reformas y/o creación de normativas e instrumentos legales vigentes a nivel nacional y/o internacional.
- b) Reformas y/o fortalecimiento de las instituciones nacionales vinculadas al sector, así como de algunas instituciones internacionales pertinentes.
- c) Formulación de programas de cooperación técnica, capacitación y toda otra acción tendiente al mejoramiento de los recursos humanos y tecnológicos de la subregión.
- d) Identificación de necesidades de financiamiento y diseño de una programación conjunta para la obtención de los recursos financieros requeridos, ya sea para la ejecución de los programas y proyectos de inversión, o para otros fines, tales como eventuales compensaciones a grupos sociales por reformas estructurales y de política causadas por la ejecución del Plan.

Desde el punto de vista metodológico, la "batería de instrumentos de política" se cruzará con el listado de áreas de acción conjunta en forma integral. Así, cada área de acción conjunta puede provocar el despliegue total o parcial de tareas dirigidas a la formulación de diferentes tipos de instrumentos.

En esta etapa de los estudios, sería prematuro y no conducente intentar una enumeración de instrumentos pertinentes a cada área de acción conjunta. En rigor, la formulación del Plan de Acción Conjunta requiere de las siguientes etapas:

- a) Obtención de consenso técnico-político sobre las áreas de acción conjunta identificadas a partir de los lineamientos estratégicos subregionales y los objetivos del Plan.
- b) Calificación de dicho consenso mediante la determinación de prioridades, conceptuales y temporales, entre las distintas áreas de acción conjunta.
- c) Programación de tareas para la identificación de los instrumentos de política correspondientes a cada área de acción conjunta.
- d) Formulación del Plan de Acción Conjunta mediante la preparación, total o parcial, de los instrumentos seleccionados (i. e. reformas legales, reformas institucionales, programas y proyectos de inversión, programas de cooperación técnica, etc.).
- e) Organización institucional para la ejecución, seguimiento y reformulación periódica del Plan de Acción Conjunta.

D. Identificación Preliminar de Areas de Acción Conjunta

Una vez aclarados conceptos básicos de la formulación del Plan de Acción Conjunta, es necesario concluir con un esfuerzo de identificación de áreas de acción conjunta en los países del Area Sur. En la presente sección se rescatan las bases que brindan tanto los rasgos estructurales de las economías agrarias de los cinco países, como las pautas estratégicas y las políticas nacionales vigentes, para identificar áreas de acción conjunta con grados, "a priori", de alta factibilidad.

Por lo tanto, a partir de las siguientes fuentes:

- las características comunes del Area Sur (Sección I);
- los rasgos estructurales de las economías agrarias de los países del área (Sección II);
- los lineamientos estratégicos generales;
- el análisis de compatibilidad de políticas nacionales.

Es posible proponer tentativamente un listado de áreas de acción conjunta. Estas áreas serían el objeto de las siguientes etapas de formulación del Plan; a saber, la preparación a nivel más detallado de los instrumentos adecuados para la consecución de los objetivos del Plan en cada área de acción específica.

En esta etapa se propone el siguiente ordenamiento de las posibles áreas de acción conjunta:

- a. **Acciones conjuntas en la base productiva de los sectores agropecuarios del Area Sur.**
 - 1) manejo integrado de recursos naturales comunes (grandes cuencas, sabanas, valles interandinos, etc.);
 - 2) transferencia de tecnología y/o investigaciones conjuntas sobre problemáticas compartidas relacionadas con el manejo y conservación de recursos naturales.
- b. **En la producción**
 - 1) fortalecimiento y ampliación de los programas conjuntos de investigación y transferencia de tecnología agraria;
 - 2) consolidación de paquetes tecnológicos integrados con producción subregional armonizada tanto de bienes con origen agropecuario como extrasectoriales (i. e. bienes de capital; agroquímicos; semillas), con el doble objetivo de sustituir importaciones y aumentar la competitividad internacional conjunta;

- 3) fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad vegetal;
- 4) fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad animal;
- 5) programación de la producción agroindustrial a nivel subregional, armonizando requerimientos de cantidad y calidad de los insumos primarios.

c. En la comercialización

- 1) fortalecimiento de las alianzas (i. e. Grupo de Cairns) para la negociación conjunta en foros mundiales;
- 2) armonización de los codex alimentarios y otras normativas de protección al consumidor de alimentos frescos y/o procesados a nivel subregional, y compatibles con los requerimientos de los principales mercados mundiales;
- 3) programación de complejos agroindustriales integrados subregionalmente para aumentar la competitividad internacional, y para elevar la calidad de los alimentos procesados dirigidos a los mercados internos;
- 4) conformación de empresas conjuntas de comercialización de productos con "nichos de mercado" novedosos en los mercados mundiales;
- 5) formulación de políticas anticíclicas a nivel subregional, mediante la armonización de la oferta y demanda estacional de productos con fluctuaciones de la producción (i.e. hortalizas, frutas, lácteos, carnes, etc.).

d. En lo institucional

- 1) reforzamiento de los ministerios de agricultura en temas vinculados a la integración y/o acción conjunta subregional;
- 2) conformación de grupos de trabajo permanentes subregionales para el seguimiento y control de las políticas agrarias en los países del Area Sur;
- 3) reforzamiento de otras instituciones del sector público agropecuario, compatible con las nuevas funciones que requiere un proceso de acción conjunta para la reactivación agropecuaria;
- 4) capacitación conjunta de recursos humanos de distintos niveles de calificación.

La reseña anterior de áreas posibles de acción conjunta no debe considerarse ni taxativa ni exhaustiva. El proceso de formulación del Plan de Acción Conjunta irá enriqueciendo y, al mismo tiempo,

seleccionando el conjunto de áreas de acción conjunta con viabilidad de implementación por parte de los países de las distintas áreas de ALC.

Cabe señalar, por último, que la problemática del financiamiento de una serie de instrumentos del Plan de Acción Conjunta, si bien difícil en las actuales circunstancias hemisféricas, se vería facilitada por la presentación de propuestas comunes de varios países a los organismos internacionales de crédito y cooperación técnica. Esta modalidad, utilizada con éxito en otros sectores de actividad (i. e. aprovechamientos energéticos binacionales) debería ser incorporada a la práctica de los sectores públicos agropecuarios de la región.

E. Las Propuestas de Acción Conjunta

Las propuestas de acción conjunta se han agrupado en tres tipos: proyectos de cooperación técnica, mecanismos financieros, y mecanismos institucionales para la ejecución del Plan de acción.

1. Proyectos de cooperación técnica

Los proyectos de cooperación técnica que se presentan a continuación son consecuencia del proceso de identificación y obtención del consenso técnico político, para su incorporación al Plan de Acción Conjunta.

a. Perfiles

Programa Cooperativo de Investigación Agrícola en los Países del Area Sur (PROCISUR)

Las propuestas de acción relacionadas con tecnología para el Plan de Acción Conjunta dentro del Area Sur, se concentran en la consolidación y ampliación de los mecanismos cooperativos ya existentes en la subregión.

El actual PROCISUR se origina en las actividades de intercambio tecnológico entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, -promovidas por el IICA desde finales de la década de 1960-. Especialmente en trigo, maíz, ganadería, pasturas, programación y análisis económico; tuvieron una primera consolidación a través del Proyecto IICA-Cono Sur/BID, que se desarrolló con financiamiento de esta última institución entre 1980 y 1983. En 1984 se expandieron las actividades y se espera terminar la fase de implementación en 1990. Por este motivo se propone como base para las acciones conjuntas, dentro del Plan de Reactivación, la institucionalización definitiva de este mecanismo cooperativo.

El actual marco favorable para la integración regional abre la enorme posibilidad de que muchos de los problemas que afectan a los países puedan ser encarados a través de acciones conjuntas, que permitan aprovechar las capacidades técnicas de cada país, las economías de escala y la mayor capacidad de negociación que resulta de la ejecución conjunta de las actividades acordadas.

Los objetivos del programa son:

1. Apoyar las acciones conjuntas de las instituciones nacionales de investigación agropecuaria de los países participantes, a fin de intensificar el intercambio de tecnología agropecuaria.
2. Promover la asistencia recíproca entre los países participantes con fines de propiciar el aprovechamiento, divulgación y utilización de las tecnologías desarrolladas por dichos países individualmente, a través del intercambio horizontal de conocimientos, experiencias y materiales genéticos generados por la investigación agropecuaria en los países participantes.
3. Identificar nuevas posibilidades de esfuerzos integrados, acciones cooperativas y/o conjuntas entre los países participantes para el aprovechamiento de los recursos disponibles y la búsqueda de soluciones a problemas comunes.
4. Cooperar en la articulación de las acciones de los organismos nacionales de investigación agropecuaria y de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola.
5. Apoyar la identificación y transferencia, desde otros países del mundo hacia los países participantes, de los conocimientos útiles al desarrollo agropecuario.
6. Mantener información actualizada de la situación orgánica y funcional de los organismos de investigación agropecuaria de los países del Cono Sur.
7. Identificar, preparar y ejecutar proyectos integrados de cooperación, inclusive estudios que sirvan de apoyo al proceso de integración tecnológica.

Los proyectos comprenderán actividades integradas de: cooperación técnica recíproca, asesoramiento, capacitación, realización de estudios y análisis, e investigaciones conjuntas.

El costo anual del programa en recursos efectivos, contemplados en el convenio, se estima en el equivalente de hasta US\$950 000.

Fortalecimiento de los Sistemas de Emergencia en Cuarentena Internacional en Salud Animal y Sanidad Vegetal en el Area Sur

El sector agropecuario de los países del Area Sur es importante, no sólo como abastecedor de la mayor parte de los alimentos y productos agropecuarios que se consumen en la región, sino también como proveedor de excedentes exportables, cuyos volúmenes superan a las importaciones agropecuarias en una relación de cinco a uno, contribuyendo de manera efectiva a la generación de divisas y a la economía general de los países.

Objetivos

Los objetivos que persigue este proyecto son los siguientes:

1) Objetivo general

Prevenir el ingreso y/o dispersión de plagas y enfermedades cuarentenarias y evitar que el comercio agropecuario internacional se vea afectado por problemas cuarentenarios.

2) Objetivos específicos

a) Lograr el establecimiento de sistemas de emergencia en salud animal y sanidad vegetal, aplicables a los servicios nacionales de salud animal y sanidad vegetal de los países del Cono Sur.

b) Mejorar la capacitación del personal profesional, técnico y no técnico de los servicios nacionales de sanidad agropecuaria, en el diagnóstico de enfermedades y plagas cuarentenarias y en la aplicación de medidas de emergencia fitozoosanitarias.

c) Capacitar y/o actualizar al personal profesional, técnico y no técnico a cargo de los servicios de cuarentena agropecuaria internacional, en técnicas de vigilancia e inspección de productos agropecuarios en puertos de entrada internacional.

d) Apoyar la implementación y equipamiento de los servicios nacionales de sanidad agropecuaria, para permitir y/o mejorar el funcionamiento de los servicios de emergencia y cuarentena internacional agropecuaria.

Este proyecto tiene dos componentes:

1) fortalecimiento de los sistemas nacionales de cuarentena internacional agropecuaria; y

2) establecimiento y/o fortalecimiento de los sistemas de emergencia fitozoosanitaria.

Los ejecutores del proyecto serán: la Comisión Interamericana de Salud Animal (COINSA), y el Consejo Directivo del Comité Regional de Sanidad Vegetal (COSAVE) del Cono Sur.

El costo total del proyecto para los cuatro años se estima en US\$2 496 400.

Evaluación de Plagas y Enfermedades de los Animales en los Países del Area Sur (cambia título del anterior sobre Fortalecimiento de la Red Sur de Laboratorios de Diagnóstico Veterinario)

Este proyecto propone fortalecer los servicios de salud animal de los países del Area Sur a través de la implementación de unidades nacionales encargadas de la captación, procesamiento y análisis de datos sobre la presencia de enfermedades y plagas animales, y la evaluación económica de los daños que causan, y el fortalecimiento de la capacidad técnica de los laboratorios de salud animal, mediante el establecimiento de un mecanismo de intercambio tecnológico entre los mismos.

Las bases conceptuales del proyecto son introducir en los servicios veterinarios de los países del Area Sur, una metodología comprobada, que permita conocer con un alto grado de confiabilidad el impacto económico de las enfermedades y plagas animales en la producción, productividad y comercialización pecuaria.

Los objetivos del proyecto son:

- 1) Instrumentar y fortalecer las redes nacionales de laboratorios de salud animal de los países del Area Sur para garantizar la confiabilidad de los resultados sobre el diagnóstico de enfermedades y plagas, estableciendo un mecanismo de intercambio tecnológico horizontal subregional en este campo.
- 2) Implementación de unidades nacionales para la captación, procesamiento y análisis económico de datos sobre la prevalencia, incidencia, distribución, enfermedades y plagas.
- 3) Establecimiento de un mecanismo a nivel subregional para difundir la información en los países.

Este proyecto se divide en dos componentes: la implementación de un mecanismo de evaluación económica de las plagas y enfermedades animales, y el establecimiento de un mecanismo de intercambio tecnológico entre los laboratorios de salud animal de los países del Area Sur (REDSUR).

Las actividades a desarrollar para la ejecución del proyecto son: establecimiento de mecanismos institucionales e interinstitucionales; capacitación de personal de laboratorios de salud animal; instrumentación de laboratorios; sistemas de evaluación económica de plagas y enfermedades, y programas de investigación diagnóstica y aplicada.

Programa de Investigación Económica: Potencialidades y Restricciones para el Desarrollo Agrícola de los Países del Area Sur

Las cuestiones conceptuales que surgen al definir las bases del Plan de Acción para América Latina -y en particular para el Area Sur- plantean requerimientos de investigación económica sobre las problemáticas agrícolas de estos países. Las nuevas coordenadas en que se desarrolla la agricultura latinoamericana y que son recogidas en las propuestas del Plan, ponen de manifiesto que ese esfuerzo de investigación tomará como objeto los procesos agrícolas/agroindustriales, pero los considerará a la luz de su inserción en el funcionamiento económico global, y necesariamente abiertos al contexto internacional y regional que los determina. La consideración de la región o subregión, como marco potencial de desarrollos conjuntos, no perderá de vista los perfiles nacionales y enfatizará su preocupación por conocer las limitaciones y potencialidades del contexto económico en su forma más estricta.

El objetivo del programa de investigación económica se centra en la dilucidación de las potencialidades y restricciones que se plantean en las economías del Area Sur, para llevar adelante un proceso de desarrollo agrícola/agroindustrial.

Se entiende que el cumplimiento de este objetivo coadyuvará a que los países del área puedan fundamentar sus estrategias integracionistas de largo plazo y encuadrar sus políticas sobre bases firmes.

El programa persigue, además, el objetivo de consolidar un espacio de investigación económica que sea ocupado conjuntamente por los estudiosos de estos temas en los diversos países. Este espacio académico establecerá lazos estrechos con la esfera pública -en especial con los ministerios de agricultura- y con los sectores privados involucrados.

La estrategia a seguir responde en términos generales a los objetivos planteados:

- a) Se deben dar pasos hacia una decantación conceptual y teórica de la temática a investigar.
- b) En la selección de temas se tendrán presentes las prioridades que plantea el desarrollo del Plan de Acción.
- c) El programa buscará que los estudios de base empírica que se realicen se ajusten a metodologías rigurosas y afines, de modo que se obtengan resultados comparables y compatibles.
- d) Se buscará confrontar sus hipótesis, avances y resultados con la visión de los responsables de la política agrícola.

- e) La estrategia abarca la preocupación por transferir los resultados de las investigaciones a diversos niveles, y aspira a montar mecanismos innovadores en este sentido.
- f) Se favorecerá el intercambio entre los investigadores de los diversos países.

Pueden identificarse cuatro componentes del programa:

- a) La coordinación;
- b) Los proyectos de investigación;
- c) El fortalecimiento de una infraestructura conjunta de investigación económica agrícola a nivel del área; y
- d) La divulgación a diversos niveles de los resultados de la investigación.

Programa de Fortalecimiento de los Ministerios de Agricultura de los Países del Area Sur en Actividades de Comercio Exterior e Integración

Los países del Area Sur constituyen la principal región exportadora de productos agropecuarios/agroindustriales de América Latina. El peso de estos sectores en la estrategia externa de estas economías ha sido históricamente importante.

Objetivos

El programa tiene dos objetivos:

- 1) Desarrollar capacidad de participación de los ministerios de agricultura de los países del Area Sur en la formulación de la política de comercio exterior agropecuario, en el marco de las estrategias externas globales de cada economía.
- 2) Crear los mecanismos de vinculación entre las dependencias y los expertos de los ministerios de agricultura de los cinco países que se ocupen de los temas de comercio exterior e integración.

El programa se visualiza como un avance en el camino de contribuir a la modernización y fortalecimiento de los sectores públicos agropecuarios de estos países.

El programa identifica tres componentes:

- a) conformación de los "núcleos" o grupos de trabajo y diseño de su programa de actividades a tres años;
- b) capacitación de los integrantes de los grupos y de los funcionarios del Ministerio en general, en las temáticas de comercio exterior; y

- c) montaje de un sistema de intercambio de información entre las dependencias involucradas en el programa.

El programa comprende las siguientes actividades: identificación del ámbito institucional en que, al interior de los ministerios de agricultura, sería conveniente radicar los grupos de trabajo; selección del personal técnico del Ministerio de Agricultura y Relaciones Exteriores que integrarán los grupos, así como de los organismos públicos o privados que se entienda pertinente incorporar al grupo, e instalación de los grupos.

b. **Ideas a Desarrollar**

Apoyo para el Establecimiento de un Sistema de Manejo Integrado de las Moscas de la Fruta en el Area Sur

Los mercados con capacidad de consumo de la producción hortofrutícola del Area Sur se encuentran en el hemisferio norte, donde por las condiciones climáticas inversas, es posible ofrecer frutas fuera de la temporada de producción, con las correspondientes ventajas que esto conlleva en relación con referencia y precio. Para tener acceso a esos mercados es necesario producir frutas y hortalizas que satisfagan las exigencias de calidad y de control fitosanitario.

Objetivo

Fortalecer la organización y las estructuras técnicas de las instituciones de sanidad vegetal a fin de establecer programas de manejo integrado de las moscas de la fruta en el Area Sur.

El proyecto contempla las siguientes actividades: diagnóstico de la situación de las moscas de la fruta; aplicación de métodos de manejo integrado y capacitación de técnicos y productores.

La estrategia general consiste en aunar y coordinar los esfuerzos de los países del Area para establecer sistemas de manejo integrado de las moscas de la fruta, que utilicen de manera racional y eficiente, métodos de control legal, cultural, mecánico, químico, biológico y autocida (técnica de insecto estéril-TIE).

Presupuesto

IICA	Gobiernos Locales	Recursos Externos
US \$482 010		
Capacidad instalada en el Area Sur.	Infraestructura y personal de Sanidad Vegetal	

2. Mecanismos Financieros

Promoción de la Inversión en Proyectos Agropecuarios en el Area Sur

Este proyecto se enmarca en el contexto del Plan de Acción Conjunta en apoyo a la reactivación agrícola y al desarrollo económico de América Latina y el Caribe cuya elaboración, con participación de los gobiernos, los demás organismos del sistema interamericano y otros organismos especializados, fue encomendada al IICA por la Junta Interamericana de Agricultura.

En setiembre de 1988, en Asunción, los vice ministros de agricultura del Area Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) consideraron un documento sometido por el IICA, titulado: "Estrategia de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en los Países del Area Sur - Ideas para discusión" y, en el contexto de la estrategia establecida de acciones conjuntas entre los países, fijaron los objetivos del Plan para el Area. Entre ellos incluyeron el desarrollo e integración agroindustrial con participación protagónica del sector privado. En tal sentido solicitaron al IICA la formulación de un programa de desarrollo agroindustrial y de una propuesta para el establecimiento de un fondo de preinversión, con énfasis en la agroindustria, pero que pueda también asistir la formulación de otros proyectos agropecuarios de inversión esenciales para viabilizar la inversión en la agroindustria.

Objetivos

Su propósito es identificar proyectos de inversión e inversores. Los inversores que se beneficiarán del Programa serán empresas públicas o privadas, cooperativas u organismos, -nacionales o multinacionales-, que agrupen pequeños productores y, si fuera del caso, también inversores de capital de riesgo de fuera del Area.

El Programa tendrá carácter experimental y una duración de cuatro años. Al tercer año de ejecución será evaluado, y los gobiernos decidirán entonces sobre su continuación y sobre el establecimiento de un fondo de preinversión, si la experiencia hubiese mostrado su necesidad.

Los costos del Programa serán financiados por un proyecto de cooperación técnica no reembolsable del BID. Gobiernos que desarrollan acciones de cooperación en los países del Area, así como organismos internacionales tales como la Comunidad Económica Europea, FONPLATA, etc., serán invitados a co-financiarlo.

El programa identificará proyectos de inversión integracionista en agroindustrias y proyectos de inversión "estratégica" en infraestructura, en la base productiva, en la comercialización y en las instituciones, que contribuirán

a abrir nuevos campos de inversión en la producción agroindustrial. La naturaleza del programa y su objetivo principal de promover la inversión privada, harán de él un instrumento singularmente adecuado para identificar estas necesidades de inversiones "estratégicas" y su beneficio para el sector privado.

3. Mecanismos Institucionales para la Ejecución del Plan de Acción Conjunta y la Coordinación de Acciones en el Area Sur

Propuesta de alternativas de mecanismos de coordinación subregional (a desarrollar) y la coordinación de acción en el Area Sur.

La propuesta reseñada en este documento responde a los lineamientos recibidos de la reunión de consulta celebrada en Santiago, Chile, el 16 y 17 de marzo de 1989.

Se la presenta en forma de convenio, que es el formato más simplificado en el cual se puede plantear la misma, el cual deberá ser complementado en etapas posteriores con los correspondientes reglamentos.

Se proponen tres alternativas que se resumen a continuación:

Alternativas

A	B	C
<p>Tres instancias de funcionamiento: a) Consejo Consultivo a nivel Ministerial, b) Comité Ejecutivo de Viceministros, y c) Secretaría de Coordinación</p>	<p>Consejo Consultivo a nivel Viceministerial y Secretaría de Coordinación</p>	<p>Consejo Consultivo de Ministros y Secretaría de Coordinación</p>

CONSIDERANDO

Que en la tercera Reunión de Consulta, realizada en Santiago de Chile, los días 7 y 8 de marzo de 1989, se solicitó al IICA la preparación de un documento para la creación del mecanismo de consulta, con base en las pautas establecidas por los Señores Viceministros en dicha Reunión.

ACUERDAN

Primera: Propósito

Establecer el Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los países del Area Sur (CONASUR). El CONASUR constituye el mecanismo institucional de consulta y coordinación de los ministerios de agricultura.

Segunda: Del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo, que se constituye en la instancia política de articulación e integración, está formado por los ministros de agricultura de los países del Area, quienes se reunirán al menos una vez al año.

Tercera: Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo que se constituye en la instancia de apoyo técnico-ejecutiva al CONASUR, está formado por los Viceministros de Agricultura de los países.

Cuarta: Secretaría de Coordinación

La Secretaría de Coordinación es el órgano ejecutivo del CONASUR; cumple tareas de coordinación y asesoramiento para atender la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Consejo Consultivo.

Quinta: De la Participación de los Países

Los ministerios de agricultura de los países del Area Sur se comprometen a: participar a través de sus respectivos Ministros en el Consejo Consultivo,

así como formular los reglamentos en los cuales se establezcan las bases para el funcionamiento del CONASUR.

Sexta: Del Apoyo del IICA

El IICA apoyará al CONASUR, destinando un miembro de su personal profesional internacional y ofrecerá la participación de las oficinas nacionales del IICA en los países miembros del CONASUR.

Sétima: De los Recursos Financieros

El CONASUR operará con recursos que provienen de cuotas de los países miembros, de aporte del IICA y de fondos especiales.

El Convenio tendrá una duración de cuatro años, contados a partir de la fecha de su firma, renovables de acuerdo a la conformidad de las partes, manifestada por escrito por lo menos sesenta días antes de su vencimiento.

INTRODUCCION

La IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura -conferencia especializada del Sistema Interamericano, convocada por la OEA, y realizada en Ottawa, Canadá, en agosto de 1987- en su recomendación No. X, encomendó al IICA "la elaboración, en colaboración con los países miembros, los demás organismos del Sistema Interamericano y otros organismos especializados, de un Plan de Acción Conjunta en apoyo a la Reactivación Agropecuaria y el Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe". Esta resolución recibió además el apoyo de la XVII Asamblea General de la OEA, en octubre de 1987; y el Plan deberá presentarse a la Junta Interamericana de Agricultura, en su reunión ordinaria a celebrarse en 1989 (1).

En cumplimiento de este mandato, el IICA ha propuesto y acordado un amplio mecanismo de consultas y participación, a fin de involucrar en la elaboración del Plan a los países miembros, las instituciones regionales y los organismos de cooperación técnica y financiera interesados en participar en esta iniciativa.

La organización de las tareas (2) de elaboración del Plan incluye por un lado planeamientos estratégicos y propuestas de acción a nivel hemisférico, y por el otro, el desarrollo de "planes de acción conjunta para la reactivación agropecuaria" en cada una de las cuatro subregiones que abarca el mismo (Central; Caribe; Andina y Sur). Estos últimos incluyen tres componentes principales: a) "estrategias", que se orientan a proveer un marco consensual sobre las áreas claves en las que deben concentrarse las acciones conjuntas de los países de las subregiones en pro del desarrollo agropecuario; b) propuestas de acción conjunta (programas, proyectos, etc.), en las áreas prioritarias; y c) mecanismos institucionales y financieros para la ejecución del Plan a nivel subregional.

Los lineamientos organizativos para la elaboración del Plan de Acción fueron aprobados por el Comité Ejecutivo del IICA en su Octava Reunión Ordinaria celebrada en San José del 1 al 4 de agosto de 1988, así como por los ministros y viceministros de agricultura en las reuniones de sus foros subregionales (Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA); Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC); Comunidad del Caribe (CARICOM).

-
- (1) Los documentos de trabajo y la declaración y recomendaciones de la IX CIMA pueden consultarse en: "Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo", IICA, San José, 1987.
 - (2) Ver: "Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe: pautas para su elaboración", No.1, IICA, junio 1988.

En el caso de los países del Area Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay) y dada la inexistencia de un foro específico, los ministros de agricultura de los cinco países aceptaron constituir, a iniciativa del IICA, un mecanismo de consulta a nivel viceministerial que perdurará mientras se elabore el Plan de Acción. A la fecha se han realizado tres reuniones de viceministros: la primera en Buenos Aires, el 2 y 3 de mayo de 1988; la segunda en Asunción, el 19 y 20 de setiembre de 1988; y la tercera en Santiago, el 7 y 8 de marzo de 1989. En la ante segunda de ellas, se aprobó la "estrategia para la acción conjunta" que se incluye en el capítulo II del presente documento; se discutieron preliminarmente algunas propuestas de acción y se acordó constituir grupos de trabajo nacionales, en los cinco países, que actuarían como contrapartes para la elaboración y análisis detallado de las propuestas de acción.

Posteriormente, en la reunión de Santiago, se analizaron las propuestas de acción desarrolladas, acordándose la mayoría de ellas, los cuales se incluyen en la sección III del este documento. Asimismo, existen otras propuestas de acción que aún están en proceso de concertación y se incluyen en el Anexo 1.

Este documento presenta una versión integrada de estos componentes, que en su conjunto constituyen el "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en los Países del Area Sur". Los planteamientos estratégicos, conducentes a la identificación de áreas prioritarias para la acción conjunta se incluyen en la sección II; los programas y proyectos de acción conjunta iniciales se detallan en el acápite III; en tanto que la última sección reseña los mecanismos institucionales y financieros para la ejecución del Plan.

Con los contenidos que se incluyen en esta versión, el documento se sometió a consideración de la Novena Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo del IICA, celebrada en San José del 12 al 16 de junio de 1989, el cual señaló su conformidad con el mismo y solicitó su elevación para consideración final por parte de la Junta Interamericana de Agricultura, que se reunirá en San José del 8 al 15 de octubre de 1989.

I. LA ESTRATEGIA DE REACTIVACION AGROPECUARIA

A. ALGUNAS CARACTERISTICAS RELEVANTES PARA LA ACCION CONJUNTA

Introducción

1. A diferencia de otras subregiones de América Latina, los cinco países que componen el Area Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) no conforman un esquema explícito de integración. Por otra parte, se trata de la subregión de ALC con mayor superficie geográfica y con mayor heterogeneidad ecológica.

En el caso de América Central, el Caribe o los países del Pacto Andino, la existencia de esquemas de integración subregionales permite encuadrar la factibilidad de acciones conjuntas en un amplio espectro de objetivos que todos los países comparten en modo explícito.

2. Sin perjuicio de lo anterior, los países del Area Sur integran distintos esquemas de integración o de acción conjunta que los relacionan con otros países de la región o del mundo entre sí.

Así, los cinco países son miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuatro de ellos (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) pertenecen a la Cuenca del Plata, tres de ellos (Argentina, Brasil y Uruguay) han iniciado un fuerte proceso de integración dirigido a la constitución de una Zona de Libre Comercio y cuatro de los mismos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) son miembros del Grupo de Cairns que negocia en forma conjunta en la Rueda de Negociaciones Multilaterales del GATT, el comercio de productos agrícolas.

Esta activa participación en esquemas supranacionales señala, al menos, la inexistencia de políticas nacionales explícitamente contrarias a pertenecer a esquemas de integración o a asociarse con otros países para el desenvolvimiento de políticas comunes, lo cual brinda bases sólidas para formular nuevas acciones de este tipo.

3. Sin embargo, la no existencia de un esquema de integración que los incluya a todos, provoca la necesidad de definir con mayor propiedad los elementos comunes (e identificar las diferencias más relevantes), a fin de justificar la viabilidad de considerarlos en su conjunto para el diseño de una estrategia común de desarrollo agropecuario.

Esta concepción de "estrategia conjunta" se refiere básicamente a la identificación de problemáticas comunes que puedan ser objeto de acciones conjuntas para su superación, pero no pretende, en ningún sentido, abarcar todos los aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo agropecuario. Reconocer esta perspectiva es fundamental si se desea que el esfuerzo conjunto tenga coherencia y sentido: se

trata de identificar áreas de coincidencia en las cuales la acción conjunta contribuya al éxito de las estrategias nacionales y no pretender que las estrategias nacionales sean "compatibilizadas íntegramente en una estrategia subregional".

En los párrafos que siguen se identificarán y analizarán elementos objetivos que dan bases para el tratamiento del Area Sur como una subregión adecuada para el planeamiento de acciones conjuntas, enmarcadas en la estrategia de reactivación y desarrollo del sector agropecuario.

Breve caracterización de la estructura económica y productiva de los países del Area Sur

4. La estructura económica y productiva de los países del Area, hacia mediados de la década de los 80, presenta los siguientes rasgos principales (ver cuadros 1 y 2):
 - a. Cuatro de los cinco países del área muestran una importancia relativa de los sectores primarios de producción inferior al 20% del PIB, mientras que tres países presentan un peso de la industria manufacturera que supera el 20% del total de ese agregado y una importancia significativa del sector servicios. Esta estructura productiva indica, en general, un grado de diversificación y desarrollo económico significativo.
 - b. La integración del sector agropecuario en la matriz de relaciones intersectoriales es relevante; es decir que los encadenamientos "hacia atrás" y "hacia adelante" de las actividades agrícolas tienen una intensidad y una permanencia de carácter estructural.

En efecto, estimaciones recientes indican que al menos tres países presentan valores superiores al 40% del valor bruto de la producción agropecuaria, correspondientes a insumos extrasectoriales, y el porcentaje de la producción agropecuaria que es transformado industrialmente es significativo. Estos guarismos dan cuenta de economías agrarias con un importante grado de modernización, donde no sólo la introducción de tecnologías es un factor explicativo importante, sino que también modificaciones de la estructura rural tradicional y del tipo de agente productivo en el campo han variado significativamente respecto a modelos tradicionales.

- c. El sector Servicios alcanza una importancia relativa superior al 45% en todos los países del Area. Cabe señalar, sin embargo, que la importancia de los sectores públicos es diferente entre los países considerados.

**CUADRO 1 - AREA SUR
ESTRUCTURA DEL PIB - 1985**

PAISES	PIB	AGROPECUARIO	INDUSTRIA	SERVICIOS
ARGENTINA	100	12	38	50
BRASIL	100	13	35	52
CHILE	100	6	39	55
PARAGUAY	100	26	26	48
URUGUAY	100	14	29	57
AREA SUR	100	12	36	52

FUENTE: Banco Mundial.

5. La consideración de la estructura del empleo en los cinco países del Area Sur, permite señalar que existen diferencias importantes entre esta estructura y la que surge de la estructura de generación del PIB. En general, son las diferencias en la productividad del factor trabajo las que explican estas discrepancias. Puede indicarse que en Brasil, Paraguay y Chile, la productividad por hombre ocupado es relativamente baja en los sectores agropecuarios, mientras que en Uruguay y en Argentina esta baja productividad relativa se encuentra en el sector industrial. Dada la composición del sector servicios y su función como proveedor de empleo, puede afirmarse que la productividad media en este sector es relativamente baja en todos los países del Area.

**CUADRO 2 - AREA SUR
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE
TRABAJO (en %)**

PAISES	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS
ARGENTINA			
1960	20.6	34.1	45.3
1980	13	33.9	53.2
BRASIL			
1960	52.1	18.4	29.5
1980	31.1	26.6	42.3
CHILE			
1960	30	30	40
1980	16.4	25.2	58.4
PARAGUAY			
1960	56.4	19	24.6
1980	48.5	20.6	30.9
URUGUAY			
1960	21.3	28.9	49.8
1980	15.7	29.2	55.1

FUENTE: OIT.

6. Cuando se considera el Area Sur en su conjunto, el peso relativo de los distintos países es obviamente diferente. Brasil constituye el "gigante" del Area y su participación en casi todas las variables analizadas para el Area en su conjunto no es nunca menor al 60%; Argentina es también importante y con Brasil explican el 90% de todas las variables analizadas para el Area Sur en su conjunto; los tres países restantes son también heterogéneos, pues Chile es cinco veces más grande que Uruguay y/o Paraguay los cuales son los dos países más similares en dimensión del Area.

**CUADRO 3 - AREA SUR
VALOR AGREGADO SECTORIAL-ESTRUCTURA POR PAISES. 1984
(en millones de US\$ y en %)**

PAISES	PIB	PIB % s/área	AGRO % s/área	IND. % s/área	SERVIC. % s/área
ARGENTINA	76 210	26	25	28.4	25
BRASIL	187 130	64	67	62	65
CHILE	19 760	7	3.4	7.3	7.3
PARAGUAY	3 870	1.3	2.8	1	1.2
URUGUAY	4 580	1.7	1.8	1.3	1.5
AREA SUR	291 550	100	100	100	100
% PBI	100		12.4	36.1	51.5

FUENTE: Banco Mundial.

7. El grado de apertura del Area Sur en su conjunto no es relevante. En efecto, en el Cuadro 4 puede observarse que las exportaciones sólo representarían, en promedio, el 14% del PIB, mientras que las importaciones apenas alcanzarían el 8%, en promedio, del mismo agregado. En consecuencia, el Area Sur puede considerarse en su conjunto una "economía relativamente cerrada" aplicando los criterios usuales para estos indicadores.

Sin embargo, a nivel de países la conclusión es diferente. El peso del Brasil, que es la economía más cerrada de todas, es la que explica las afirmaciones anteriores.

Los pequeños países presentan coeficientes de exportaciones superiores al 25%, destacándose Uruguay con casi el 30%, mientras que los coeficientes de importaciones para este grupo de países no son inferiores al 17%. Argentina es una economía relativamente cerrada pero con coeficientes crecientes de exportaciones.

**CUADRO 4 - AREA SUR
COEFICIENTES DE LAS IMPORTACIONES
(% del PIB)**

PAISES	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ARGENTINA	15.7	14.7	8.9	7.9	8.2	7.3
BRASIL	11.2	10.3	9.2	7.7	6.9	6.3
CHILE	27.2	30	21.3	18.4	19.5	17.1
PARAGUAY	20.3	21.1	22.6	16.4	26.3	27.2
URUGUAY	30.6	27.8	23.5	19.8	18.7	17.2

**COEFICIENTES DE LAS EXPORTACIONES
(% del PIB)**

PAISES	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ARGENTINA	11.9	14.7	17.3	17.8	15.9	19.5
BRASIL	8.8	11.2	10.2	12.1	13.7	12.8
CHILE	23.1	19.9	25.5	26.7	25.5	28.5
PARAGUAY	13.7	11.3	13.6	11.2	16.3	26.1
URUGUAY	21.8	22.9	25.5	30	28.5	29.8

FUENTE: CEPAL.

8. Una característica importante es el enorme peso que tienen las exportaciones agropecuarias, o de origen agropecuario, en el total de las exportaciones de los países del área. Con la sola excepción de Chile, donde estos productos representan el 15% de las exportaciones, los demás países presentan una concentración de las exportaciones agrícolas superior al 50% del total.

Esta característica estructural es un indicador del modelo de desarrollo seguido, con relativa homogeneidad, por los cinco países del Area Sur. En efecto, el proceso de industrialización ha sido orientado a satisfacer las demandas de los mercados internos, mientras las exportaciones han continuado siendo originadas en los sectores primarios tradicionales (agropecuarios, principalmente). En el caso de Brasil, el proceso de industrialización ha alcanzado una madurez y un perfil tal que ha permitido el desarrollo exitoso de exportaciones de productos manufacturados desde mediados de la década anterior (y hacia mediados de los 80, las exportaciones agropecuarias sólo representaban el 37% del total). No obstante lo anterior, es necesario destacar la importancia de las MOA (manufacturas de origen agropecuario) en el perfil de las exportaciones brasileñas, las cuales representan, según los años, entre un 25 y un 33% del total de las exportaciones.

CUADRO 5 - AREA SUR
PARTICIPACION VALOR EXPORTACIONES AGROPECUARIAS EN TOTAL

PAISES	1960	1970	1980	1985
ARGENTINA	94.7	94.3	69.3	67.9
BRASIL	88.4	72	46.8	36.4
CHILE	n.d	3.3	8	14.2
PARAGUAY	n.d	77.4	75	95.9
URUGUAY	n.d	83.8	56.4	54.3

FUENTE: CEPAL.

9. El análisis del sector externo de las economías del Area Sur no puede dejar de señalar el elevado grado de endeudamiento externo de estos países. En efecto, en el Cuadro 6 puede observarse que todos los países del área presentan deudas externas cuyo monto agregado es siempre mayor al 45% del PIB (y para el Area Sur en su conjunto, este porcentaje asciende al 65%), o en relación con las exportaciones, nunca inferior a cinco veces del monto anual de las mismas.

Aún más, los servicios correspondientes a los intereses anuales de la deuda externa ascienden a la mitad del valor de las exportaciones en todos los países del Area. Estos guarismos indican claramente la enorme limitación que los países del Area Sur enfrentan en su capacidad de importar, en el manejo de los balances fiscales y por ende, en su capacidad de implementar políticas de estabilización con crecimiento.

·CUADRO 6 - AREA SUR
DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLEADA
(en millones de dólares)

PAISES	1978	1980	1986
ARGENTINA	12 496	27 162	50 300
BRASIL	52 285	70 025	110 282
CHILE	6 664	11 207	20 670
PARAGUAY	669	861	1 842
URUGUAY	1 240	2 138	5 193
AREA SUR	73 354	111 393	188 287

FUENTE: CEPAL.

El Sector Agropecuario en los países del Area Sur

10. La heterogeneidad señalada en términos de dimensiones, estructura económica, empleo y sector externo, peso y desempeño del sector público, se hace relativa cuando se presentan elementos de juicio relacionados con el sector agropecuario de los cinco países.

En efecto, más allá de las diferencias de magnitud y de especialización productiva derivada de condiciones agroecológicas, se deben señalar importantes similitudes en lo relativo a los siguientes indicadores:

- a. Inserción en los mercados mundiales: con la excepción relativa de Chile, los países del Area Sur se vincularon con la economía mundial a mediados del siglo XIX, a través de sus exportaciones de productos agropecuarios. Esta inserción conformó no sólo un perfil exportador definido sino también estructuras socioeconómicas en diferentes regiones del Area. Más allá de cambios en la estructura de las exportaciones y/o en los agentes principales de la producción y la comercialización, a mediados de la década de los 80, los países del área continúan manteniendo el principal vínculo con la economía mundial a través de sus exportaciones agrícolas.
- b. Perfil de las exportaciones agropecuarias del Area Sur: la importancia cuantitativa, ya señalada, de las exportaciones agropecuarias del Area Sur (un 45% del total de las exportaciones del Area) encierra además, un rasgo significativo: las exportaciones agropecuarias constituyen una importantísima fuente de demanda para la producción agropecuaria subregional. En efecto, el Cuadro 7 muestra que alrededor del 50% de la producción agrícola del Area Sur tiene por destino los mercados mundiales. Si se compara este guarismo con el correspondiente a ALC en su conjunto, surge con claridad la vocación agroexportadora de estos países.

Además, el Area Sur constituye la principal fuente de producción y exportaciones de ALC correspondientes a productos de origen agropecuario de climas templados. La importancia de Brasil en la exportación de productos tropicales convierte al Area Sur en la región agroexportadora por excelencia de toda ALC. En rigor, las exportaciones agropecuarias del Area representan el 65% del total de las exportaciones de ALC de estos productos.

CUADRO 7 - AREA SUR
IMPORTANCIA DE LAS EXPORTACIONES EN LA PRODUCCION AGROPECUARIA

PAISES	EXPORTAC. AGROPEC.	1985 PBI AGRO	% EXP. AGRO EN PBI AGR.
ARGENTINA	6 059	9 145	67
BRASIL	10 449	24 327	43
CHILE	431	1 186	37
PARAGUAY	327	1 006	32
URUGUAY	519	641	81
AREA SUR	17 785	36 305	49

NOTAS: Total Exportaciones Agrop. ALC = 27 290
 % export. Area Sur en export. ALC = 65
 % PIB agro Area Sur en PIB agro ALC = 51

FUENTE: CEPAL/Banco Mundial.

- c. El grado de autoabastecimiento alimentario: los cinco países del Area Sur muestran un grado de autoabastecimiento alimentario superior a la media regional. Así, el Cuadro 8 permite observar que, en todos los países, el consumo de calorías y proteínas es superior a las recomendaciones mínimas de la FAO. En cierta forma, estos indicadores se relacionan con los señalados en el punto inmediatamente anterior y señalan las ventajas de estas economías para la producción agropecuaria.

No obstante lo anterior, debe señalarse que persisten fuertes limitaciones, causadas por bajísimos ingresos, al acceso a una alimentación adecuada para numerosos grupos sociales de los países del área.

CUADRO 8 - AREA SUR
PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES MÍNIMAS DE CALORIAS DIARIAS

PAISES	1965	1970	1975	1982
ARGENTINA	118.8	122.1	125.4	120.6
BRASIL	100	102.5	104.5	107.3
CHILE	108	109.2	106.6	109.1
PARAGUAY	112.5	116.5	118	122
URUGUAY	105.6	109.5	110.3	101.4

FUENTE: CEPAL.

- d. Las regiones agroecológicas comunes: la enorme dimensión geográfica del Area Sur encierra sistemas agroecológicos de gran heterogeneidad. Asimismo, la dimensión de estos sistemas agroecológicos es de tal magnitud que varios de ellos trascienden las fronteras y son compartidos por varios países del área. Así, entre otros, el Gran Chaco es compartido por Argentina y Paraguay (y, parte de Bolivia), las características del "cerrado" y de zonas amazónicas brasileñas son compartidas por el Paraguay (y por buena parte de los países andinos en el caso de las últimas), los valles subandinos secos corresponden tanto a Chile como a Argentina, y buena parte de la problemática pampeana es similar en Argentina y Uruguay. Si consideramos además la problemática ligada al manejo de las grandes cuencas hidrográficas ligadas al sistema del Río de la Plata, la cantidad de problemas comunes entre los países del Area Sur se hace significativa, en lo que respecta al manejo compartido de los recursos naturales ligados a la producción agropecuaria.
- e. El grado de desarrollo de los complejos agroindustriales: el Area Sur tiene, además, un grado bastante homogéneo de desarrollo de los complejos o cadenas agroindustriales y agroalimentarias. Con la excepción relativa del Paraguay, el nivel de integración económico-productivo de estos subsistemas de producción es comparativamente mucho mayor entre los países considerados que el que puede encontrarse en ALC en su conjunto.

En efecto, la producción intermedia de la agricultura (o sea aquella producción que constituye un insumo para las actividades agroindustriales) representa un 49% del Valor Bruto de la Producción Agropecuaria en Argentina, un 69% en el caso de Brasil, un 56% en el caso de Chile y un 53% para Uruguay (mientras que pueden anotarse los siguientes guarismos del mismo indicador: para Bolivia 17%, para Perú 30%, para Guatemala 17%, para Haití 24%, etc.) (1).

11. Varios elementos estructurales, así como la dinámica de numerosos procesos de producción ligados al sector agropecuario de los países del Area Sur, muestran problemáticas comunes en grado significativo. Estas características ya brindan bases para la consideración de la subregión como un conjunto relevante para el planteamiento de acciones conjuntas, dirigidas a contribuir con la reactivación y desarrollo de las actividades agropecuarias.

Sin embargo, conclusiones de este orden requieren, además, del análisis de elementos adicionales relacionados con el grado de integración subregional a nivel del sector agrícola y/o de los sectores de actividad ligados al mismo.

(1) Mandler, Pablo, IICA. 1987.

Indicadores de integración subregional agropecuaria

12. Previamente a la consideración y análisis de indicadores cuantitativos, es conveniente detenerse en algunos aspectos vinculados directamente con acciones conjuntas existentes en el sector agropecuario, en el Area Sur. En efecto, los países del Area forman parte de varios programas de cooperación técnica internacional que vinculan distintas actividades ligadas a la agricultura: las redes de cooperación técnica de la FAO relacionan a todos estos países entre sí y con otros de ALC; el programa PROCISUR del IICA, vincula una serie de instituciones y programas de investigación y transferencia de tecnología agraria de los países del Area más Bolivia (con casi 8 años de actividades); finalmente, están en marcha, bajo los auspicios del IICA, acuerdos vinculados a la sanidad vegetal (COSAVE) y animal (COINSA) entre los países del área y otros de ALC, así como varias iniciativas bilaterales y/o multilaterales de orden académico (PROCAPLAN de la FAO; acuerdos entre facultades de agronomía rioplatenses, etc.). Estas referencias no sustituyen, sin embargo, la importancia de analizar indicadores cuantitativos de integración subregional agropecuaria.

El indicador objetivo más relevante para este cometido es el proveniente del análisis del comercio subregional de productos agropecuarios. Sin duda, complementarlo con el estudio del comercio de productos agroindustriales y productos que son insumos de la producción agraria añadiría mayor información relevante, que se sugiere desarrollar en forma específica.

La magnitud de estos indicadores sirve, tanto en términos absolutos como relativos a otros conjuntos regionales, para medir sea el grado de integración alcanzado y para estimar las posibles fronteras internas por alcanzar en estos aspectos.

13. El análisis del comercio subregional de productos agropecuarios debe enmarcarse en el análisis del comercio global entre estas economías, a fin de poder establecer un marco adecuado de comparación.

En este sentido, las cifras contenidas en el Cuadro 9 permiten constatar que la subregión en su conjunto no ha sufrido un proceso de desintegración ni tampoco un fuerte proceso integracionista, si se lo mide por este indicador.

En efecto, a nivel global, el Area Sur importaba un 12.5% del total de las importaciones originadas en su propia región hacia 1970, mientras que hacia 1985 este porcentaje se había reducido levemente al 11.9%. A nivel de países las situaciones son diferentes, pues si bien Brasil redujo del 6.9% al 6.5% las importaciones con origen en el Area Sur, Chile mantuvo las proporciones de 1970 (un 13.3%) y tanto Argentina (del 16.2 al 18.7%), como Uruguay (del 32 al 37%) y Paraguay (del 37 al 55%) las incrementaron significativamente.

El Area Sur, vista como mercado de las exportaciones de cada país, redujo su interés (o importancia relativa) para las economías más grandes de la subregión: Brasil exportaba un 9.2% del total de sus exportaciones en 1970 a los otros países del Area Sur, pero sólo un 5% en 1985; Argentina redujo la importancia de sus exportaciones de un 15% a un 9% al igual que Chile que lo hizo de un 9.5% a un 8%; Paraguay de un 31 a un 27% mientras que, por el contrario, Uruguay incrementó sustancialmente el porcentaje de sus exportaciones dirigidas a otros países de la subregión, de un 9 a un 25%, en el período considerado.

CUADRO 9 - AREA SUR
COMERCIO INTRASUBREGIONAL DE BIENES TOTALES
1970

PAISES	ARGENT.	BRASIL	CHILE	PARAG.	URUGUAY	A.SUR	MUNDO	ALC
ARGENTINA	--	138.6	91.5	15.1	29.2	273.4	1773.1	372
BRASIL	186.0	--	24.0	11.0	31.0	252.0	2739.0	317
CHILE	78.5	24.4	--	0.2	16.3	119.4	1245.9	152
PARAGUAY	17.6	1.1	1.5	--	2.6	22.8	74.1	24
URUGUAY	6.4	12.4	2.0	1.6	--	22.4	232.7	29
AREA SUR	288.5	176.5	119.0	27.9	78.1	690.0	6064.8	894
MUNDO	1773.0	2566.0	856.0	75.0	241.0	5511.0		
PAISES	ARGENT.	BRASIL	CHILE	PARAG.	URUGUAY	A.SUR	MUNDO	ALC
ARGENTINA	--	496.3	111.1	72.2	99.0	778.6	8396.1	1478
BRASIL	548.0	--	239.0	299.0	140.0	1226.0	25606.0	3059
CHILE	84.5	211.3	--	5.8	12.3	313.9	3872.5	547
PARAGUAY	16.9	60.1	..	--	6.4	83.4	303.9	127
URUGUAY	62.8	143.4	4.0	6.1	--	216.3	850.5	245
AREA SUR	712.2	911.1	354.1	383.1	257.7	2618.2	39029.0	5456
MUNDO	3824.0	13917.0	2655.0	696.0	746.0	21838.0		

FUENTE: CEPAL.

Así, el Area Sur fue perdiendo interés como mercado de destino de las exportaciones de los países integrantes, representando en 1970 el 11% del valor de las exportaciones totales pero solamente el 6.7% en 1985.

14. Cabe señalar que para ALC en su conjunto, en el período considerado se produjeron los siguientes cambios:

- las importaciones con origen regional respecto al total de importaciones, pasaron del 13% en 1970, al 14% en 1985;
- las exportaciones dirigidas a la región; como porcentaje de las exportaciones totales; pasaron del 12.8% en 1970 al 11% en 1985.

En otras palabras, el Area Sur no se comportó en forma similar a ALC en su conjunto, sobre todo en lo relacionado con el destino de sus exportaciones. Esto se confirma si se observa que en 1970, las exportaciones del Area Sur a ALC representaban el 14.7% del total, mientras que en 1985 sólo alcanzaban el 13%.

Una conclusión preliminar podría indicar que, dado que la importancia relativa de las importaciones intrasubregionales no ha variado, mientras que las exportaciones a terceros mercados han crecido mucho más dinámicamente que las dirigidas a la subregión, el Area Sur en su conjunto habría desarrollado un proceso de sustitución subregional de importaciones, a fin de fortalecer la base exportadora hacia terceros mercados. Sin embargo, una afirmación como la anterior sólo podría ser confirmada después de un análisis desagregado de los flujos comerciales pertinentes, tarea que excede a este documento.

15. El análisis del comercio intrasubregional de productos agropecuarios se realizó en forma desagregada (ver C. Barbato-IICA, 1987), para el comercio entre Argentina, Brasil y Uruguay y mediante estimaciones basadas en información secundaria, para incorporar a Chile y a Paraguay.

En el Cuadro 10 se presenta un resumen de los flujos del comercio intrasubregional de los principales productos básicos agropecuarios.

CUADRO 10 - AREA SUR
FLUJOS DE COMERCIO INTRASUBREGIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS
(en millones de dólares-promedios 1980-1982)

PAISES	ARGENT.	BRASIL	CHILE	PARAG.	URUGUAY	A.SUR	MUNDO
ARGENTINA	--	219.0	33.4	11.6	7.9	271.9	5604.0
BRASIL	50.5	--	10.0	..	3.8	64.3	9102.0
CHILE	0.8	4.4	--	..	0.5	5.7	371.8
PARAGUAY	19.7	110.7	..	--	3.8	134.2	302.8
URUGUAY	2.8	79.9	7.4	..	--	90.1	702.8
AREA SUR	73.8	414.0	50.8	11.6	16.0	566.2	16083.4

FUENTE: CEPAL/ALADI.

Del análisis de los datos presentados, puede concluirse que el Area Sur es un mercado de muy escaso interés para el conjunto de países que la integran. En efecto, solamente un 3.5% del valor de las exportaciones agropecuarias del área tendría por destino la subregión. A nivel de país, estas conclusiones se matizan: para Paraguay, el Area Sur representa el 45% de sus exportaciones agropecuarias, para Uruguay un 13%, para Argentina sólo un 4.8% de sus exportaciones agropecuarias y un escaso 1% para Brasil y Chile.

Los productos principales, según origen serían: el trigo, el maíz, la soya y legumbres, desde Argentina; el café y la soya desde Brasil; las legumbres desde Chile, la soya desde Paraguay y el arroz; los lácteos del Uruguay (demandados principalmente por Brasil).

16. Más de tres cuartas partes del comercio intrasubregional de productos agropecuarios se realiza entre Argentina, Brasil y Uruguay. Para estos tres países, se cuenta con datos basados en el análisis desagregado de las secciones I al IV de la NAB que corresponde a los productos agropecuarios. Se considera que las conclusiones de este análisis pueden ser extrapoladas para toda el Area Sur, aunque se recomienda la realización de análisis similares para los otros dos países, así como la incorporación de partidas correspondientes a productos agroindustriales y a insumos y bienes de capital para la agricultura.

En el Cuadro 11 se presentan datos correspondientes a 1985 relativos al flujo comercial de productos agropecuarios entre los tres países considerados.

Puede observarse que las conclusiones mencionadas anteriormente se confirman en este análisis dado que, para Brasil, las exportaciones dirigidas a los otros dos países no llegan al 1% del total de sus exportaciones agropecuarias, mientras que para Argentina las mismas representan un escaso 4.6%. Sin embargo, en este año, el mercado de Brasil representó casi un 30% del total de sus exportaciones agropecuarias, lo que implica un cambio significativo respecto a los anteriores guarismos.

Al contarse con datos sobre las importaciones totales de productos agropecuarios, es posible analizar la incidencia del aprovisionamiento subregional en el total de compras externas: aquí aparece un indicador de significación para los tres países, pues Brasil depende en un 26% de importaciones provenientes del Area, Argentina en un 42% y Uruguay en un 59%. Evidentemente, la composición de los productos importados (que en ningún caso superan el 10% del total de las importaciones) refleja la necesaria complementariedad entre la oferta de productos tropicales brasileños y las demandas de Argentina y Uruguay así como los déficits en granos y carnes de Brasil y la posibilidad de las economías sureñas de satisfacerlos.

Cabe destacar que, para Argentina, más de la mitad de sus exportaciones totales a Brasil está constituida por productos agropecuarios (53%). Asimismo, para Uruguay, el mercado brasileño demanda que el 72% de sus exportaciones esté compuesta por productos agropecuarios.

Por otra parte, para el Brasil, sus exportaciones agropecuarias dirigidas tanto a Argentina como a Uruguay, sólo representan un 14% del valor total de sus ventas externas a ambos países.

Entre Argentina y Uruguay, las exportaciones agropecuarias son de similar importancia relativa y oscilan en un 12% del total de las ventas en uno y otro sentido.

CUADRO 11 - AREA SUR
FLUJOS COMERCIALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS-1985
ARGENTINA, BRASIL, URUGUAY
(en millones de dólares)

PAISES	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	TOTAL	MUNDO
ARGENTINA	--	245.0	12.2	257.2	5579.0
BRASIL	79.1	--	20.3	99.4	9568.0
URUGUAY	9.7	102.1	--	111.8	370.0
TOTAL	88.9	347.1	32.5	468.4	15517.0
MUNDO-Import.	213.9	1317.4	54.1	1585.4	

FUENTE: Datos Informe C. Barbato. Corresponden a Secciones I a IV de la MADE.

17. Las conclusiones preliminares de este análisis restringido del comercio intrasubregional de productos agropecuarios, pueden resumirse como sigue:

- a. El comercio de productos agropecuarios no se ha desarrollado en la misma magnitud que el de otros rubros. Sin embargo, un análisis más detallado de los bienes que integran el denominado complejo agroindustrial podría relativizar esta afirmación.
- b. Brasil presenta déficit no marginales de alimentación para grandes capas de su población. Es, sin duda, el mercado potencial más grande de la subregión en términos de alimentos. Asimismo, como ya se verá con mayor detalle, es el país que implementa las políticas más proteccionistas, en términos relativos, en relación con su agricultura.

Cambios en la distribución del ingreso y/o en las prioridades sociales, así como cambios en las políticas agrarias y comerciales de Brasil, podrían implicar variaciones muy importantes en los flujos comerciales de productos agropecuarios de la subregión.

Otros indicadores de integración subregional

18. Otros indicadores objetivos del grado de integración subregional alcanzado pasan por la revisión del estado de las conexiones entre los espacios geográficos involucrados. En otras palabras, la evaluación somera de:

- a. La infraestructura de transporte terrestre (vial y ferroviario), marítimo y fluvial y aéreo.
- b. La infraestructura de telecomunicaciones.
- c. La infraestructura energética.

En este sentido, si bien los déficits son muchos en términos absolutos, el Area Sur cuenta con un grado de integración relevante si se lo compara con otras subregiones de ALC. En efecto, en el caso de la infraestructura de transporte terrestre, los cinco países se encuentran vinculados por sus redes de carreteras y la existencia de puentes que salvan los grandes ríos fronterizos, así como construcciones de caminos cordilleranos que permiten un fluido tránsito automotor de carga o de pasajeros; además, cuatro de los países tienen también conexiones que vinculan (con mayor o menor grado de compatibilidad) los sistemas ferroviarios nacionales.

El transporte aéreo cubre con eficacia relativa significativa las demandas de los cinco países del Area Sur.

La infraestructura de telecomunicaciones entre los cinco países tiene una cobertura global pero deficitaria. Sin embargo, los déficits identificados son parte de las problemáticas nacionales en particular y no se observan sesgos contrarios a la interrelación con los otros países del Area.

En el caso de la infraestructura energética, los países del Area Sur presentan grados de integración muy importantes si se los compara con otras regiones. Varias grandes obras binacionales de aprovechamiento hidroeléctrico de ríos fronterizos están en pleno funcionamiento o en proceso de construcción; y varios otros proyectos están formulados técnicamente. Además, existen proyectos en avanzada etapa de madurez que integrarían las redes de gas u otros hidrocarburos de Argentina con Uruguay y Brasil.

19. Un indicador objetivo de integración ligada al sector agropecuario es el constituido por los flujos migratorios estacionales entre diferentes países del Area Sur. En efecto, las necesidades de mano de obra para las cosechas de varios productos de Argentina (estructuralmente deficitaria en mano de obra rural) provocan la entrada estacional de trabajadores de Chile y Paraguay, en varios períodos del año. Estas migraciones están sujetas a vaivenes derivados de los ciclos de producción, tanto en el país receptor como en los países proveedores de fuerza de trabajo y, aunque existen avances para regularlas, todavía hay un amplio campo de acción normativa, a fin de asegurar los derechos de estos trabajadores y compatibilizarlos con los intereses de trabajadores y empresarios argentinos.

20. A los indicadores objetivos de integración subregional es necesario agregar las señales que provienen de la intencionalidad política de los países del área, en lo relativo a acciones de integración con alcance subregional o regional.

Esta enumeración tiene por objeto relevar la existencia de vocación integradora en el diseño de las políticas nacionales, más allá del relativo éxito que la implementación de las mismas haya conseguido hasta el presente.

En este sentido, a nivel estrictamente subregional, cabe destacar el reciente proceso de integración entre Argentina, Brasil y Uruguay. Este proceso tiene ya por objetivo explícito la conformación de una Zona de Libre Comercio en la década de 1990 y reconoce las siguientes características significativas:

- es un proceso basado en potenciar los mecanismos existentes de liberación progresiva del comercio (i. e. ALADI), pero que incorpora instrumentos de mayor agilidad y especificidad (los protocolos);
- es un proceso que, además de la problemática ligada al intercambio comercial, integra otros elementos estructurales de todo proceso de integración: acciones tecnológicas comunes (centro de biotecnología; centro de alta tecnología, etc.); acciones relativas al transporte de bienes y personas; acciones relacionadas con la infraestructura, etc;
- es un proceso que también apunta explícitamente al diseño conjunto, o al menos a la armonización, de políticas macroeconómicas, dejando abierta la posibilidad de llegar a las políticas sectoriales;
- es un proceso donde los mecanismos de consulta son el pilar de todo el ejercicio de integración lo que, en principio, garantizaría mayor factibilidad al mismo.

Por su parte, con la excepción de Chile por obviar razones geográficas, la Cuenca del Plata es otra instancia de integración que agrupa a cuatro países del Area Sur (y se agrega Bolivia), cuyo cometido principal es el manejo armónico de los recursos naturales compartidos. Esta característica específica brindaría sustento a otras acciones más ligadas al aprovechamiento productivo de dichos recursos, en especial, a las actividades agrícolas.

La alianza de países del Area Sur, para potenciar el poder negociador en foros de negociación mundial, ha encontrado el antecedente más relevante en la decisión de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay de integrarse a un grupo de países exportadores de productos agropecuarios que no subsidian exportaciones de dichos productos. Son los exportadores leales (fair-traders) que incluyen a 14 países de distintas áreas del mundo y con desigual nivel de desarrollo, a saber:

Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fidji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay. A partir de una reunión en la localidad de Cairns, Australia, este grupo se constituyó en una alianza con especiales características para encarar la negociación en la Rueda del GATT.

Finalmente, los cinco países del Area Sur continúan siendo parte de la ALADI, a la que pertenecieron desde su establecimiento como Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los objetivos de integración manifiestos que esta asociación persigue son una prueba adicional de la vocación integrada, a nivel de intencionalidad política, de los países del Area. Cabe señalar, sin embargo, que es en el rubro de los productos agropecuarios donde menores avances se han obtenido dentro de este esquema.

Conclusiones

21. La revisión de las características estructurales de las economías de los países del Area Sur, - en especial, la identificación de rasgos comunes al desarrollo de los sectores agropecuarios y a su inserción en la economía mundial, así como el examen somero de varios indicadores objetivos de integración a través de las actividades agropecuarias, y un breve análisis de los esquemas explícitos de integración a nivel subregional-, permite concluir la existencia de amplios campos donde la acción conjunta de los países del Area puede impulsar el desarrollo de las actividades agrícolas.
22. Los elementos de juicio presentados anteriormente dan bases suficientes para considerar que, a pesar de la vastedad y heterogeneidad del Area Sur, existen elementos comunes que permiten considerarla como una subregión adecuada para el diseño de una estrategia de acciones conjuntas que contribuyan a la reactivación y desarrollo agropecuario.

Es importante anotar que estas consideraciones no soslayan ni reemplazan las determinaciones o acciones que se diseñen a nivel regional sino que, en todo caso, las hacen más específicas y articuladas con las de alcance general.

B. LA CONTRIBUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO AL DESARROLLO ECONOMICO DE LOS PAISES DEL AREA SUR: ALGUNOS TEMAS DE DISCUSION

Introducción

23. Esta sección persigue analizar con el mayor rigor posible el rol que desempeñaron sectores agropecuarios en el desarrollo económico de los países del Area Sur. Este cometido no debe concebirse desde una perspectiva meramente conceptual: el mismo adquiere una vigencia política de primer orden en estos años en que, los países de ALC en general y del Area Sur en particular, enfrentan la mayor crisis económica y social desde la segunda guerra mundial.

La aparente "falta de proyectos" o "ausencia de modelos" para iniciar sendas de crecimiento económico con equidad en estas sociedades, convoca a un desafío inédito, dirigido a replantear los roles de los distintos sectores de actividad económica que brinde bases para instaurar un nuevo sendero de desarrollo.

24. Antes de comenzar a analizar los impactos de la crisis actual sobre el desempeño de las economías de los sectores agropecuarios de los países del Area Sur, es conveniente detenerse en la caracterización del conjunto de fenómenos que constituyen la "crisis" desde una perspectiva latinoamericana.

En realidad, desde fines de la década de 1960, la economía mundial dejó de lado un sendero casi permanente de crecimiento, iniciado a fines de los 40, y comenzó a enfrentar una serie de crisis con procesos de ajuste y reacomodamiento de casi todas las economías del mundo industrializado, con innegables efectos en las economías periféricas.

Si bien los países latinoamericanos y, en particular los países del Area Sur, no estuvieron exentos de los impactos producidos por estos ciclos (p. ej. la vulnerabilidad de Brasil ante los incrementos de los precios del petróleo en 1973-74 y 1978-79), el rasgo fundamental destacable es que esas crisis no interrumpieron el modelo de desarrollo vigente, ni el carácter de la inserción de estas economías en la economía mundial.

En efecto, entre 1974 y 1975 a raíz de varias causas, entre las que el abrupto incremento de los precios del petróleo jugó un rol importante, la economía mundial entró en una importante recesión, con especiales impactos en los países industrializados que registraron tasas de crecimiento muy bajas y aún negativas. Sin embargo, para los países de ALC esta crisis no produjo impactos recesivos importantes, por el contrario, la región y el Area Sur en particular, continuó creciendo a tasas aceptables. Como ya se verá en detalle, solamente el Brasil, debido a su dependencia de las importaciones de petróleo, tuvo que enfrentar dificultades en su sector externo.

25. La crisis iniciada en 1981, por el contrario, ha golpeado particularmente a las economías de ALC las que, en su mayoría, han iniciado procesos de ajuste y recesión profundos que implicaron tanto caídas de las tasas de crecimiento como también tasas de crecimiento negativas. Lo más importante, sin embargo, es que la crisis actual ha puesto en tela de juicio la viabilidad entera de los modelos de desarrollo de casi todos los países de ALC y del Area Sur en particular. Es en este marco en el que debe entenderse la reconsideración del rol de los sectores agropecuarios en los países del Area Sur. La forma y la intensidad en que la crisis ha afectado la actividad económica general y a la agricultura especialmente depende, en gran medida, de las características estructurales que las economías consideradas y sus sectores agropecuarios fueron instaurando durante las dos décadas previas a la explosión de la crisis. La

siguiente sección intenta proveer de elementos que permitan entender estas características estructurales y su capacidad para afrontar la crisis e iniciar procesos de recuperación.

El desarrollo y la estructura económica de los países del Area Sur hasta inicios de los 80

26. El período analizado se define desde principios de la década de los 60, cuando todas las economías del Area Sur iniciaron transformaciones significativas en sus estilos de desarrollo, luego de los ajustes de la segunda postguerra.

En efecto, puede afirmarse que es a partir de entonces cuando en todos estos países se consolida un proceso de industrialización e internacionalización de sus economías.

Esta caracterización general reconoce matices importantes cuando se llega al nivel de los países. Sin embargo, la misma es el marco o escenario básico para describir el proceso de desarrollo global de estas economías durante más de dos décadas que terminan en la crisis actual.

Este modelo incluyó, como ingrediente imprescindible, la integración creciente del financiamiento externo, a causa de la incapacidad relativa de aumentar las exportaciones tradicionales al mismo ritmo de crecimiento de las importaciones requeridas por el desarrollo industrial.

27. El Area Sur en su conjunto cambió su estructura productiva en forma drástica entre 1965 y 1980. Puede observarse en el Cuadro 12 que la participación del Sector Agropecuario en el PIB, descendió en todos los países mientras que la Industria Manufacturera y los Servicios incrementaron su participación significativamente.

**CUADRO 12 - AREA SUR
ESTRUCTURA DEL PIB (1965-1984)**

PAISES	1965			1984		
	AGRO	IND.	SERV.	AGRO	IND.	SERV.
ARGENTINA	17	42	41	12	38	50
BRASIL	20	32	48	13	35	52
CHILE	9	40	51	6	39	55
PARAGUAY	37	19	44	26	26	48
URUGUAY	15	32	53	14	29	57

FUENTE: Banco Mundial.

En relación con la estructura del empleo, los cambios para el Area Sur son aún más relevantes. En el Cuadro 13 se pueden observar estas importantes variaciones que, en especial, implicaron una significativa reducción del empleo rural. La menor importancia relativa de las economías campesinas en el Area Sur, en términos comparativos con otras áreas de ALC (p. ej. Area Andina), sumada a la relativa facilidad de adopción de tecnologías "ahorradoras de mano de obra" (i. e. mecanización agraria) y a la atracción de las ciudades que, al menos al inicio, brindaban oportunidades crecientes de empleos industriales, facilitaron este proceso cuya consecuencia fueron crecientes contingentes de población urbana con diversos grados de marginalidad.

CUADRO 13 - AREA SUR
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO
(en %)

PAISES	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS
ARGENTINA			
1960	20.6	34.1	45.3
1980	13	33.8	53.2
BRASIL			
1960	52.1	18.4	29.5
1980	31.1	26.6	42.3
CHILE			
1960	30	30	40
1980	16.4	25.2	58.4
PARAGUAY			
1960	56.4	19	24.6
1980	48.5	20.6	30.9
URUGUAY			
1960	21.3	28.9	49.8
1980	15.7	29.2	55.1

FUENTE: OIT.

28. Cambios de tal magnitud en la estructura productiva y del empleo reflejan un proceso altamente dinámico de estas economías. En efecto, en el Cuadro 14 se muestran las significativas tasas de crecimiento del PIB de las economías del Area Sur en los 70. Un desempeño de estas características no ha sido común en la historia económica mundial desde la postguerra.

El desempeño de Brasil, principalmente, pero también el caso de Paraguay, son los que explican el dinamismo del Area en su conjunto pues tanto Argentina como Chile y Paraguay crecieron a tasas más modestas.

**CUADRO 14 - AREA SUR
CRECIMIENTO DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO**

PAISES	70/75	75/80	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARGENTINA	2.8	2.3	2.2	-7.1	-5.3	2.4	2.3	-4.7	6
BRASIL	10.3	7.1	9.2	-3.4	0.9	-2.4	5.7	8.3	8.2
CHILE	-1.9	7.1	7.3	5.2	-13.1	-0.5	6	2.4	5.4
PARAGUAY	7.2	10.2	11.3	8.8	-0.8	-3	3.2	4	-0.3
URUGUAY	1.6	4.5	5.8	1.4	-10.1	-6.1	-1.2	-0.2	6.6

FUENTE: CEPAL.

En rigor, el caso de Brasil, por su magnitud económica y sobre todo, por el dinamismo de su desarrollo es el principal factor explicativo de este desempeño del Area Sur (1).

- (1) En efecto, puede afirmarse que el proceso de industrialización e internacionalización de la economía brasileña ha sido el más "exitoso" de los correspondientes al Area Sur y, quizás, de toda ALC.

La década de los 60 marca dos momentos importantes para el establecimiento de las bases del desarrollo económico brasileño. Entre 1964 y 1967, se producen varios cambios sustanciales en los principales factores que configuraban el escenario económico del país.

En esos años se refuerza al sector público, se legisla a favor de las inversiones externas y se reforma el sistema de financiamiento, para abrir la posibilidad a un amplio segmento del mercado de acceder a bienes de consumo durable.

A partir de 1968, se comienzan a desplegar las fuerzas que caracterizan el modelo, y por cinco años más, se asistirá al denominado "milagro brasileño". Las tasas de crecimiento en este lustro son el mayor récord de la historia económica moderna de un país latinoamericano (10.5% anual en promedio). No puede dejar de señalarse que este proceso también implicó una redistribución regresiva de los ingresos y una marginalización significativa de amplias capas de la población.

Este modelo se basaba en características similares a las de todos los países del Area Sur pero con diferencias estructurales significativas.

Cont....

29. La crisis encontró a Brasil en pleno crecimiento. Con una vulnerable estructura externa debido al peso de las importaciones de petróleo y a los servicios de la deuda, pero también, con una cosecha de inversiones cuantiosísimas que incluyen programas de sustitución agroenergéticos en marcha y, sobre todo, con una estructura industrial lo suficientemente desarrollada como para exportar al mercado mundial con eficiencia.

Estas diferencias entre las características del desarrollo de Brasil y los otros países del Area Sur, permiten comprender sus desiguales desempeños frente a la crisis.

cont. nota (1).

La industrialización acelerada se concentró primordialmente en los sectores de producción de bienes de consumo durables, con una preponderancia acentuada de empresas extranjeras y/o transnacionales. Sin embargo, el ritmo de expansión y la duración del ciclo de crecimiento de estos sectores fueron mucho mayores que en otros países de ALC. Dos circunstancias parecen explicar este desempeño:

- primera, la dimensión del mercado interno y el grado de confianza en la permanencia de las políticas dieron bases para que no hubiera titubeos en el ritmo de inversiones directas extranjeras por un largo período;
- segunda, la dinámica de la agricultura de exportación que permitió que las tensiones provocadas por el aumento de necesidades de importar pudieran ser satisfechas, mediante un crecimiento excepcional de las exportaciones en los momentos oportunos.

Este proceso se quiebra abruptamente en 1974, cuando el impacto del incremento de los precios del petróleo provocó que el valor de las importaciones de ese año se cuadruplicara en relación con el año anterior. Esta crisis del sector externo obligó a Brasil no sólo a interrumpir su ritmo de crecimiento, sino también a efectuar un fuerte ajuste.

En forma similar a lo que ocurrió con Argentina pocos años después, sólo la posibilidad de un fuerte incremento en el endeudamiento externo podría haber evitado un abrupto ajuste a la economía brasileña. La oferta de financiamiento externo existía y el Gobierno optó por recurrir al mismo, a ritmo creciente y ligado a planes de desarrollo donde el Estado tuvo una participación preponderante para acelerar la acumulación de capital. Como resultado de estas políticas, la economía brasileña llegó hasta 1981 con tasas de crecimiento del 9.6%.

Cont....

30. Las transformaciones señaladas en la estructura económica y del empleo de los países del Area Sur no se dieron en forma armónica ni ordenada.

Una causa básica del patrón de desequilibrios en el proceso de crecimiento de estas economías, puede encontrarse en el rol de los distintos sectores productivos en relación con su inserción en la economía internacional.

Así, los sectores más dinámicos (industrias manufactureras, que crecieron al 9.8% en promedio) representaron la demanda más activa de divisas y provocaron balanzas comerciales (y de factores, dado el alto grado de internacionalización de estas actividades), estructural y crecientemente negativas.

Mientras tanto, la provisión de divisas quedaba a cargo de las exportaciones tradicionales, generalmente primarias y mayoritariamente agropecuarias, cuyo dinamismo, si bien remarcable, no alcanzó a satisfacer los requerimientos de la industrialización.

En efecto, el quantum de exportaciones agropecuarias creció entre el 3.8 y el 8.2% en promedio para los países del área (ver Cuadro 15), pero el valor de estas exportaciones no creció a igual ritmo en el periodo bajo análisis. Como resultado, estrangulamientos recurrentes del sector externo caracterizaron la marcha de estas economías a lo largo del período considerado. Cabe señalar que el Paraguay se desvía de la pauta general enunciada pues, por un lado, no encara un proceso de industrialización tan dinámico como sus vecinos y, por otra parte, sus requerimientos de importación se relacionan más con las necesidades de bienes de consumo y la consolidación de infraestructura básica.

31. Así, la brecha permanente de divisas obligó a un creciente endeudamiento externo como única forma de ir proveyendo de capacidad de importar a la industria que, concebida como sustitutiva de importaciones, no encontró en el período formas de reinserción eficaz en la economía mundial.

cont. nota (1).

El modelo brasileño se basó, a partir de 1974, en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura y de sustitución de importaciones de insumos industriales (impulsando la integración vertical de la industria), con el Estado liderando este proceso en forma funcional a las necesidades de capitales privados nacionales y extranjeros.

El proceso de transnacionalización de la economía brasileña se amplió hasta límites no igualables en otras economías de ALC, incluyendo fuerte participación de inversiones extranjeras directas en casi todos los sectores de actividad, incluso una significativa presencia en el sector agroindustrial.

**CUADRO 15 - AREA SUR
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN VOLUMEN**

PAISES	60/70	70/80	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARGENTINA	5.3	2	-11.5	14.9	10.9	5.6	-8.7	17.2	-14.4
BRASIL	8.2	8.3	20.8	22.3	-8.1	16.6	19	1.3	-17.2
CHILE	3.8	8.9	7.2	-9.5	11.7	3.9	1.5	14.2	5.5
PARAGUAY	5.7	7.3	8.6	-10.2	19.3	-20.1	50.9	66.5	-4.7
URUGUAY	3.1	5.9	4.3	6.9	0.1	10.3	-6.2	4.5	11.9

FUENTE: CEPAL.

32. En el cuadro 16 se presentan los datos correspondientes al endeudamiento externo de los países del Area Sur en años significativos del período considerado.

**CUADRO 16 - AREA SUR
DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA
(en millones de dólares)**

PAISES	(*)			
	1970	1978	1980	1986
ARGENTINA	5169	2496	27162	50300
BRASIL	4940	52285	70025	110282
CHILE	2568	6664	11207	20670
PARAGUAY	..	669	861	1842
URUGUAY	298	1240	2138	5193
AREA SUR	12975	73354	111393	188287

(*) Banco Mundial.

FUENTE: CEPAL.

33. No puede aislarse del análisis que consideraciones de política económica, gestión de los conflictos sociales y presiones por cambios en la distribución de los ingresos, no estuvieron ausentes para explicar la acentuación de estos ciclos y su repetición a lo largo del tiempo.

En efecto, las políticas económicas ejecutadas la mayoría de veces no fueron compatibles con los objetivos de, por un lado, dar mayor dinamismo a los sectores de exportación tradicional y, por otra parte, generar respuestas más rápidas hacia la exportación de los sectores de nueva industrialización.

En algunos países (i. e. Argentina, Uruguay) los principales productos de exportación eran al mismo tiempo (y aún lo son), los principales bienes-salario, por lo que una política de elevados precios, vía alta tasa de cambio, atentaba directamente contra los salarios reales y también atentaba doblemente contra los intereses de las nuevas industrias orientadas hacia el mercado interno: el mercado cautivo se achicaba y las importaciones se encarecían.

De allí, largos períodos de "sesgo antiagrario" (1), como se han dado en denominar estas políticas de extracción de excedente de los sectores mejor insertados en la economía mundial, para el financiamiento de otras actividades de la economía.

Mediante políticas de "atraso cambiario" y/o de imposición a las exportaciones, los precios recibidos por los productores eran sistemáticamente inferiores a los internacionales. A esto hay que agregar el peso de la protección a las industrias proveedoras de insumos para la producción agropecuaria, a precios mayores a los del mercado internacional.

En otros países (i. e. Chile y Brasil), los déficits alimentarios y de energía llevaron a diseñar políticas de sustitución de importaciones de estos rubros, financiadas también con excedentes derivados de los sectores primarios exportadores.

34. Finalmente, la situación fiscal de los países del Area Sur se fue agravando progresivamente durante el período considerado, pues el Estado enfrentaba demandas crecientes: por un lado, debía ir aumentando sus erogaciones de capital para atender las crecientes demandas de infraestructura energética, de transportes y sociales, a causa del acelerado proceso de urbanización e industrialización; por otra parte, ante la aparición de desempleo urbano creciente, comenzó a desarrollar políticas de desempleo encubierto mediante el aumento del empleo público improductivo.

Este aumento del gasto público no encontraba recursos legítimos suficientes, pues la evasión fiscal pasaba a constituir un dato estructural de estas economías. En efecto, la aparición de nuevos grupos de interés quitó autonomía relativa a la política impositiva que, entonces, comienza a incluir una amplia gama de exenciones y otros instrumentos similares de elusión fiscal. Por otra parte, los recursos fiscales provenientes del gravamen de las exportaciones tradicionales encontraban límites crecientes, provocados por el desaliento a la expansión de estas actividades.

35. Como resultado, déficit públicos crecientes y persistentes pasan a caracterizar la evolución de las economías del Area Sur con las consiguientes restricciones para el manejo de la política monetaria y la conformación de presiones inflacionarias permanentes.

En los Cuadros 17 y 18 se presentan datos relacionados con el creciente déficit de las cuentas públicas en los países del Area.

36. Estas transformaciones de la estructura económica alimentaron -y a la vez se retroalimentaron- de cambios importantes en la estructura social, la segmentación de los mercados, las pautas de consumo y las demandas de distintos estratos socio-económicos.

(1) Reca, Lucio.

CUADRO 17 - AREA SUR
INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS
(como % del PIB)

PAISES	1970			1980		
	INGRESOS	GASTOS	SALDO	INGRESOS	GASTOS	SALDO
ARGENTINA	7.8	9.2	-1.4	12.7	15.4	-2.7
BRASIL	9.8	10.2	-0.4	21.8	24.6	-3.2
CHILE	27.6	40.8	-13.2	32.9	40.8	-7.9
PARAGUAY	11.7	11.8	-0.1	9.2	9.5	-0.3
URUGUAY	13.8	15.1	-1.3	16.2	16.1	-0.1

FUENTE: CEPAL.

El proceso de urbanización, la conformación de amplios segmentos de población con ingresos medios y demandas urbanas, la descomposición de estructuras rurales-campesinas y la revolución de expectativas y pautas de consumo (que el auge de las comunicaciones de masa produjo justamente en el período bajo análisis), son todos elementos estructurales que cambiaron radicalmente el perfil de desarrollo de las economías del Area Sur.

37. La evaluación de las políticas que acompañaron (en forma consistente o contradictoria) este proceso de desarrollo, no puede encararse en forma simplista.

Sólo desde perspectivas sectoriales o ideológicas restringidas es posible hacer juicios de valor sobre la mayor o menor compatibilidad de las políticas adoptadas durante el período bajo análisis. Estos enfoques no pueden ser considerados ni enriquecedores ni pertinentes, desde un punto de vista analítico.

Debe considerarse, sin embargo, que el resultado de este período fue el de uno de los más importantes procesos de crecimiento económico, que registra la historia económica, para una región determinada (con Brasil como motor de este proceso regional). Queda también reconocer que los objetivos de equidad fueron sistemáticamente vulnerados por la marcha del crecimiento económico basado en la industrialización e internacionalización de las economías del Area. Queda, por último, aceptar que las contradicciones y vulnerabilidad del modelo de desarrollo adoptado quedaron totalmente al descubierto cuando se desencadenó la crisis de 1981.

38. Los distintos países del Area Sur recorrieron senderos de transformación estructural que presentan rasgos comunes, si bien con particularidades. Sin embargo, cada uno de ellos lo hizo con distinto ritmo, diferente éxito y resultado disímil hasta inicios de los 80.

39. Estas características singulares sin duda influyeron en gran medida a la hora de enfrentar la crisis, tanto en términos de la decisión sobre las políticas y adopción de éstas, como en cuanto a la capacidad de las

estructuras económicas y sociales para soportarla. Estas diferencias y particularidades serán relevantes para toda evaluación sobre la evolución futura de cada economía bajo análisis.

Más aún, la correcta evaluación de las características comunes y de las diferencias nacionales constituye la base conceptual para poder plantear la viabilidad de una estrategia de acciones conjuntas dirigida a contribuir a la adopción de nuevos modelos de desarrollo.

El desarrollo agropecuario de los países del Area Sur

40. El análisis de las características del desarrollo agropecuario de una región tan vasta como la ocupada por los países del Area Sur, enfrenta obviar dificultades derivadas de la heterogeneidad de situaciones agroecológicas y socio-económicas.

Sin embargo, las características generales del modelo de desarrollo seguido por los países del Area permiten interpretar el rol asignado al sector agropecuario y encontrar rasgos comunes, tanto en las limitaciones y obstáculos, como en las potencialidades de expansión de estas actividades.

El período bajo análisis se extiende también desde mediados de la década de 1960 hasta inicios de la década de 1980, cuando se desencadena la crisis.

Los recursos naturales

41. Un examen de los datos contenidos en el Cuadro 18 permite evidenciar las enormes diferencias de magnitud entre países de los recursos naturales disponibles para la producción agropecuaria.

CUADRO 18 - AREA SUR
SUPERFICIE AGROPECUARIA Y SUPERFICIE REGADA
(en miles de hectáreas)

PAISES	1965				
	AREA CULT. ANUAL	AREA CULT. PERM.	AREA PASTOS	AREA REGADA	AREA TOTAL
ARGENTINA	19598	8500	146500	1046	175644
BRASIL	22400	7854	131880	546	162680
CHILE	4007	199	9850	1084	15140
PARAGUAY	737	115	13800	30	14682
URUGUAY	1726	53	13769	32	15580
AREA SUR	48468	16721	315799	2738	383726

CONTINUA ...

1984

PAISES	AREA CULT. ANUAL	AREA CULT. PERM.	AREA PASTOS	AREA REGADA	AREA TOTAL
ARGENTINA	25850	9750	142800	1660	180060
BRASIL	63500	11750	165000	2200	242450
CHILE	5330	198	11900	1257	18685
PARAGUAY	1640	300	15550	62	17772
URUGUAY	1400	46	13632	92	15170
AREA SUR	97720	22044	348882	5271	473917

FUENTE: CEPAL.

Brasil representa, hacia 1980, un 65% de las tierras bajo cultivos anuales, un 52% de las tierras bajo cultivos permanentes, un 50% de las praderas y pastos permanentes y un 45% de las tierras regadas de toda el Area Sur.

Cabe señalar, sin embargo, la fuerte importancia de las tierras irrigadas en Chile, que representan casi un 25% del total del Area Sur y corresponden al 20% de las tierras agrícolas del país, máximo porcentaje de toda el Area.

Naturalmente, un análisis comparativo de este tipo encierra gruesas simplificaciones que derivan de la vastedad de la región considerada: por ejemplo, las tierras bajo cultivos permanentes engloban tanto las plantaciones cacaoteras del trópico brasileño como las explotaciones de frutas de pepita de la Patagonia argentina.

CUADRO 19 - AREA SUR
EVOLUCION TIERRAS CULTIVADAS
(en miles de has y en %)

PAISES	1965	1985	% anual crec.
ARGENTINA	19598	26300	1.5
BRASIL	22400	64000	5.4
CHILE	4007	5330	1.4
PARAGUAY	737	1700	5.3
URUGUAY	1726	1400	-1.0
AREA SUR	48468	98730	3.6

FUENTE: CEPAL.

La expansión de la frontera agrícola

42. En el cuadro 19 se presentan datos sobre la expansión de las áreas cultivadas de los cinco países del Area Sur. Cabe destacar el enorme dinamismo en la expansión de la frontera agrícola de Brasil, que creció a una tasa promedio del 5.4% durante el período considerado, seguido por Paraguay que creció al 5.3%. Los demás países también expandieron sus áreas cultivadas (con la excepción de Uruguay) pero a tasas más modestas.

La importancia creciente del cultivo de la soja, en tres de los países del Area Sur, puede observarse con detalle en el cuadro 21, en comparación con el total del área cosechada con cereales, cuyas tasas de crecimiento se presentan en el Cuadro 20. Cabe señalar que ambos tipos de cultivos representan alrededor de tres cuartas partes del área cultivada de alimentos; los cultivos ligados a complejos agroindustriales o a programas energéticos (i. e. algodón, caña de azúcar) explican, sobre todo a causa del peso de Brasil, la expansión total de las áreas cultivadas.

CUADRO 20 - AREA SUR
TASAS DE CRECIMIENTO AREA COSECHADA TOTAL CEREALES

PAISES	1960/1965	1965/1970	1970/1975
ARGENTINA	1.4	2.6	1.0
BRASIL	5.5	3.4	2.8
CHILE	-2.7	0.2	0.0
PARAGUAY	6.4	5.8	3.1
URUGUAY	-0.1	-3.8	2.0
AREA SUR	3.3	2.8	2.0

FUENTE: CEPAL.

CUADRO 21 - AREA SUR
SUPERFICIE COSECHADA PRINCIPALES CULTIVOS TOTAL CEREALES Y SOJA
(miles de hectáreas)

PAISES	1960	1965	1970	1975	1980	1985
ARGENTINA	9191	9866	11222	11780	9924	12315
soja	1	16	26	356	2030	3269
BRASIL	10878	14248	16822	19310	21081	19689
soja	171	432	1319	5824	8774	10153
CHILE	1098	958	968	970	852	800
PARAGUAY	132	180	239	279	469	653
soja	1	11	28	150	475	550
URUGUAY	929	923	759	839	552	571
AREA SUR	22228	26175	30010	33178	32878	34028
(con soja)	22401	26634	31383	39508	44157	48000

FUENTE: FAO/CEPAL.

43. En el cuadro 22 pueden observarse los cambios en la importancia relativa de los países del Area Sur en relación con la superficie dedicada a la producción de cereales. Cabe señalar el crecimiento de la importancia de Brasil en cuanto a la superficie cosechada, así como el incremento de la participación de Argentina en la producción, a pesar de una reducción significativa en la importancia de la superficie cosechada a nivel de toda el área.

Merece destacarse la importancia, para el caso de Brasil, del cultivo de caña de azúcar. En efecto, este cultivo ocupaba alrededor de 1.3 millones de has en 1960, mientras que hacia 1985 casi 4 millones de has estaban bajo producción: los programas de sustitución energética explican la significativa expansión del área cosechada. Otro cultivo que incrementa más del doble su área cultivada, es el algodón que llega también a cubrir un área de casi 3.5 millones de has. Por cierto, los típicos cultivos tropicales de exportación brasileña (café y cacao) manifiestan un comportamiento diferente: en el caso del café, se reduce el área cultivada a lo largo del período considerado mientras que, en el caso del cacao, se dan aumentos moderados del área bajo cultivo, con incrementos importantes en la producción debido a aumentos significativos de la productividad por unidad de superficie.

CUADRO 22 - AREA SUR
ESTRUCTURA DE LA SUPERFICIE COSECHADA Y PRODUCCION TOTAL CEREALES
(en %)

PAISES	1960		1985	
	superficie.	producción	superficie.	producción
ARGENTINA	41.3	41.5	36.2	43.9
BRASIL	48.9	50.3	57.9	49.9
CHILE	4.9	5.3	2.4	3.3
PARAGUAY	0.6	0.6	1.9	1.5
URUGUAY	4.2	2.3	1.7	1.4
AREA SUR	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: FAO-CEPAL.

La productividad agrícola

44. El cuadro 23 muestra la evolución de los rendimientos físicos de los cereales en los países del Area. Se eligen estos cultivos como los más representativos de las innovaciones tecnológicas en la agricultura. Es importante observar que la tasa de crecimiento de los rendimientos de granos en Argentina, Chile y Uruguay ha sido significativamente alta y explica la mayor parte del incremento del volumen producido, dada la escasa expansión de las áreas cultivadas en estos países.

CUADRO 23 - AREA SUR
EVOLUCION RENDIMIENTOS AGRICOLAS - TOTAL CEREALES
(en Kg por ha y en %)

PAISES	1960	1970	1980	1985	tasa crec.60/85
ARGENTINA	1278	1775	2258	2423	2.6
BRASIL	1310	1409	1576	1828	1.3
CHILE	1362	1902	2059	2949	3.1
PARAGUAY	1315	1266	1513	1676	1.0
URUGUAY	706	1157	1618	1804	3.8

FUENTE: FAO-CEPAL.

La comparación de estos guarismos con los correspondientes a áreas cultivadas permite afirmar que los crecimientos en la producción granaria de Argentina, Chile y Uruguay, se explican mayormente por incrementos en los rendimientos, mientras que en los casos de Brasil y Paraguay, la expansión de las áreas bajo cultivo sería el principal factor.

El crecimiento de la producción agropecuaria

45. El crecimiento del Valor Agregado agropecuario se presenta en el Cuadro 24.

Las economías agrarias más dinámicas del área habrían sido las de Paraguay y Brasil, en ese orden, pues crecieron a tasas superiores al 6% anual en la década de los 70 (el Cuadro también incluye datos correspondientes a los años de la actual década).

**CUADRO 24 - AREA SUR
CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO (V. A.)**

PAISES	70/75	75/80	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARGENTINA	2.8	1.4	-5.5	1.9	6.9	1.9	3.6	-1.7	-0.9
BRASIL	4.4	5.1	9.6	6.1	-1.9	1.7	3.2	8.8	-7.3
CHILE	1.5	2.9	3.8	3.8	-1.2	-2.5	7.5	5.6	8.8
PARAGUAY	7.4	6.1	8.5	10.1	0.4	-2.4	5.9	4.6	-6.1
URUGUAY	-1.3	2.6	16.2	5.5	-7.3	2.1	-6.8	4.5	3.2

FUENTE: CEPAL.

46. En el cuadro 25 se presentan datos correspondientes a la producción de la ganadería bovina, porcina y a la avicultura en los distintos países del Area Sur. Los datos corresponden a faena, estimada según las convenciones de la FAO. La ganadería ha reducido, como tendencia, su importancia relativa en el Valor Agregado del sector agropecuario en todos los países del Area (con la probable excepción de Uruguay).

Puede observarse el alto crecimiento de la producción en Brasil, donde el ganado bovino y las aves se desarrollaron por encima de la tasa media de todo el Area. Asimismo, el desempeño de Paraguay es superior en la producción de carne de cerdo a la media regional, mientras que los tradicionales países ganaderos (Argentina y Uruguay) presentan desempeños más modestos. En avicultura, Argentina y Chile presentan importantes incrementos, a lo largo del período considerado.

Análisis sobre incrementos en la productividad ganadera requieren mayores datos y un esfuerzo para uniformar los métodos empleados en los diferentes países del Area. Sin embargo, puede estimarse que tanto en Argentina como en Uruguay y Brasil, se habrían producido incrementos no marginales de la productividad ganadera derivados, sobre todo, de la incorporación de mejores técnicas de manejo, control sanitario, introducción de la inseminación artificial, etc. Estas innovaciones, seguramente, han producido cambios positivos en la productividad de los hatos ganaderos del Area.

La innovación tecnológica en la agricultura

47. En los cuadros 26 y 27 se presentan indicadores de modernización tecnológica en los cinco países del Area sur.

CUADRO 25 - AREA SUR
EVOLUCION DE LOS PRODUCTOS DE LA GANADERIA
(en miles de ton.)

PAISES	1960	1970	1980	1985	% crec. 60/85
ARGENTINA					
carne de vaca	1893	2624	2839	2740	1.5
carne de cerdo	188	210	263	240	1.0
carne de aves	44	187	429	482	10.0
BRASIL					
carne de vaca	1359	1845	2084	2223	2.0
carne de cerdo	474	767	980	900	2.6
carne de aves	130	375	1385	1549	10.5
CHILE					
carne de vaca	139	176	162	175	1.0
carne de cerdo	23	44	50	66	4.3
carne de aves	18	56	110	73	5.8
PARAGUAY					
carne de vaca	108	128	110	105	0
carne de cerdo	23	42	81	93	5.7
carne de aves	5	7	12	17	5.0
URUGUAY					
carne de vaca	249	379	336	328	1.1
carne de cerdo	19	22	17	13	-1.5
carne de aves	7	13	18	22	4.7

FUENTE: FAO-CEPAL.

CUADRO 26 - AREA SUR
CONSUMO DE FERTILIZANTES POR HA CULTIVABLE

PAISES	61/65	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ARGENTINA	9	26	33	27	27	35	37	43
BRASIL	91	186	591	376	376	307	304	425
CHILE	226	313	239	204	204	249	249	391
PARAGUAY	13	98	36	48	48	46	46	52
URUGUAY	197	485	558	439	439	292	223	378

**CUADRO 27 - AREA SUR
INDICADORES DE MECANIZACION
(Has Cultivables por Tractor)**

PAISES	61/65	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ARGENTINA	202	197	211	167	176	177	175	177
BRASIL	326	205	130	122	114	106	98	98
CHILE	200	241	161	161	161	161	161	161
PARAGUAY	568	430	600	262	571	228	216	229
URUGUAY	75	69	44	43	43	43	43	43

FUENTE: CEPAL.

El examen de estos datos permite concluir que la mecanización tuvo un crecimiento muy significativo en Brasil y Paraguay, con tasas del orden del 6.2% y 4.6%, respectivamente para este indicador. Dado el sustancial aumento en las áreas cultivadas en estos países, el indicador implica un incremento impresionante de la cantidad de tractores en el período considerado. Para Uruguay, Chile y Argentina, las tasas de mecanización son más modestas (2.8, 1.0, 0.6%, respectivamente).

Por su parte, el consumo de fertilizantes se expandió a una tasa promedio anual de alrededor del 9% en Argentina, Brasil y Paraguay, mientras que sólo alcanzó tasas del 3% aproximadamente en Chile y Uruguay. Pueden notarse diferencias significativas entre los países cuando se observa los consumo medio de estos insumos en cada país: las razones principales se encuentran en factores relacionados con la fertilidad natural, los precios relativos de insumos y productos y la cédula de cultivos predominantes.

El Cuadro 29 agrega elementos de juicio para ponderar el dinamismo tecnológico en la agricultura de los países del Area Sur: los gastos gubernamentales en investigación y transferencia de tecnología crecieron a tasas entre el 4.3 y el 12.7% en el período considerado, compatible con el crecimiento de otras variables asociadas. Cabe destacar que el desarrollo institucional de los sectores públicos agropecuarios incluyó, en estas dos décadas, la organización y puesta en marcha de los institutos públicos de investigación y extensión en todos los países del Area.

CUADRO 28 - AREA SUR
GASTOS GUBERNAMENTALES EN AGRICULTURA
 Argentina, Brasil, Chile
 (en millones de dólares de 1960)

PAISES	GASTOS TOTALES		%crec.	GASTOS EN IyE*		%crec. en IyE
	1960	1980		1960	1980	
ARGENTINA	106.5	353.5		10.7	30.5	4.3
BRASIL	264.7	1504.0		8.8	174.3	12.7
CHILE	0.6	4.2	8.1

*Investigación y Extensión.

FUENTE: IFPRI-Research Report No. 50.

La agricultura y el sector externo

48. El examen de los datos del cuadro 29, permite concluir que durante buena parte del período considerado, la balanza comercial del sector agropecuario es positiva en los países del Area Sur. En el caso de Chile, que tradicionalmente era considerado un importador neto de productos agropecuarios, la inversión de la tendencia se debe al impresionante incremento en las exportaciones de frutas y productos forestales.

CUADRO 29 - AREA SUR
BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA
 (en millones de dólares)

PAISES	EXPORT.	IMPORT.	SALDO	EXPORT.	IMPORT.	SALDO
ARGENTINA	1388	64	1324	6114	165	5949
BRASIL	1325	188	1137	9639	1235	8404
CHILE	49	106	-57	656	510	146
PARAGUAY	56	8	48	300	72	229
URUGUAY	186	9	177	751	52	699
AREA SUR	3004	375	2629	17161	2034	15426

FUENTE: CEPAL y Banco Mundial.

49. La característica más relevante de los sectores agropecuarios de los países del Area Sur parece ser su alta competitividad a nivel mundial.

En efecto para un grupo de productos principales, cada país del Area presentaría los costos más bajos a nivel mundial: Argentina en trigo, maíz, sorgo y oleaginosas; Brasil para café, cacao, soja y naranja; Chile para frutas de pepita, uva y productos del mar; Uruguay para la carne bovina; y Paraguay para la soja (1).

(1) Flichman, G. (1987); AACREA - (1980); Cirio, F. y Regúnaga, M. (1986).

La fuente principal de esta competitividad parece encontrarse en las condiciones agroecológicas privilegiadas de buena parte de los países del Area. Más allá de estos indicadores, la prueba de las grandes ventajas comparativas del Area Sur para la producción agropecuaria la brinda su amplia cobertura de las demandas internas y externas. En efecto, el Cuadro 8 ya muestra que el consumo medio alimentario brinda calorías superiores a los requerimientos mínimos en todos los países del Area, mientras que el cuadro 6 muestra que los países del Area Sur exportan entre el 45% y el 50% del total de su producción agropecuaria, lo que la convierte en el área con mayor base agroexportadora del continente y entre las más importantes del mundo.

Las innovaciones tecnológicas aplicadas en otras regiones del mundo han sido adoptadas selectivamente por los productores agropecuarios del Area Sur, tomando en cuenta los costos relativos y la dotación diferencial de recursos naturales. Las ventajas de la "revolución verde" han sido aprovechadas, en forma de tecnologías adaptativas, por las economías agrarias del área. Sin perjuicio de lo anterior, las nuevas fronteras tecnológicas que las biotecnologías introducirán en el futuro, podrían atentar seriamente contra las ventajas comparativas del Area Sur que reposan en la dotación de recursos naturales: el mantenimiento y ampliación de las ventajas sólo podrá consolidarse si se realizan ingentes esfuerzos en la investigación de biotecnologías adecuadas a las condiciones de producción del Area.

50. Además, el análisis del perfil de las exportaciones agropecuarias de los países del Area Sur permite observar que en el período considerado, existieron variaciones importantes en la composición y destino de estas exportaciones.

Los destinos principales de las exportaciones de origen agropecuario sufrieron variaciones de importancia en el período considerado. Así, en el caso de Argentina, la concentración de ventas hacia Europa que la caracterizó hasta la década de los 60 inclusive, cambió luego hacia una mayor importancia de las exportaciones dirigidas a ALC para, hacia fines de los 70, concentrarse en el mercado de la URSS. Brasil desplegó también una dinámica de diversificación de mercados que incorporaron, en forma significativa, a los países del Medio Oriente y Africa además de consolidar posiciones en el mercado de EEUU. Chile ganó mercados externos de productos frutícolas de "contra estación" en Europa y los EEUU.

Es posible señalar que el peso del complejo ganadero-cárnico y de los productos tropicales descendió significativamente, y fue sustituido por los productos ligados a la producción de oleaginosa, en el caso de Argentina y Brasil, mientras que en el caso de Uruguay fue el arroz y productos frutícolas los que ingresaron en el perfil de exportaciones. Las oleaginosas cambiaron también el perfil de las exportaciones paraguayas, mientras que en Chile la importancia creciente de los productos frutihortícolas y forestales en las exportaciones totales es significativa. Además, en ciertos países del Area, el valor unitario de las exportaciones agropecuarias se incrementó sustancialmente, siguiendo una dinámica más similar a la de los principales países desarrollados.

51. En efecto, el patrón de diversificación de las exportaciones de origen agropecuario en los últimos quince años, muestra un dinamismo cada vez mayor en las ventas internacionales de los denominados "productos agrícolas de alto valor". Estos productos, convencionalmente clasificados como aquéllos cuya tonelada supera los US\$200 de precio internacional (USDA, 1985), han avanzado en la composición de las exportaciones agrícolas de los países desarrollados; en el cuadro 30 se observa este patrón de comportamiento.

En los países del Area Sur, esta tendencia de las exportaciones mundiales de productos de origen agropecuario puede ser reconocida, para algunos años, en todos los casos. La consolidación de esta tendencia para los países del Area Sur puede ser vista como un objetivo estratégico a perseguir durante la década próxima.

52. Sin embargo, conviene detenerse un poco en la consideración de algunos productos alimenticios que se estarían produciendo a precios permanentemente superiores a los precios internacionales.

El Cuadro 31 muestra el caso de Brasil, donde los precios internos de algunos de los principales productos de consumo interno son sistemáticamente mayores que el precio internacional.

CUADRO 30 - AREA SUR
COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE ALTO VALOR
PAISES SELECCIONADOS

(en % del total de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales)

	CEE	EEUU	ARGENTINA
Productos de alto valor	91	40	39
Productos de bajo valor	9	60	61
Total	100	100	100

FUENTE: USDA-SEC. C. y T. de la RA.

Estas diferencias reflejan mecanismos directos o indirectos de protección de la producción nacional que, sin duda, constituyen barreras a una intensificación del comercio intrasubregional, además de perjudicar a los consumidores nacionales. Cabe señalar, en este caso, que los déficits alimenticios son sumamente altos para grandes capas de la población de menores ingresos (ver cuadro 32).

En Argentina, el azúcar y el arroz presentan también estos rasgos para durante años del período bajo análisis, así como en Chile, para la producción de trigo.

**CUADRO 31 - AREA SUR
RELACION DE PRECIOS INTERNOS E INTERNACIONALES
PARA PRODUCTOS AGRICOLAS (en %) EN EL BRASIL**

AÑO	ARROZ	MAIZ
1980	12.1	..
1983	70.2	64.8
1986	95.5	73.6

FUENTE: Citado en Homem de Melo, F. (Un diagnóstico sobre produção e abastecimento alimentar no Brasil, 1988).

Los datos anteriores pueden ser apreciados con mayor perspectiva cuando se observan las tasas de protección nominal y efectiva para varios productos agrícolas brasileños incluidos en el Cuadro 32.

**CUADRO 32 - AREA SUR
TASAS MEDIAS DE PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA
BRASIL - PRODUCTOS AGRICOLAS (1971-1983)
(en %)**

CULTIVOS	PROTECCION NOMINAL	PROTECCION EFECTIVA
Arroz	25.8	46.1
Frijol	10.3	25.2
Batata	29.3	55.3
Maíz	- 12.7	- 3.5

FUENTE: Leite de Silva, C.R. Tesis IPE-USP citado por Homem de Melo, F.

La consideración de las estimaciones incluidas en el Cuadro 33, brindan una idea de las "fronteras de consumo" que Brasil podría abrir, bajo hipótesis de crecimiento prudentes o con una política de redistribución de ingresos decidida. En efecto, las tasas de crecimiento de la producción nacional requeridas para varios productos superan significativamente las tasas históricas, lo cual podría originar mayores corrientes de comercio intrasubregional.

CUADRO 33 - AREA SUR
BRASIL - NECESIDADES DE ALIMENTACION PARA ALGUNOS PRODUCTOS
PROYECCIONES AL AÑO 2000
(en miles de ton.)

PRODUCTOS	HIPOTESIS PRUDENTE	HIPOTESIS REDISTRIBUTIVA
Arroz	12006 (1.51)	12006 (1.51)
Frijol	3349 (1.23)	3072 (0.57)
Maíz	42657 (3.27)	52164 (5.03)
Trigo	8376 (2.62)	9098 (3.48)
Carne bovina	4469 (3.59)	5663 (5.61)
Leche	25674 (3.77)	33190 (5.92)

Nota: Los datos entre paréntesis son las tasas de crecimiento anual entre 1995-2000.

Fuente: Homem de Melo, F. op.cit.

La pobreza en el campo

53. El desarrollo agropecuario de las últimas décadas no ha influido, necesariamente, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, compuesta por minifundistas, trabajadores rurales y "productores sin tierra", en los países del Area Sur. Por el contrario, en algunos casos, las tendencias señaladas han provocado procesos de marginalización rural de diversos tipos.

Si bien pueden señalarse ejemplos, en todos los países, en los cuales algunos grupos sociales en el campo han mejorado su situación socio-económica, la persistencia de situaciones de atraso productivo, difícil acceso a la tierra y a otros medios de trabajo y condiciones de pobreza extrema en amplias regiones rurales del área, permite afirmar que los objetivos de "crecimiento con equidad" no han sido satisfechos cabalmente en los países considerados. En particular, tanto en Brasil como en Paraguay, se desplegaron ingentes esfuerzos dirigidos a estos sectores, a través de varias políticas entre las que debe remarcarse el enfoque de los programas y proyectos de desarrollo rural integrado (DRI): su alcance y efectividad es actualmente cuestionada.

Puede estimarse que alrededor de 40 millones de personas en el medio rural se encuentran en situación de pobreza absoluta en los países del Area.

El grueso de esta población se encuentra en las regiones Nordeste y Centrooeste de Brasil; pero también en Paraguay y en zonas del Norte de Argentina y del Sur de Chile, se concentran grupos sociales carenciados con estas características.

Sin duda la importancia relativa de estos fenómenos es inferior en el Area Sur que en otras regiones de ALC. Los procesos de descomposición del campesinado se iniciaron mucho antes en estos países que en otras áreas del continente. Además, la capacidad de absorción de empleo de las urbes del Area fue mayor y por último, el rol de los pequeños productores ha sido cualitativamente diferente. Mientras que en otras regiones de ALC les corresponde el rol primordial de producir alimentos, en los países del Area Sur (con la probable excepción de Brasil en ciertas regiones), su existencia está mucho más relacionada con la configuración de complejos agroindustriales.

La reconfiguración de los mismos, así como el fortalecimiento de procesos de organización social de estos grupos, la provisión de mayor infraestructura y servicios sociales y, entre otras, las políticas de transferencia de tecnología agropecuaria, son todas estrategias a potenciar para ir encontrando soluciones a esta problemática.

Cabe señalar, además, que no solamente consideraciones derivadas de objetivos de equidad motivan la necesidad de formular y ejecutar políticas dirigidas a estos grupos sociales; en efecto, la adopción de tecnologías más productivas, el mejoramiento de las condiciones de sanidad vegetal y animal, los efectos sobre la demanda global derivados de incrementos significativos en los ingresos reales de los pequeños productores, etc., son todos procesos que contribuyen al objetivo de eficiencia en las economías consideradas. En rigor, la existencia de esta problemática constituiría también una limitación significativa, a nivel nacional, para el despliegue de políticas conjuntas dirigidas a la maximización de la producción agropecuaria en el Area Sur.

Por último, es necesario reconocer que esta problemática constituye un campo de difícil tratamiento desde la perspectiva de acciones conjuntas entre países.

Las políticas sectoriales

54. Las políticas gubernamentales dirigidas al sector agropecuario y las políticas económicas globales con impactos en el sector agropecuario, recogen un amplio espectro de situaciones entre los países y a lo largo del período considerado.

En efecto, mientras que en el caso de Argentina y Uruguay, durante el período considerado puede concluirse que la regla general fue la coexistencia de políticas con objetivos y efectos contradictorios (p. ej. políticas de "atraso cambiario" y con fuertes impuestos a las

exportaciones agropecuarias pero al mismo tiempo asignación creciente de recursos para la investigación y extensión y largos periodos con crédito agrícola subsidiado), en el caso de Brasil, la política de desarrollo agropecuario a partir de 1967, tuvo características de coherencia y prioridad relevantes.

En efecto, hacia ese año se establece el Sistema Nacional de Crédito Rural que constituye parte de las reformas generales del escenario económico de la época.

En 1973, se establece la EMBRAPA como empresa de alcance nacional dedicada a la investigación y transferencia de tecnología agrícola, hasta entonces concentrada en varios organismos federales con cobertura regional, en organismos estatales y en Universidades.

La política gubernamental comenzó a aplicarse en forma integral al desarrollo de la agricultura, tendencia que se acentuaría durante los años de la década de 1970.

En efecto, tres instrumentos de política comienzan a utilizarse en forma masiva e interdependiente para fomentar las actividades y la transformación del agro brasileño:

- la política de crédito rural;
- la política tecnológica;
- la política de ampliación de la frontera agropecuaria.

Hacia fines de los 70, profundas transformaciones estructurales habían sucedido en el agro brasileño. En una apretada simplificación, puede afirmarse que los tres rasgos principales de esta nueva estructura agraria son:

- la conformación del complejo agroindustrial integrado como motor del desarrollo sectorial;
- la concentración fundiaria;
- la modernización tecnológica y productiva.

Un rasgo específico del agro brasileño y, sobre todo de las empresas agroindustriales, es el elevado grado de transnacionalización de las empresas representativas. Esta característica, propia de Brasil, es compatible con los rasgos de todo el modelo de desarrollo económico de las últimas dos décadas previas a la crisis y, sin duda, agrega elementos particulares para el análisis del comportamiento y evolución futura del sector.

En el caso de Chile, las dos décadas analizadas muestran profundos cambios de rumbo en las políticas gubernamentales dirigidas al sector. La reforma agraria y la asignación de tierras en forma individual

o colectiva provocaron grandes repercusiones en la estructura agraria, a mediados de la década de los 60, a principio de los 70 y nuevamente a mediados de la misma década; estos vaivenes, no independientes de los cambios políticos globales, repercutieron en un desempeño poco brillante del agro chileno hasta casi fines del período bajo consideración.

Finalmente, en el caso de Paraguay, las políticas gubernamentales se dirigieron, principalmente, a facilitar la ampliación de la frontera agrícola y a proveer de crédito accesible y de insumos y bienes de capital a precios bajos a las empresas colonizadoras. Aquí también el papel de las empresas extranjeras en el desarrollo agropecuario y del complejo agroindustrial es importante. Hacia fines de la década de los 60, se inició un fuerte proceso de apoyo a la colonización y a la previsión de servicios y crédito a los pequeños productores agropecuarios.

La base institucional

55. El período considerado es también, al menos en la década de los 60, el período de crecimiento y consolidación de buena parte de las instituciones que constituyen el sector público agropecuario en los países del Area Sur.

En casi todos los países, estos años son los de descentralización y crecimiento del aparato público especializado en distintas funciones específicas relacionadas con el quehacer agrario: organismos de regulación de la comercialización interna y externa, organismos de investigación y extensión agropecuaria, instituciones o servicios de sanidad animal y vegetal; así como un despliegue importante de las instituciones dedicadas a la enseñanza de la agronomía y la zootecnia, a distintos niveles, surgen y/o se consolidan en los países del Area Sur.

La década de los 70 presenta un panorama desigual en términos del fortalecimiento de esta base institucional, según los países. Así, mientras en algunos (i. e. Brasil) se consolida un proceso de crecimiento institucional, en otros, las tendencias anteriores se debilitan o adoptan un carácter francamente regresivo.

La agricultura del Area Sur hacia inicios de 1980: una síntesis

56. Los elementos aportados dan bases para analizar las características principales del desarrollo agropecuario de los países del Area Sur, hasta inicios de la década de 1980.

Hacia fines de los 70, para los países del Area Sur, sus sectores agropecuarios seguían cumpliendo con los roles estructurales tradicionalmente asignados:

- proveedores del grueso de los alimentos demandados en el país;
- generadores de la mayor parte de las divisas producidas por las exportaciones;

- reservas de población y mano de obra no calificada para la industria urbana y para reabsorber el desempleo industrial en las fases recesivas del ciclo económico.

Sin embargo, varios procesos dinámicos introducían factores de cambio en numerosas características estructurales que, de profundizarse, podrían implicar variaciones irreversibles en la estructura tradicional. En ese sentido, cabe señalar los siguientes aspectos:

- a. En todos los países del Area Sur, el sector agropecuario sufrió transformaciones no marginales en la estructura de la producción, en las áreas bajo cultivo y en la productividad, que incidieron en su evolución y desarrollo.

En el caso de Argentina, la introducción de la soja y el rápido proceso de agriculturización y aumento de la productividad en la producción de granos, durante la década de los 70, caracterizaron estas transformaciones.

En el caso de Brasil, la expansión de la frontera agrícola, en especial durante la década de 1970, fué el rasgo predominante del desarrollo agropecuario, junto a la creciente agriculturización de la región sur del país, basada en el complejo soja-trigo.

En el caso de Chile, durante las décadas bajo consideración, el modelo de la tenencia de la tierra sufrió cambios estructurales importantes y se establecieron las bases para el desarrollo de los subsectores frutícolas y forestales.

En el caso de Paraguay, la expansión de la frontera agrícola, el rápido crecimiento de la soja y el autoabastecimiento de trigo dieron las bases para uno de los crecimientos más acelerados del continente.

Finalmente, en el caso de Uruguay, importantes incrementos de productividad en el sector lanero, así como la expansión de los cultivos arroceros y la reestructuración de la producción frutihortícola, permitieron un crecimiento del sector, a pesar de la crisis del mercado de la carne bovina, tradicional rubro exportable.

- b. La integración de los sectores agropecuarios con otros sectores de la actividad productiva nacional fue otro rasgo basilar del desarrollo de los países del Area Sur.

En efecto, entre 1960 y 1980, en todos los países del Area se produce una creciente integración "hacia atrás", que incorpora más bienes de capital y más insumos industriales (incluyendo insumos "extra-fina" pero producidos en el sector agrícola; p. ej. semillas, plantines; semen; etc.) asociados a tecnologías más productivas. Asimismo, en el mismo período se asiste a la consolidación de importantes complejos agroindustriales que utilizan crecientemente materias primas agrícolas.

- c. La importancia de los mercados externos para la producción agropecuaria del Area Sur se mantuvo y en algunos casos se incrementó (p. ej. Chile y Paraguay).

En efecto, entre el 45 y 50% de la producción agropecuaria del Area se destina a los mercados mundiales y debe anotarse, además, que el perfil de las exportaciones agropecuarias ha variado sustancialmente en su composición y destino, siguiendo las señales del mercado internacional.

Para el Area Sur en su conjunto, las exportaciones agropecuarias representan más del 60% del valor de las exportaciones totales.

- d. El grado de integración subregional en el comercio de productos agropecuarios no aumentó significativamente a lo largo de los años considerados.

Si bien las importaciones provenientes del Area mantuvieron su importancia relativa en el total de importaciones agropecuarias, la importancia del Area, como mercado, se redujo frente a una fuerte expansión de las exportaciones agropecuarias hacia terceros mercados.

- e. Todos los países del Area Sur (con la probable excepción del Uruguay) incrementaron sus gastos en investigación y extensión agrícola. Los resultados fueron importantes en términos de tasas de adopción de tecnologías y de incrementos de los rendimientos y productividad agropecuaria. No obstante lo anterior, deben señalarse atrasos importantes en la productividad de varios alimentos básicos de la población de Brasil que son todavía muy inferiores a los potencialmente obtenibles.

La dicotomía existente entre la agricultura de los pequeños productores y la agricultura empresarial explica, en buena medida, la heterogeneidad de niveles tecnológicos que caracteriza el agro de algunos países del Area Sur; asimismo, la estructura de tenencia de la tierra provoca, en algunos casos, obstáculos a la innovación tecnológica.

- f. Naturalmente, este proceso de crecimiento fue consecuencia de cambios no marginales en la estructura agraria, dentro de las características principales de los agentes representativos de la producción. Pueden señalarse las siguientes tendencias de transformación del agro en los países del Area Sur:

- un proceso de tecnificación creciente correlacionado con el tamaño de la propiedad;
- un creciente proceso de integración entre el aparato comercializador-exportador y de transformación agro-industrial (con fuerte presencia de multinacionales) y las

funciones de proveedores de insumos (semillas, agroquímicos, etc.) y agentes de crédito estacional;

- un proceso creciente de difusión de formas de gerencia y manejo productivo empresarial, en las explotaciones medianas y grandes, mientras se ahondan las dificultades para la tecnificación y desarrollo económico y social de los pequeños agricultores.

La crisis actual: consecuencias para el desarrollo económico. Nuevas oportunidades para el sector agropecuario

La crisis

57. A partir de 1981 se inicia una crisis generalizada de la economía mundial y, en particular de los países de América Latina. La fecha de setiembre de 1982, cuando México denuncia su incapacidad de pagos, es un "símbolo" al que subyacen una serie de otros procesos que caracterizan esta coyuntura de cambio y ajuste a nivel mundial. Como ya se verá, en el caso de ALC esta crisis se convierte en el detonante de una serie de obstáculos estructurales de los modelos de desarrollo económico hasta entonces vigentes.

Los principales rasgos de la crisis pueden resumirse como sigue:

- a. Inicio y duración: la crisis puede darse por iniciada a partir de mediados de 1981. Desde entonces hasta la actualidad, los rasgos estructurales de esta crisis no han variado sustancialmente, retroalimentando una situación de fuertes limitaciones para iniciar la recuperación de las economías del Area.
- b. Factores desencadenantes: más allá de considerar la evolución de la competitividad estructural de la economía estadounidense respecto a otras economías industrializadas en los últimos años, como causa última de una serie de ajustes de la economía mundial y de las políticas económicas adoptadas, puede afirmarse que las decisiones de política económica de la entonces nueva administración norteamericana fueron la causa de los factores desencadenantes de la crisis.

En efecto, la política fiscal expansiva combinada con la política monetaria restrictiva redundó en un abrupto salto de las tasas de interés a nivel mundial y, sobre todo, en una creciente corriente de capitales financieros atraídos por las colocaciones en los EE.UU.

- c. Efectos inmediatos sobre los países del ALC: el altísimo grado de endeudamiento externo de las economías latinoamericanas hacia fines de los 70 (resultado del despliegue de modelos de

desarrollo basados en la alta contribución de ahorros externos y en la viabilidad de conseguir estos fondos, a causa de los excedentes financieros producidos en los 70 por los países petroleros) convirtió en altamente vulnerables los sectores externos de estos países ante los dos factores mencionados.

Así, por un lado, el incremento de los servicios por la deuda incidió profundamente tanto la balanza en cuenta corriente como en las cuentas fiscales, provocando abruptos y graves desequilibrios monetarios y cambiarios. Por otra parte, la casi abrupta desaparición de nuevos flujos de financiamiento externo, sea porque migraron a los EE.UU, sea por el lógico círculo vicioso del creciente riesgo financiero en países morosos, agravó crecientemente la situación de desequilibrio descrita.

- d. Efectos posteriores agravantes: la absorción de capitales financieros internacionales por parte de la economía norteamericana provocó una creciente contracción de la economía mundial (que pasó de crecer al 4.8% entre 1976 y 1981, a tasas de menos del 2% entre 1982 y 1987), con una caída más que proporcional de los flujos comerciales de los productos básicos. Esta retracción de la demanda inicial afectó inmediatamente los precios de los principales productos básicos que constituyen el grueso de las exportaciones de ALC. A esta situación, se sumó el desenlace de la crisis estructural de la producción y comercio de productos agropecuarios, con lo cual los precios de estas mercancías iniciaron un descenso vertiginoso (un 40% en promedio entre 1982 y 1986), jamás registrado anteriormente en la historia moderna del comercio mundial.

Todos estos elementos, unidos a los problemas estructurales ya señalados, impusieron no sólo una crisis sino una trampa estructural a los modelos de desarrollo vigentes en los países de ALC y, en particular, del Area Sur.

Los efectos de la crisis en el Area Sur son, sin embargo, diferentes en cada país. A fin de identificar con rigor estas diferencias es necesario, por un lado, una comprensión más acabada de las diferencias estructurales entre las economías consideradas, así como de la naturaleza y momento de cada proceso de desarrollo. Por otra parte, se requiere una apreciación de las políticas aplicadas por los diferentes países durante el período analizado, las cuales afectaron en forma diferente el desempeño de la economía y de la actividad agropecuaria en cada uno. Los resultados observados son, sin duda, una función de ambos factores.

Cabe señalar, que como toda crisis, la crisis actual acarrea dificultades y al mismo tiempo genera la existencia de nuevas oportunidades que es necesario explorar.

Los efectos de la crisis sobre la situación económica general de los países del Area Sur

Los indicadores de la crisis

58. Los efectos negativos sobre la economía, el empleo y el proceso de desarrollo de los países del Area Sur han sido inéditos y sólo comparables con algunos períodos previos a la segunda guerra mundial.

En efecto, la caída en el ritmo de crecimiento de la economía mundial, el creciente proteccionismo y el comportamiento altamente inestable de variables claves, como los tipos de cambio y las tasas de interés en los principales mercados financieros mundiales, afectaron en especial a los países con alto grado de endeudamiento externo, con exportaciones de productos básicos ("commodities"), como fuente principal de sus ingresos de divisas y con necesidades estructurales de ahorros externos para financiar sus procesos de crecimiento.

La mayor parte de los países de ALC cumplen con estas características y, en especial, las economías de los países del Area Sur.

59. El indicador del nivel de actividad económica global, el PIB, muestra una retracción importante en el quinquenio 1982-1987.

El Cuadro 14 presenta datos que permiten estimar que para todo el Area Sur, el nivel del PIB en 1986 sólo representaba un incremento total del 13.7% respecto al año 1981, lo que implica una tasa de crecimiento anual promedio de sólo el 2.5%, o sea, casi 3 veces inferior a la tasa de crecimiento de la década 1970. Definitivamente, la crisis provocó la interrupción más abrupta del crecimiento económico del Area, sufrida en más de 320 años. Cabe señalar que la economía brasileña, la más grande del Area, fue la que mejor desempeño presentó en los años considerados, por lo que las afirmaciones anteriores se encuentran sesgadas.

El proceso de retracción de la actividad implicó caídas y retrocesos absolutos en el nivel del PIB per cápita, según puede observarse en el Cuadro 34. Este deterioro de los ingresos por habitante se revela en toda su magnitud cuando se evidencia que los niveles de 1986 son similares a los de 1975: en términos de desarrollo económico y social, los efectos de la crisis han hecho perder una década a los países del Area Sur.

**CUADRO 34 - AREA SUR
EVOLUCION DEL PIB PER CAPITA
(en %)**

PAISES	75/80	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	0.7	0.5	-8.5	-6.7	0.9	0.9	-5.9	4.6
Brasil	4.6	6.7	-5.6	-1.4	-4.5	3.4	5.9	5.9
Chile	5.5	5.7	3.5	-14.5	-2.2	4.3	0.7	3.7
Paraguay	6.8	7.8	5.3	-4.0	-6.0	0.0	0.9	-3.3
Uruguay	4.0	5.2	0.8	-10.7	-6.7	-1.9	-0.9	5.9

FUENTE: CEPAL.

60. Si se analizan los guarismos del Cuadro 35, surge la preocupación sobre el futuro a mediano plazo de las economías consideradas, En efecto, la acumulación de capital, a través del cociente entre inversión bruta y PIB, se ha reducido sustancialmente en los últimos cinco años.

Los niveles alcanzados sólo pueden ser encontrados, en el Area Sur, a principios de la década de 1960.

**CUADRO 35 -AREA SUR
COEFICIENTES DE LA INVERSION INTERNA BRUTA
(% del PIB)**

PAISES	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	20.5	19.6	22.8	18.8	15.9	13.9	12.2	10.4	11.6
Brasil	21.2	27.6	22.5	20.0	18.3	14.4	15.6	16.1	16.9
Chile	20.5	12.1	21.0	24.4	9.8	8.1	13.4	12.2	13.2
Paraguay	12.5	19.0	28.8	31.0	25.9	21.9	21.5	20.9	21.7
Uruguay	10.0	10.3	17.4	15.6	14.2	9.6	9.9	7.7	7.6

FUENTE: CEPAL.

61. El deterioro de los sectores externos de los países del Area Sur se muestra en toda su magnitud en el Cuadro 36.

En efecto, puede señalarse que si bien el esfuerzo exportador de todos los países ha sido enorme (con un crecimiento del quantum de las exportaciones del %, que supera registros anteriores), la caída de los términos de intercambio ha compensado este esfuerzo y la capacidad de importar se ha contraído significativamente.

Agregando a este panorama las obligaciones derivadas de la deuda externa, que implican una "importación con elasticidad nula respecto al tipo de cambio" y cuya magnitud es de alrededor del 38% de las exportaciones, es fácil observar que el déficit de balanza en cuenta corriente se ha ampliado para todos los países y/o las importaciones han debido contraerse en grado alarmante. Finalmente, amén de los dos efectos anteriores, se ha debido recurrir a más endeudamiento externo para hacer frente a las necesidades de los servicios financieros.

CUADRO 36 -AREA SUR
SALDO DE LA BALANZA EN CUENTA CORRIENTE
(% respecto a las exportaciones)

PAISES	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	7.6	48.3	43.4	25.6	26.2	26.0	9.5	31.3
Brasil	28.1	58.8	46.1	74.3	29.0	-0.1	1.0	16.6
Chile	7.6	33.8	95.9	51.1	25.1	47.1	30.0	22.6
Paraguay	21.5	49.1	67.9	61.4	54.5	42.0	21.2	25.9
Uruguay	19.1	46.9	27.2	15.9	5.0	10.8	9.5	-4.4

Nota: El signo (-) significa saldo positivo.

FUENTE: CEPAL.

62. Las deudas externas se han estatizado en todos los países del Area Sur. En consecuencia, el servicio de la deuda tiene directas repercusiones en los presupuestos fiscales y esto obliga tanto a una reducción de otros gastos públicos como a un incremento de la recaudación, a fin de mantener los déficits fiscales en niveles manejables.

En general, esto no se ha logrado por el creciente déficit fiscal, las expectativas de los agentes económicos y los diversos mecanismos de ajuste monetario intervinculados. Por consiguiente, los países del Area Sur han entrado en un severo proceso de desequilibrio monetario y fiscal, de inflación acelerado.

Estos procesos, a su vez, alimentan desequilibrios en los sectores externos y obligan a devaluaciones permanentes las que, asimismo, alimentan nuevamente las tendencias inflacionarias que, en algunos de los países, han alcanzado ritmos galopantes.

CUADRO 37 - AREA SUR
INDICES ANUALES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
(año base 100 = 1980)

PAISES	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	204.0	541.4	2402.8	17461.7	134835.7	256314.1
Brasil	195.6	370.9	873.7	2379.6	7180.4	16509.9
Chile	119.7	131.6	167.4	200.7	262.2	313.3
Paraguay	114.0	121.7	138.1	166.1	208.0	274.0
Uruguay	134.0	159.5	238.0	369.6	636.5	1122.7

FUENTE: CEPAL.

63. Esta difícil situación tiene efectos sumamente negativos, en términos de la distribución de los ingresos, y en la situación socio-económica general de los sectores más vulnerables de la población. Fuertes caídas en los salarios reales, aumento del desempleo abierto y encubierto, reducciones significativas de los ingresos de pequeños productores y empresarios y la especulación, han afectado el escenario de los últimos años en casi todos los países del Area Sur.
64. Es necesario matizar las afirmaciones generales anteriores. En efecto, si bien los enunciados sobre el inicio de una franca fase recesiva de la actividad global es válido para todos los países del Area Sur, el comportamiento de otras variables (en especial, la inflación y la situación fiscal) ha sido diferente en algunos países del Area. Así, en el caso de Chile, la crisis se montó en un amplio proceso de ajuste previamente iniciado y que, con un gran esfuerzo social, provocó una apertura considerable de la economía, fuertes tasas de desempleo abierto y una caída notable del ritmo de incremento del nivel general de precios. En el caso de Paraguay y Uruguay, los procesos inflacionarios y de crisis de las cuentas fiscales son menos agudos que en las dos mayores economías del Area las cuales, debido a su peso relativo, son las que sesgan los resultados agregados.

Las políticas frente a la crisis

65. Sin duda, son pocos los grados de libertad para el diseño de políticas económicas ante una crisis de la magnitud que se enfrenta y, sobre todo, a causa de los factores de la economía mundial que la desencadenan y sobre los cuales ninguno de los países del Area ejerce el mínimo control.

En general, el "ajuste", vía búsqueda de un nuevo equilibrio para el sector externo, no es una elección sino una necesidad impuesta por las circunstancias y todos los países enfrentaron las consecuencias de tal proceso.

Sin embargo, las respuestas de las economías han sido diferentes y las variaciones se explican tanto por diferencias estructurales, como por la energía y viabilidad política de aplicar ciertos conjuntos de medidas de política económica en algunos países.

Así, la permanencia en el tiempo de nuevos niveles reales del tipo de cambio (sustancialmente más elevados que antes de la crisis) depende en cada país de las resistencias sectoriales y sociales que las autoridades enfrentan y de su capacidad para arbitrarlas. Sin duda alguna, este precio clave de la economía, así como otras políticas tendientes a la apertura de la economía benefician a los sectores ligados a la exportación de bienes o servicios y perjudican a los sectores de la producción ligados a mercados más o menos protegidos; además, en los casos donde los bienes-salario son parte de la base exportadora, los asalariados se ven perjudicados por tipos de cambio real más elevados. Esto ocurre también, en aquellas economías donde la indexación con el dólar afecta a amplios sectores de la producción, debido, entre otras razones, al grado de transnacionalización de las empresas líderes.

Además de las políticas de ajuste, ligadas directamente al desequilibrio de los sectores externos, las políticas de contención de los gastos públicos causadas por la necesidad de afrontar con recursos presupuestarios crecientes servicios de la deuda externa, han afectado enormemente los niveles de remuneración real de los servidores públicos y deteriorado en forma impresionante la calidad de los servicios prestados. Un impacto adicional, con consecuencias en el mediano plazo, es la caída de los programas de inversión pública con todo el efecto multiplicador recesivo que esto implica.

Así pues, la influencia sobre la inversión privada de una crisis recesiva de esta magnitud es profunda y preocupante: no sólo las inversiones motivadas por el "efecto acelerador" caen abruptamente ante la recesión, sino que el racionamiento de capital generalizado por la crisis externa, eleva los niveles de las tasas de interés a tal grado que son pocos los proyectos de inversión que pueden mostrar rentabilidad aceptable con tales tasas de interés real. El efecto neto es una caída del ritmo de acumulación de capital global y serias consecuencias sobre el ritmo de innovación tecnológica y crecimiento económico futuro.

El estrangulamiento externo no es, esta vez, salvable con devaluaciones y, aumento del flujo de financiamiento externo. Por un lado, las primeras enfrentan mercados con precios en abrupta caída y por otra parte, el financiamiento externo está prácticamente racionado y sólo ligado a fuentes públicas internacionales o a engorrosos procesos de negociación con la banca privada, que se resiste a aumentar su exposición en los países con alto grado de endeudamiento.

Durante la crisis actual las políticas de crédito relacionadas con la promoción y financiamiento de actividades de producción, han sido reducidas al mínimo; como consecuencia de la inflación galopante, limitaciones del gasto público y la escasez de financiamiento externo.

Las políticas de precios y otros incentivos se ven frenadas por el proceso y la inercia de expectativas inflacionarias de todos los agentes económicos. Es muy difícil elaborar políticas selectivas y se ha caído una y otra vez en medidas de orden global (i. e. congelamientos; liberaciones; etc.) que aumentan aún más la falta de estabilidad del sistema de precios relativos y por ende, poco ayudan a incentivar la oferta global.

66. El panorama anterior da idea de las dificultades para el diseño de políticas que permitieran no sólo minimizar los efectos negativos de la crisis, sino también sentar bases para iniciar una nueva etapa de crecimiento económico.

Sin embargo, "crisis" quiere decir "cambio" y algunas políticas han comenzado a diseñarse con este escenario conceptual. Las llamadas políticas de "ajuste estructural" tienen este concepto como base teórica general. Se trata de aprovechar el deterioro de las posiciones relativas de los distintos agentes de la producción, para impulsar cambios que hagan más factible un desarrollo económico futuro con una más adecuada inserción en la economía mundial.

En este sentido, varios organismos financieros internacionales (en particular el Banco Mundial) comenzaron a impulsar proyectos o programas de ajuste estructural y/o de estabilización, ofreciendo préstamos y financiamiento para viabilizar su implementación.

Los problemas comienzan a surgir cuando se discute cuáles cambios, qué sectores de actividad, qué grado de intensidad de aplicación de medidas de política económica, qué imágenes-objetivo se tienen sobre la "mejor" inserción y desarrollo de la economía, etc.

Es allí donde concepciones de orden ideológico se mezclan con recetas ascépticamente técnicas, tanto por parte de los gobiernos como por parte de los organismos financieros. Una mayor creatividad, por parte de los países es necesaria a fin de impulsar importantes cambios que puedan dar bases a un nuevo modelo de desarrollo capaz de garantizar el crecimiento económico con la equidad distributiva.

Los principales efectos de la crisis sobre los sectores agropecuarios de los países del Area Sur

67. Los Cuadros 38 y 39 presentan datos respecto al comportamiento de la producción para los países del Area Sur.

A nivel agregado, puede observarse que el sector agropecuario sufrió los efectos de la crisis en forma bastante similar al agregado de actividad económica global.

A nivel de países, se observan comportamientos más distintos; un cierto efecto contracíclico puede identificarse en los casos de Brasil, Chile y Paraguay.

Sin embargo, la evidencia disponible no permite afirmar que la agricultura de los países del Area Sur haya jugado un rol definitivamente anticíclico en lo que respecta a los años considerados.

68. Cuando el análisis se realiza a nivel de cada país, las conclusiones anteriores se relativizan y, al mismo tiempo, se abren cuestiones relacionadas con la interacción entre las características estructurales del agro y las políticas globales y/o sectoriales aplicadas en cada caso.

Pueden señalarse los siguientes aspectos específicos:

- a. En el caso de Argentina, el sector agropecuario a partir de 1982 parece haber jugado un rol anticíclico relativizado, pues en los años de tasas de crecimiento del PBI positivas, creció más que el agregado global; y en los años de decrecimiento del PIB decreció también, pero a un ritmo menor. Cabe a notar en este caso, que la enorme importancia del mercado externo para la producción agropecuaria argentina, jugó un rol decisivo en el desempeño del sector pues los precios mundiales de los principales productos cayeron en forma abrupta durante esos años. Además, la política de disminución de los impuestos a la exportación y la política de devaluaciones del tipo de cambio se desarrollaron en forma lenta, pues eran parte integral del plan de estabilización de precios ("Plan Austral"), implementado entre junio de 1985 hasta mediados de 1987: estos retrasos provocaron un fuerte desincentivo a las decisiones de cultivar de los productores agrícolas.
- b. En el caso de Brasil, los efectos de la crisis y de las políticas de ajuste consecuentes son contradictorios. Por un lado, la evidencia disponible no permite asignar un rol anticíclico a la actividad agropecuaria en su conjunto.

CUADRO 38 - AREA SUR
COMPARACION TASAS DE CRECIMIENTO PIB Y SECTOR AGROPECUARIO

PAISES	1970 1975	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 1980
ARGENTINA									
PIB	2.8	2.3	2.2	-7.1	-5.3	2.4	2.3	-4.7	6
AGRO	2.8	1.4	-5.5	1.9	6.9	1.9	3.6	-1.7	-0.9
BRASIL									
PIB	10.3	7.1	9.2	-3.4	0.9	-2.4	5.7	8.3	8.2
AGRO	4.4	5.1	9.6	6.1	-1.9	1.7	3.2	8.8	-7.3
CHILE									
PIB	-1.9	7.1	7.3	5.2	-13.0	-0.5	6.0	2.4	5.4
AGRO	1.5	2.9	3.8	3.8	-1.2	-2.5	7.5	5.6	8.8
PARAGUAY									
PIB	7.2	10.2	11.3	8.8	-0.8	-3.0	3.2	4.0	-0.3
AGRO	7.4	6.1	8.5	10.1	0.4	-2.4	5.9	4.6	-6.1
URUGUAY									
PIB	1.6	4.5	5.8	1.4	-10.0	-6.1	-1.2	-0.2	6.6
AGRO	-1.3	2.6	16.2	5.5	-7.3	2.1	-6.8	4.5	3.2

CUADRO 39 - AREA SUR
COMPARACION ENTRE CRECIMIENTO AGRO Y ALIMENTOS

PAISES	1970- 1975	1975- 1980	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARGENTINA									
ALIMENTOS	1.5	1.8	-6.8	6.2	5.7	-3.7	3.8	-3.7	3.8
AGRO	2.8	1.4	-5.5	1.9	6.9	1.9	3.6	-1.7	-0.9
BRASIL									
ALIMENTOS	4.8	3.3	7.5	7.0	0.9	-0.9	5.6	9.7	-7.3
AGRO	4.4	5.1	9.6	6.1	-1.9	1.7	3.2	8.8	-7.3
CHILE									
ALIMENTOS	0.4	1.9	2.1	8.2	-1.9	-4.8	5.1	3.8	7.4
AGRO	1.5	2.9	3.8	3.8	-1.2	-2.5	7.5	5.6	8.8
PARAGUAY									
ALIMENTOS	1.7	6.4	6.3	3.0	3.8	1.9	0.0	17.3	-7
AGRO	7.4	6.1	8.5	10.1	0.4	-2.4	5.9	4.6	-6.1
URUGUAY									
ALIMENTOS	-0.8	0.0	6.7	18.8	-1.8	2.7	-7.8	2.8	-1.8
AGRO	-1.3	2.6	16.2	5.5	-7.3	2.1	-6.8	4.5	3.2

Por otra parte, el análisis de la información desagregada permite inferir que la agricultura destinada a satisfacer las necesidades de alimentos del mercado interno, creció mucho más que el resto y lo hizo aún en momentos de recesión de toda la actividad económica, desempeñando un rol anticíclico notable.

Por su parte, la agricultura de exportación sufrió similares efectos recesivos similares al caso anterior, a causa de la caída en los precios internacionales y debido a una política cambiaria que no compensó estas pérdidas.

Dos elementos de política sectorial deben destacarse y explicar, en gran medida, estos desempeños: por una parte, la aplicación de una política de precios mínimos de garantía, ajustada y oportuna, para los principales alimentos con niveles de precios generalmente mayores que los internacionales, brindó una certidumbre apreciable a los pequeños productores agropecuarios que son los principales oferentes de estos productos. Por otra parte, la reformulación de la política crediticia que anuló desde 1983 el subsidio a los créditos para inversiones, y desde 1984 reasignó el crédito de corto plazo según el tamaño de las explotaciones y con valores financiables ("valores básicos de custeio") más altos para los alimentos, fue una causa importante de este crecimiento de la producción de alimentos.

Sin embargo, en 1986 se producen una serie de impactos negativos para la producción agropecuaria derivados de la aplicación del plan de estabilización ("Plan Cruzado") el congelamiento de precios de los alimentos, la brusca caída del crédito disponible y la desaceleración del ritmo de devaluaciones, son todos factores que atentaron contra las decisiones de cultivar y produjeron una caída de más del 7% de la producción agropecuaria global).

Estos impactos se corrigieron en 1987 y volvieron a aplicarse los criterios mencionados anteriormente con una gran respuesta de la producción agropecuaria que habría crecido a más del 14% en dicho año.

- c. En el caso de Chile es donde más claramente se puede afirmar algo sobre el rol anticíclico y reactivador del sector agropecuario durante los años recesivos posteriores a la crisis.

En efecto, puede observarse que el sector agropecuario creció a tasas que llegaron a duplicar las del crecimiento del PIB durante estos años. En particular, debe señalarse que buena parte de los incrementos de la producción se originan en los subsectores forestales y frutícola, como consecuencia de inversiones realizadas en años anteriores.

En otras palabras, decisiones de inversión con largos períodos de maduración, realizadas en estos subsectores hacia mediados y fines de la década pasada, comenzaron a producir sus frutos justamente en los años posteriores a la crisis. Aún más, las decisiones de política económica global diseñadas para enfrentar el ajuste externo (i.e. transporte terrestre y aéreo; almacenamiento; comercialización e información, etc.) lo cual ha reconfigurado las características de los complejos agroindustriales chilenos.

En cambio, la agricultura de exportación ha dado como resultado cambios estructurales en muchas de las actividades de apoyo (por ejemplo: transporte aéreo y terrestre, almacenamiento, comercialización, información, etc.), lo que ha transformado la naturaleza de los complejos agroindustriales de Chile.

Cabe señalar, sin embargo, que el crecimiento de la producción de alimentos fue bastante inferior al crecimiento de los productos para exportación, aunque positivo en los años considerados.

- d. En el caso de Paraguay, la evidencia muestra un patrón de comportamiento similar al ya mencionado para Brasil. La agricultura como un todo no habría jugado un rol anticíclico definido, pero la producción de alimentos habría desempeñado un papel más dinámico que el total de la actividad económica. En particular, políticas de colonización muy dinámicas, apoyadas por programas DRI, explican en gran medida el aumento de las áreas cultivadas y el impacto en la producción señalado.
- e. Finalmente, en el caso de Uruguay, el desempeño del sector agropecuario es francamente errático durante los años posteriores a la crisis.

Si bien las fluctuaciones de la actividad agraria parecen haber tenido una amplitud menor a las de la actividad global (con la excepción de 1984), es discutible que el desempeño del sector haya constituido una fuerza contraria al ciclo económico.

Las causas de este proceso se encuentran, al igual que en Argentina, en la enorme importancia que los mercados externos tienen para la producción agropecuaria del país. Ante la crisis de los mercados mundiales de carne bovina, Uruguay no pudo compensar con un mercado interno dinámico pues la recesión afectó fuertemente los ingresos urbanos. Además, las fluctuaciones de las economías vecinas (en especial, Brasil) introdujeron erráticos picos de demanda de otros productos (i.e. lácteos) que provocaron auges y caídas imprevistas.

Hacia fines del período considerado, la política sectorial consiguió imponer algunas medidas tales como la anulación de todos los impuestos a las exportaciones agropecuarias y una política cambiaria que mantiene un tipo de cambio real bastante alto. Los resultados se observan claramente con una recuperación del ritmo de crecimiento a tasas mayores que las de la década pasada.

Las políticas sectoriales frente a la crisis

69. Los determinantes producidos por el ajuste externo en el diseño de la política económica, ya mencionados, tiene también implicancias directas para el diseño de políticas dirigidas al desarrollo del sector agropecuario.

En rigor, la formulación de la política sectorial no sólo encuentra crecientes limitaciones y restricciones por el contexto dado por la crisis, sino también por decisiones de política macroeconómica que escapan totalmente al control de las autoridades que administran el sector agropecuario.

Por una parte, es conveniente reseñar que las dificultades producidas por el contexto internacional y por el ajuste macroeconómico:

- la caída de los precios internacionales;
- el racionamiento del financiamiento externo;
- el crédito interno escaso y consiguientes altas tasas de interés;
- los controles de precios;
- el costo incrementado de los insumos importados;
- la situación errática de los precios, costos, tasas de interés, etc.

son los principales factores que los agentes de la producción agropecuaria deben enfrentar en este contexto de crisis y recesión.

Ante esta situación, los responsables de la política sectorial han tenido que recurrir a una cantidad de medidas heterodoxas a fin de paliar las restricciones mencionadas.

Por un lado, modificaciones en las políticas tributarias y el mantenimiento de altos tipos reales de cambio, son los dos instrumentos más usados (y de difícil negociación interna) para paliar la caída de los precios internacionales de los productos exportables. En los casos (i.e. Brasil) en que es posible financiar compras, una política de precios mínimos de garantía es otro instrumento adecuado para minimizar estos efectos.

Por otra parte, el alto costo y el difícil acceso al crédito van unidos a resistencias, por parte de las autoridades monetarias, a asignar fondos a sectores específicos que puedan ser desviados a actividades especulativas; aceptando que estos temores tienen fundamento, políticas de "crédito en especies" (i. e. planes canje en Argentina) han demostrado ser útiles para aumentar la disponibilidad de crédito de corto plazo, a tasas de interés razonable.

El alza en los costos de los insumos importados, productos de las devaluaciones, puede ser morigerado mediante acciones tendientes a disminuir la protección tarifaria, aunque sea por períodos transitorios.

Finalmente, ante la errática situación de las principales variables económicas, sólo diseñando mecanismos de indexación en "valores-producto" es posible disminuirla, aunque esto choca generalmente con los deseos de las autoridades monetarias.

Los párrafos anteriores muestran que, aún en medio de una crisis y recesión generalizada como la que están sufriendo las economías del Area Sur, es posible formular políticas sectoriales con impactos positivos.

Otra cuestión es analizar si la implementación de estas políticas y/o la oportunidad de su ejecución, dados los difíciles obstáculos institucionales a sortear, es o ha sido la óptima. La historia reciente, en los países del Area, registra casos exitosos y fracasos importantes.

Un elemento a destacar es la "revelación" de fallas en las infraestructuras o deseconomías importantes en varias partes del aparato productivo, ligado directa o indirectamente al sector agropecuario. En efecto, la crisis ha desnudado una serie de estas falencias que, a niveles de actividad y remuneración más elevados, pasaban desapercibidas.

Programas de mejoramiento de la comercialización, de la infraestructura y los servicios de transporte terrestre, de mejoramiento de puertos, etc., son la consecuencia de estas constataciones en varios países del Area Sur.

Un factor significativo que cabe señalar, se relaciona con las crecientes restricciones para formular y ejecutar una serie de políticas sectoriales, a causa del agudo deterioro del sector público agropecuario en varios de los países del Area. Ya se mencionó que una de las consecuencias del ajuste y de la estabilización, a nivel macroeconómico, haya sido del abrupto descenso de las remuneraciones de los servidores públicos y el decremento de los gastos públicos corrientes; en el caso de las instituciones centralizadas y autónomas del sector público agropecuario estas tendencias se han manifestado con fuerte intensidad.

No sólo se han deteriorado los servicios dedicados al control y aplicación de normativas existentes (i.e. sanidad; registros; etc.), sino que los equipos asignados al planeamiento y formulación estatales de comercialización, y de investigación y transferencia de tecnología, están sufriendo un deterioro considerable a raíz de esta situación, de escasez de recursos. Naturalmente, cuanto más prolongada sea esta situación mayor será el deterioro de buena parte del aparato estatal de administración del sector agropecuario y más difícil será su recuperación. Ciertamente, las circunstancias pueden llevar a un replanteo del rol del Estado en relación con las políticas

de desarrollo agropecuario por la peor vía posible: en lugar de la reforma basada en criterios de eficacia y racionalidad, la progresiva destrucción de los recursos institucionales y técnicos previos a la crisis.

Conclusiones

70. Antes de iniciar un análisis de compatibilidad de las políticas nacionales de los países del Area Sur y de proponer algunos lineamientos estratégicos generales tendientes a la formulación de bases para la acción conjunta, se considera conveniente evaluar algunas lecciones que la experiencia de esta crisis ha dejado para los sectores agropecuarios del Area, así como revalorar algunos rasgos estructurales de la agricultura de los países del Area, reseñados anteriormente.

Esta evaluación permitiría, a su vez, extraer algunos lineamientos o pautas estratégicas para enmarcar las políticas de desarrollo agropecuario de estos países, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

71. La revisión de la evidencia disponible permite concluir que:

- a. El Area Sur es la región agroexportadora por excelencia de toda ALC, y una de las regiones de base agroexportadora especializada más importantes de la economía mundial.
- b. La competitividad de la agricultura del Area Sur es el actor que explica la importancia agroexportadora de la subregión. Tanto la enorme dotación de recursos naturales (aún no totalmente ocupados), como la adopción de tecnologías a ritmos cada vez más dinámicos, son las causas de importantes incrementos de la producción y productividad que han permitido la permanencia en mercados mundiales enormemente distorsionados.
- c. La composición de las exportaciones agropecuarias y la estructura de los mercados de las mismas han variado significativamente en casi todos los países del Area, a lo largo de las dos décadas analizadas. Este rasgo da bases para afirmar que la versatilidad y capacidad de adaptación a cambios en los mercados y a la introducción de nuevos productos es una característica estructural de la economía agraria del Area Sur.

Cabe señalar, sin embargo, que el grado de integración subregional en el comercio de productos agropecuarios no aumentó significativamente a lo largo de los años considerados.

Si bien las importaciones provenientes del Area mantuvieron su importancia relativa en el total de importaciones agropecuarias, la importancia de la región como mercado se redujo relativamente.

- d. El efecto multiplicador de la actividad económica por incrementos de la producción agropecuaria, ha ido creciendo constantemente a lo largo del tiempo, debido a la incorporación creciente de insumos y bienes de capital extrasectoriales.
- e. La estructura agraria y social del campo ha sufrido importantes modificaciones en varios países del Area Sur

La aparición de nuevos agentes de la producción (de proveniencia extrasectorial o con capacidades gerenciales modernas) ha acelerado el proceso de "industrialización del campo", provocado procesos de concentración y/o centralización fundiaria y constituido la base social del dinamismo tecnológico ya señalado. Este proceso, a su vez, ha acelerado la proletarianización de núcleos de pequeños productores tradicionales. Así, subsisten grandes dicotomías en la estructura social y productiva de varias de las economías agrarias de los países del Area (i.e. Brasil, Paraguay). Asimismo, las "explotaciones familiares" rentables, van perdiendo espacio ante los cambios apuntados. Ciertamente, estos factores pueden constituirse en limitaciones no marginales para todo proceso de reactivación y desarrollo agropecuario; en particular, la adopción y difusión de tecnologías más productivas pueden encontrar obstáculos importantes derivados de problemas de estructura agraria y de la existencia de fuertes contingentes de pequeños productores en condiciones de extrema pobreza. Asimismo, los objetivos de crecimiento con equidad requieren del diseño de políticas dirigidas a la solución de la pobreza en el campo.

- f. El rol anticíclico o la mayor "resistencia a la recesión" del sector agropecuario no es un rasgo que haya caracterizado al sector en los países del Area Sur.

Aparentemente, sólo en el caso del subsector de alimentos de algunos países y con una estructura de pequeños productores especializados en estos cultivos, se ha podido constatar esta función del sector en el marco de la crisis y recesión.

- g. Lo anterior no debe llevar a concluir que el desempeño del sector es función exclusivamente dependiente de la marcha de la actividad global de la economía. La evidencia revisada prueba que:

- políticas sectoriales bien diseñadas y oportunamente implementadas permiten la reactivación de la actividad agrícola, aún en medio de un ambiente macroeconómico recesivo;
- la versatilidad de la oferta basada en el sector agropecuario exportable es muy amplia y brinda grados de libertad no previsibles para el incremento de la

actividad y de otras actividades económicas encadenadas al sector (i. e. caso Chile).

Así, hacer depender las proyecciones de crecimiento del sector agropecuario de la evolución de la demanda interna, es en el mejor de los casos, una hipótesis restringida y demasiado conservadora; la característica básica agroexportadora de las economías agrarias del Area Sur obligan a considerar como un factor de dinamismo autónomo y siempre vigente a los nuevos productos y mercados externos.

- h. La debilidad progresiva del sector público agropecuario, en varios países del Area Sur, constituye una restricción importante al despliegue de acciones novedosas compatibles con las potencialidades de una reactivación agropecuaria en el Area y también con una estrategia de acciones conjuntas con este cometido. Ciertamente, esta situación se ha agudizado durante la crisis pero reconoce, sin duda, antecedentes estructurales.

La solución de esta limitación dependería de políticas a nivel nacional, pero también la acción conjunta a nivel multinacional podría contribuir a este objetivo.

C. BASES PARA UN PLAN DE ACCION CONJUNTA EN APOYO A LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Lineamientos estratégicos generales

72. La identificación y formulación de una estrategia de acción conjunta para la reactivación y desarrollo agropecuario del Area Sur requiere de ciertas precisiones previas de orden conceptual. En efecto, desde la perspectiva de la teoría económica ortodoxa, la integración económica es un proceso donde la ventaja principal es la de una mejor asignación de los recursos, proveniente de una especialización basada en las ventajas comparativas de los distintos países miembros.

La lógica de los esquemas de integración entre países en vías de desarrollo, difícilmente puede asentarse en los preceptos normativos de la teoría ortodoxa de la integración económica. En efecto, más allá de consideraciones y cuestionamientos de orden teórico, la mayor parte de las condiciones que darían lugar a ganancias provenientes de la integración no se cumplen efectivamente en los países en vías de desarrollo. En especial, cabe destacar:

- no existen producciones ni comercio especializado de productos dentro del grupo de países, sino todo lo contrario: una relativa homogeneidad de la oferta de productos (primarios en su mayor parte)

y de la demanda de importaciones (artículos de consumo final durable y/o insumos industriales y bienes de capital);

- no es importante el comercio internacional intragrupo antes del proceso de integración, por lo que facilitar este tráfico sólo agrega elementos marginales a una situación de escasa complementariedad económica.

Así, desde este enfoque, no habría mayores ventajas en apoyar procesos de integración entre países en vías de desarrollo. En otras palabras, no habría ganancias si las mismas se esperan de procesos de especialización a partir de los perfiles existentes de la producción y el comercio exterior.

Esto sería cierto si se restringe el análisis a una perspectiva estrictamente estática (por cierto, típica de estos enfoques ortodoxos).

Por el contrario, el argumento principal para la integración entre países en desarrollo pasa por la creación de nuevas bases para que emerja un nuevo perfil de producción y de comercio exterior. En otras palabras, la ampliación de un mercado protegido daría bases para la aplicación del argumento clásico de la industria naciente, ahora a nivel supranacional.

Así, la principal restricción a la acumulación de capital en estos países (i. e. falta de mercado y por ende falta de inversiones y por, ende, recursos ociosos estructuralmente) sería levantada por el esquema de integración.

Un esquema no incluido generalmente en los argumentos defensores de la integración económica entre países en desarrollo es el del aumento de la capacidad conjunta del nuevo bloque económico frente al resto de la economía mundial.

Este objetivo (a efecto esperado) puede manifestarse en variadas formas, por ejemplo:

- a. La constitución de alianzas político-comerciales en los foros de discusión internacionales (efecto observado y creciente desde fines de la década de los 60);
- b. Los "cartels" de comercialización multinacional (empresas conjuntas para la venta o la adquisición de bienes en el mercado internacional);
- c. El progresivo reforzamiento y aumento de la productividad del tejido productivo que sirve al incremento de la eficiencia en la producción de los principales bienes de exportación. Sobre este aspecto, no existen experiencias relevantes pero, en el marco de la actual situación de los mercados mundiales, puede ser una estrategia crucial para la defensa de los intereses adquiridos de países en vías de desarrollo;

Lo anterior encuentra una aplicación pertinente y un principio estratégico central en el caso de los sectores agroexportadores de los países del Area Sur.

El objetivo sería el incremento (o al menos el mantenimiento) de la cuota de participación en las exportaciones mundiales de productos agropecuarios.

A nivel de la producción, se implementarán políticas de incremento de la productividad mediante la investigación conjunta, la difusión y maximización de la adopción de tecnologías, el incremento de la sanidad vegetal y animal y la producción a costos decrecientes de insumos requeridos por las tecnologías adoptadas.

Los efectos indirectos (más allá del objetivo perseguido) implican el aumento de los encadenamientos eficientes en la matriz de producción intrarregional, ligados a las mercancías que desde el principio constituyen parte fundamental del perfil exportador de los países considerados.

Las anteriores consideraciones y la revisión de las principales características de los sectores agropecuarios del Area Sur permiten proponer como pautas tentativas, para una estrategia de largo plazo, los siguientes enunciados:

a. Potenciar la base agroexportadora común del Area Sur

La característica estructural principal de las economías agrarias del Area Sur es su esencial orientación a los mercados mundiales. Cada país del Area ha logrado desarrollar actividades agrarias con competitividad a nivel internacional. Se trata de potenciar este rasgo mediante acciones conjuntas que se dirijan al mejoramiento de la oferta exportable subregional.

En relación con el mejoramiento y expansión de la oferta exportable, cabe señalar los siguientes lineamientos estratégicos:

- i. La implementación de enérgicas políticas y programas comunes de sanidad y control sanitario de productos vegetales y animales a fin de, por un lado, elevar la calidad y limitar las pérdidas por estas causas de toda la producción subregional y, por otra parte, potenciar los esfuerzos de cada país, evitando la difusión de patologías a través de las fronteras, así como ir superando las barreras sanitarias en los países del Area
- ii. El reforzamiento de las actividades conjuntas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, a fin de reducir las brechas y la heterogeneidad productiva a nivel subregional

- iii. La definición de políticas conjuntas más claras y permanentes para el manejo de recursos naturales comunes (grandes cuencas, regiones agroecológicas similares, etc.)
 - iv. La programación de políticas y acciones que refuercen la producción y el acceso eficiente, a nivel subregional, de bienes de capital e insumos para la agricultura
 - v. La configuración de complejos agroindustriales de alcance subregional a fin de, por un lado, aumentar las ventajas de escala a nivel mundial para la producción de bienes procesados de origen agropecuario y, por otra parte, minimizar los riesgos de fallas en el abastecimiento de materias primas agrícolas
 - vi. La identificación y solución de falencias en la infraestructura y servicios de apoyo a la producción agropecuaria a nivel subregional mediante una programación de los transportes, la energía, las instalaciones de almacenamiento, etc. orientada a maximizar los impactos positivos sobre la producción agropecuaria
 - vii. La formulación de políticas nacionales dirigidas a combatir la pobreza rural podría verse facilitada por una estrategia exitosa de modernización de la agricultura de exportación. En efecto, tanto mediante programas de incorporación de los pequeños productores a líneas de agroindustriales, se podrían ampliar las posibilidades de ir solucionando estas graves carencias sociales.
- b. Aumentar y consolidar la inserción en los mercados mundiales de los productos agropecuarios del Area Sur

En este sentido, la promoción y fomento de la demanda externa así como la búsqueda de nuevos mercados, requeriría la adopción de las siguientes pautas estratégicas de acción conjunta:

- i. La política de alianzas frente a terceros, en los foros político-técnicos internacionales debería continuar y profundizarse.

La experiencia del Grupo de Cairns en el GATT puede ampliarse a otros tipos de alianza permanente para la defensa de los intereses comerciales de la subregión. Estas acciones podrían conducir a aumentar sustancialmente el poder de negociación de los países del Area Sur, no sólo en foros multilaterales sino también frente a presiones bilaterales.

Las perspectivas de incremento de los valores de las exportaciones de las principales "commodities", con origen en el Area Sur, dependen, en gran medida, de la progresiva reforma de las políticas proteccionistas de los países industrializados en materia agrícola y agroindustrial. Todo esfuerzo conjunto dirigido a estos objetivos debe ser considerado de alta prioridad para la acción conjunta.

- ii. Las políticas y acciones conjuntas de promoción de exportaciones de origen agropecuario no tradicional deberían consolidarse y armonizarse.

Existe una tendencia creciente al comercio de "productos agropecuarios de alto valor" ("high value agro-based products") que persistentemente va desplazando al comercio de "commodities".

Los países del Area Sur tienen grandes potencialidades para ingresar con más energía en estos flujos comerciales; el diseño de políticas de apoyo específico a estas exportaciones debería incluirse en la política sectorial conjunta.

La evolución de los mercados mundiales, aún en los años de la crisis, prueba que los mismos pueden absorber cantidades crecientes de productos nuevos o "fuera de estación". Los países del Area son, y lo seguirán siendo durante un decenio al menos, "pequeños oferentes" en estos nichos de mercado. El aprovechamiento de estas oportunidades da bases para una nueva expansión de las exportaciones de origen agropecuario.

La asistencia e información recíproca entre los países del Area Sur potenciaría los beneficios por obtenerse.

- iii. Las acciones conjuntas tendientes a aumentar el control nacional de la comercialización externa de productos de origen agropecuario son un elemento estratégico importante.

Dada la tendencia a la conformación de grandes empresas transnacionales de comercialización de productos agrícolas, sería recomendable la acción conjunta de los países del Area para establecer empresas de comercialización multinacional (públicas, privadas o mixtas), a fin de consolidar posiciones en el mercado mundial desde bases más fuertes y con funciones-objetivo que respondan a los intereses de los agentes económicos nacionales.

Tenencias similares se detectan en el comercio de alimentos procesados y otros productos elaborados sobre la base de materias primas agropecuarias.

La conformación de conglomerados agroindustriales multinacionales daría posibilidades ciertas a los países del Area Sur para participar en estos mercados en expansión aprovechando al máximo los beneficios que se obtendrían.

c. Satisfacer progresivamente la demanda interna de productos agropecuarios con producción a nivel subregional

Las políticas globales orientadas a "saldar la deuda interna social" en los países del Area Sur que, aún con las restricciones del ajuste externo comienzan a encararse en el marco de progresivos avances democráticos en la subregión, proponen escenarios con indudables impactos democráticos en la subregión, proponen escenarios con indudables impactos en la demanda interna de alimentos y otros productos de origen agropecuario.

En este sentido, cabe señalar una serie de pautas compatibles tanto con estrategias redistributivas, como con los objetivos de estabilización de precios y programas antiinflacionarios de varios países y, lógicamente, con la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario a nivel subregional:

- i. La armonización de políticas de producción y abastecimiento alimentario a escala subregional constituye un sendero estratégico por recorrer.

Más allá de las oportunidades que se abren a partir de una perspectiva orientada a los mercados externos, el mercado interno de productos agropecuarios tiene todavía grandes posibilidades de expansión. Brasil en particular, constituye un mercado cuyas fronteras de consumo son aún enormes.

Los productos básicos, en especial los alimentos, encuentran barreras no marginales para aumentar el comercio intrasubregional. Un análisis de las ventajas globales que se obtendrían por un proceso creciente de liberación del comercio intrarregional de alimentos, probaría que es conveniente para todas las partes emprenderlo en forma gradual y consensual.

En especial, se señalan los siguientes campos de acción tentativa:

- En el rubro carnes, las diferencias en los ciclos ganaderos entre los distintos países (i. e. Argentina, Brasil y Uruguay) permitiría el diseño de políticas anticíclicas en una trayectoria de crecimiento de los "stocks" y de la productividad de los hatos conjuntos. Es necesario estudiar con mayor profundidad esta materia
 - En el rubro granos, la protección brasileña (y chilena) del trigo, el maíz y el arroz impide la expansión de las exportaciones argentinas, aunque los protocolos de integración van abriendo puertas en ese sentido. Cabe destacar que un mercado ampliado para estos productos, reduciría la dependencia de los mercados mundiales, potenciaría la capacidad productiva subregional y liberaría recursos naturales en los países que actualmente protegen sus producciones para mejores usos
 - En el rubro lácteos, los excedentes de Uruguay podrían abastecer déficits regionales en momentos determinados del año; la armonización de políticas hacia el sector permitiría la producción de excedentes regionales exportables a Brasil o a otros países deficitarios de ALC (p. e. Pacto Andino)
 - En los rubros de perecederos (hortalizas y frutas), la ampliación de las "zonas de primicia" incluyendo regiones de Brasil y/o de Uruguay permitiría a los mercados argentinos minimizar los ciclos estacionales de precios y abastecimientos y viceversa en los países nombrados.
- ii. La estrategia conjunta reconoce que la "imagen-objetivo" pasaría entonces, no por "enclaves exportadores", sino por un creciente mejoramiento de las calidades de productos tradicionales y de nuevos productos, producidos para un "mercado global", donde la dicotomía mercado nacional vs. mercado externo iría desapareciendo gradualmente.

Así, la necesaria calificación creciente ("up grading") de los productos agropecuarios destinados a una mejor inserción en los mercados mundiales, provocará sin duda la creación de nuevos segmentos de mercado interno en varios de los países del Area Sur.

- iii. La consideración de los mercados de ALC, fuera del Area Sur, no puede estar ausente de estas pautas. En efecto, los estudios en marcha a nivel de otras subregiones de ALC muestran los enormes déficits alimentarios y de otros productos de base agropecuaria cuya provisión se realiza desde orígenes extrarregionales.

El análisis integrado de la región de ALC permitirá señalar, con mayor rigor, cuán grandes son las posibilidades de sustituir, a nivel regional, importaciones de estos productos.

Objetivos del Plan de Acción Conjunta

73. Los objetivos del Plan de Acción Conjunta derivan, por un lado, de la constatación de la insuficiencia de las políticas nacionales autónomas para maximizar objetivos de desarrollo agropecuario y de desarrollo económico general, a partir de la crisis; y por otra parte, de las conclusiones obtenidas sobre los lineamientos estratégicos para la reactivación y el desarrollo agropecuario de la subregión.

Así, el Plan de Acción Conjunta a nivel del Area Sur reconoce los siguientes objetivos:

- a. Potenciar el rol del sector agropecuario para la reactivación y el desarrollo económico de los países del Area Sur a partir de la crisis actual.
- b. Contribuir a solucionar problemas estructurales de las economías agrarias nacionales mediante la armonización progresiva de las políticas de incentivos, de desarrollo tecnológico, de comercialización agrícola y de fortalecimiento institucional.
- c. Fortalecer la capacidad productiva común a partir tanto de acciones y políticas conjuntas que potencien los esfuerzos nacionales, como acciones conjuntas dirigidas a aumentar la capacidad e importancia de la subregión en los mercados mundiales.
- d. Favorecer el aumento de la eficiencia de la producción agraria y agroindustrial, mediante la introducción de efectos de escala que se producirían tanto a causa de medidas integracionistas como de alianzas frente a terceros.
- e. Incrementar la capacidad negociadora y el poder relativo en los mercados mundiales de los países del Area Sur, mediante alianzas permanentes construidas alrededor del desarrollo del sector agropecuario.
- f. Promover la participación del sector privado en el diseño y ejecución de actividades que contribuyan con el proceso de integración subregional.

Instrumentos del Plan de Acción Conjunta

74. La formulación y posterior ejecución de un Plan de Acción Conjunta requerirá, sin duda, de una batería de instrumentos sumamente amplia y versátil. En efecto, tanto el potenciamiento de instrumentos de política existentes, como la creación de nuevos instrumentos deberá ser considerada y llevada a cabo adecuadamente.

En forma general, puede señalarse que el arsenal de instrumentos deberá, como mínimo, incluir los siguientes:

- a. Reformas y/o creación de normativas e instrumentos legales y/o mecanismos institucionales a nivel nacional y/o internacional, con especial énfasis en la subregión.
- b. Reformas y/o fortalecimiento de las instituciones nacionales vinculadas al sector, así como de algunas instituciones internacionales pertinentes.
- c. Formulación de programas y proyectos de inversión enmarcados en las diferentes áreas de acción conjunta.
- d. Formulación de programas de cooperación técnica, capacitación y cualquier otra acción tendiente al mejoramiento de los recursos humanos y tecnológicos de la subregión.
- e. Identificación de necesidades de financiamiento y diseño de una programación conjunta para la obtención de los recursos financieros requeridos, sea para la ejecución de los programas y proyectos de inversión, sea para otros fines tales como eventuales compensaciones a grupos sociales por reformas estructurales y de política causadas por la ejecución del Plan.

La generación, aprobación e implementación de propuestas sobre estos temas constituirán una actividad permanente del Plan de Acción Conjunta, el cual constituye un proceso dinámico. A continuación se señalan un conjunto de recomendaciones y propuestas iniciales en materia de políticas y reformas institucionales, y también la identificación de áreas para programas y proyectos de acción conjunta. En las secciones finales del documento se describen los programas y proyectos iniciales, así como los mecanismos institucionales y financieros para la ejecución del Plan.

Políticas e instituciones: cambios requeridos y potencial de acciones comunes

75. Se han señalado, anteriormente, elementos que permiten ilustrar el conjunto de políticas sectoriales y globales que cada país del Area Sur tiene en vigencia.

El propósito de esta sección es el de analizar la compatibilidad de estas políticas y sus objetivos de alcance nacional con, por una parte, los lineamientos estratégicos señalados y, por otro lado, con la posibilidad de armonización de las mismas a nivel subregional.

Este análisis se considera de suma utilidad para poder justificar propuestas de acción conjunta con viabilidad desde cada enfoque

nacional. En otras palabras, sólo se considera factible la implementación de acciones conjuntas si las mismas no crean contradicciones insalvables (al menos, en el corto y mediano plazo) con los objetivos y políticas de alcance estrictamente nacional.

76. La revisión de los objetivos de las políticas nacionales relacionados con el sector agropecuario de cada país, realizada con la colaboración de las Oficinas Nacionales del IICA, permite concluir que los objetivos explícitos de política sectorial son muy similares en todos los países del Area.

En particular, debe señalarse que los objetivos de abastecimiento alimentario nacional y de provisión de divisas, a través de mayores exportaciones, son compartidos por todos los países.

Asimismo, los objetivos de asegurar la mayor sanidad posible a los alimentos destinados tanto a los mercados internos como externos, los objetivos estrictamente sectoriales de aumento de la productividad a través de la incorporación de tecnologías y, los objetivos de asegurar ingresos satisfactorios a los productores agrícolas, son también compartidos por todos los países del Area Sur.

77. Esta homogeneidad de objetivos, si bien alentadora, no se mantiene a la hora de analizar los instrumentos elegidos para alcanzarlos a nivel de países.

Las contradicciones más importantes se dan entre las políticas de seguridad alimentaria, implementadas por Brasil (y en menor medida por Chile) y los objetivos de aumentar el comercio intrasubregional. A su vez, estas mismas políticas crean también incompatibilidades entre el objetivo de sustitución de importaciones a nivel subregional y las políticas de "compras financiadas", privilegiadas por Brasil y Chile cuando adquieren granos de origen norteamericano.

Algunos instrumentos de política implementados en Argentina (casos lácteos, arroz y azúcar) son también contradictorios con los objetivos enunciados, cuando se piensa en los excedentes de Uruguay.

78. En síntesis, los mayores conflictos aparecen en la implementación de una política de incremento del comercio subregional de productos agropecuarios.

Esta afirmación también debe ser matizada: es en cereales y carnes rojas donde mayores contradicciones pueden detectarse; no es así para toda otra gama de productos (i. e. alimentos procesados). Además, aún en el caso de los cereales, la ejecución y profundización de los protocolos de integración Argentina-Brasil podrían ir cambiando esta situación.

79. El otro elemento correspondiente al ámbito de las decisiones estrictamente nacionales, que puede considerarse como una restricción fuerte al despliegue de una estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario del Area, basada en acciones conjuntas, es la situación actual de las instituciones de los sectores públicos agropecuarios.

En efecto, ya se han señalado los principales déficits existentes y el proceso de deterioro agudizado por la crisis. Los intentos de revertir estas tendencias deben ser simultáneos al despliegue de una estrategia de reactivación sectorial, lo cual daría legitimidad a las demandas de recursos adicionales y permitiría, a su vez, aceptables desempeños en la implementación de las políticas, programas y proyectos que integrarían la estrategia de desarrollo.

La dimensión multinacional que un enfoque de acciones conjuntas incorpora, es una tensión adicional sobre las capacidades institucionales de los países del Area. Será necesario reforzar selectivamente las diferentes instituciones nacionales, para dotarlas de capacidades adecuadas al despliegue de acciones conjuntas.

Areas prioritarias para programas y proyectos de acción conjunta

80. Una vez aclarados conceptos básicos de la formulación del Plan de Acción Conjunta, es necesario concluir con un esfuerzo de identificación de áreas de acción conjunta en los países del Area Sur.

En la presente sección se rescatan las bases que brindan tanto los rasgos estructurales de las economías agrarias de los cinco países, como las pautas estratégicas y las políticas nacionales vigentes, para identificar áreas de acción conjunta con grados, "a priori", de alta factibilidad.

Así, a partir de las siguientes fuentes:

- las características comunes del Area Sur (Sección I),
- los rasgos estructurales de las economías agrarias de los países del área (Sección II),
- los lineamientos estratégicos generales, y
- el análisis de compatibilidad de políticas nacionales,

es posible proponer tentativamente un listado de áreas de acción conjunta, las cuales serían el objeto de las siguientes etapas de formulación del Plan; a saber, la preparación, a nivel más detallado, de los instrumentos adecuados para la consecución de los objetivos del Plan en cada área de acción específica.

En esta etapa, se propone el siguiente ordenamiento de las posibles áreas de acción conjunta:

a. Acciones conjuntas en la base productiva de los sectores agropecuarios del Area Sur

- i. Manejo integrado de recursos naturales comunes (grandes cuencas, sabanas, valles interandinos, etc.).

Una serie de instrumentos pueden ser impulsados con el objeto de potenciar las acciones conjuntas para el control, manejo y eficaz aprovechamiento de recursos naturales comunes. Asimismo, la utilización de instituciones multinacionales existentes y el potenciamiento de sus funciones en esta perspectiva es un recurso a utilizarse en esta Area. Por ejemplo, varias subregiones tributarias de la Cuenca del Plata darían origen a programas de control y aprovechamiento de los recursos hidricos comunes a los países del Area, con fines de potenciar la base de recursos naturales para la explotación agropecuaria. En tareas como esta, podría ser necesario formular nuevos instrumentos jurídicos que regulen las responsabilidades nacionales en materia de conservación de riberas, obras hidráulicas, conservación del suelo y control de efluentes. Asimismo, sería altamente probable que, luego de etapas de preinversión y estudios conjuntos, se pasara a la formulación de proyectos de inversión dirigidos al desarrollo agropecuario (i. e. distritos de riego, proyectos de forestación y conservación del suelo, etc.) en superficies comunes a dos o más países y/o en subregiones nacionales pero enmarcadas en un programa multinacional.

- ii. Transferencia de tecnología y/o investigaciones conjuntas sobre problemáticas compartidas relacionadas con el manejo y conservación de recursos naturales.

El punto anterior brinda un ejemplo de lo que podrían ser estudios o investigaciones conjuntas alrededor de recursos naturales comunes a dos o más países. Sin embargo, esta función también podría extenderse y reforzarse a casos en los cuales existan similitudes agroecológicas muy marcadas (p. ej. manejo de riego en valles interandinos-casos chileno y argentino-; manejo de sabanas tropicales-casos chaqueños de Paraguay y de Argentina así como del "cerrado" brasileño; recuperación de esteros, etc.), aun sin compartirse superficies comunes entre los países involucrados. La escasez de recursos para investigación y para capacitación de recursos humanos, a nivel de cada país, podría ser solucionada con enfoques de este tipo, tendientes a conseguir resultados mucho mayores que la suma de los esfuerzos nacionales aislados.

Programas multinacionales de investigación y/o capacitación podrían ser los instrumentos adecuados para llevar a cabo estas iniciativas (pensar en las políticas de la CEE de investigación conjunta de los años 80, es un buen marco metodológico para el diseño de estos instrumentos).

b. En la producción

- i. Fortalecimiento y ampliación de los programas conjuntos de investigación y transferencia de tecnología agraria.

El Area Sur ya cuenta con experiencias como las de PROCISUR, en materia de estrechar las relaciones institucionales y de orden personal y profesional, entre investigadores y profesionales de las ciencias agrarias de los países del Area. Expandir esta experiencia exitosa y tratar de ampliar la cobertura de sus actividades, sea a nivel de cultivos y crianzas, sea en cuanto a diferentes niveles de capacitación, constituiría un área de acción conjunta que requeriría el despliegue de varios instrumentos: programas de cooperación técnica horizontal; proyectos de inversión para reforzar instalaciones y equipamiento científico; reformas de normativas académicas para validar calificaciones profesionales en todos los países, etc.

- ii. Consolidación de paquetes tecnológicos integrados, con producción subregional armonizada ya sea de bienes con origen agropecuario, como extrasectoriales (i.e. bienes de capital; agroquímicos; semillas), con el doble objetivo de sustituir importaciones y aumentar la competitividad internacional conjunta.

Esta área de acción conjunta deriva directamente del concepto estratégico de "integrarse para ganar en terceros mercados". La misma sugiere desarrollar acciones que conlleven acuerdos multinacionales sobre prioridades en determinados cultivos o crianzas, cuyos rendimientos se pretenda incrementar y/o uniformar a nivel subregional; posteriormente, analizar los insumos (agrícolas o extrasectoriales) que requieran las tecnologías mejoradas y programar su abastecimiento en forma eficiente, con origen preferencial en fuentes localizadas en los países de la subregión. Los instrumentos a desplegar, en esta perspectiva son numerosos: desde programas conjuntos de asistencia técnica, hasta estudios en conjunto con los sectores industriales privados y eventuales proyectos de inversión para ampliar capacidades instaladas de producción agrícola o industrial.

iii. Fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad vegetal.

El COSAVE, en formación, es un acuerdo que brinda bases para impulsar acciones más profundas en esta área de interés común.

Es posible prever la necesidad de esfuerzos en la armonización de normativas nacionales para la prevención y el control de diferentes fitopatologías, así como la necesidad de desplegar otros instrumentos relacionados tanto con programas de reforzamiento institucional y cooperación técnica horizontal, como con proyectos de inversión, dirigidos a fortalecer o crear bases más sólidas para el aumento de las condiciones sanitarias de la producción vegetal, en áreas y cultivos comunes a varios países del Area.

iv. Fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad animal.

Consideraciones similares a las del punto anterior son válidas para esta área de acción conjunta. En particular, problemáticas como las de la fiebre aftosa que implican, más allá de las mermas productivas internas, serias barreras para penetrar en los mercados mundiales de carnes frescas, requerirían una variedad amplia de instrumentos entre los cuales podrían preverse programas y proyectos de inversión para el control integrado de la enfermedad, sea a nivel nacional, sea a nivel de toda la subregión o de partes de la misma.

v. Programación de la producción agroindustrial a nivel subregional, armonizando requerimientos de cantidad y calidad de los insumos primarios.

El desarrollo de la producción agroindustrial a nivel de la subregión, muchas veces ha sido obstaculizado por fallas en el abastecimiento nacional o extrarregional de materias primas.

Esta área de acción conjunta requeriría de varios instrumentos, partiendo de estudios dirigidos a identificar aquéllas agroindustrias con potencial integrador a nivel subregional, y llegando a proyectos de inversión multinacionales en plantas agroindustriales, sin dejar de señalar la probable necesidad de revisar, y eventualmente modificar, normativas nacionales para facilitar el libre flujo de los insumos agropecuarios correspondientes.

c. En la comercialización

- i. Fortalecimiento de las alianzas (i. e. Grupo de Cairns) para la negociación conjunta en foros mundiales.

La actual Rueda de NCM del GATT ha permitido que el tema del comercio y la producción agrícola a nivel mundial pueda ser negociado, buscándose una liberalización del comercio y acotando la capacidad de las partes contratantes para subsidiar sus producciones agrarias. Cuatro de los países del Area Sur forman parte de una alianza con importante presencia en estas negociaciones (i. e. Grupo de Cairns). La marcha posterior de estas negociaciones requerirá de acciones conjuntas para continuar armonizando posiciones y presentar un frente común ante los otros bloques.

Este ejemplo, en pleno desarrollo, debería mantenerse en otros foros internacionales relacionados con el comercio y/o la producción agrícola. Instrumentos tales como la constitución de institutos o centros de estudio a nivel subregional podrían ser implementados potenciando las posiciones comunes de los países del Area ante el resto del mundo.

- ii. Armonización de los codex alimentarios y otras normativas de protección al consumidor de alimentos frescos y/o procesados a nivel subregional, y compatibles con los requerimientos de los principales mercados mundiales.
- iii. Promover el establecimiento de complejos agroindustriales integrados subregionalmente para aumentar la competitividad internacional, y para elevar la calidad de los alimentos procesados dirigidos a los mercados internos.

Estas áreas de acción conjunta se enmarcan en la estrategia de ir logrando mayor penetración en los mercados mundiales de alimentos (frescos o procesados), pero al mismo tiempo, evitando "perfiles-enclave", ir aumentando la flexibilidad de los aparatos productivos subregionales ante cambios en los mercados mundiales. En efecto, la progresiva homogenización de las normativas sobre calidad de los alimentos, tanto a nivel de los principales mercados mundiales como entre los países del Area, permitiría ir ampliando el mercado interno el cual, además de jugar el rol de reserva ante caídas en la demanda externa, iniciaría transformaciones que beneficiarían sustancialmente a los consumidores nacionales. Los instrumentos compatibles con desarrollos de esta área de acción conjunta son múltiples: desde esfuerzos en cambios legales armonizados, hasta proyectos de inversión y programas permanentes de asistencia técnica horizontal (pública y privada).

- iv. Promover el establecimiento de acuerdos para la conformación de empresas conjuntas de comercialización de productos con "nichos de mercado" novedosos en los mercados mundiales.

El enfoque de acciones conjuntas brinda bases para que "aparentes competidores" se transformen en socios productivos y comerciales. Ya se señalaron las tendencias existentes en el comercio de productos agropecuarios de "alto valor". Se trata de potenciar las ventajas nacionales mediante alianzas a nivel subregional que permitan una producción homogénea mayor y, sobre todo, una presencia comercializadora autónoma de base subregional. Esta línea permitiría, por un lado, defender los intereses de los agentes económicos nacionales frente a la presión de las ETN y, por otra parte, fortalecer la posición comercial de los productos del Area Sur, mediante el control de empresas con la escala suficiente como para influir en los mercados mundiales. Los instrumentos a desarrollarse son, nuevamente muy variados y numerosos.

- v. Formulación de políticas anticíclicas a nivel subregional mediante la armonización de la oferta y demanda estacional de productos con fluctuaciones de la producción (i. e. hortalizas, frutas, lácteos, carnes, etc.).

Esta área de acción conjunta se enmarca en el lineamiento estratégico orientado a ir fortaleciendo el intercambio subregional de productos agropecuarios. Pero, además, reconoce otros objetivos de extrema importancia para los países del Area Sur, como son los programas antiinflacionarios y el garantizar suficiente abastecimiento alimentario en todas las estaciones del año y más allá de crisis productivas inesperadas. El protocolo alimentario entre Argentina y Brasil constituye un buen ejemplo en este sentido. Muchos otros instrumentos pueden concebirse para reforzar esta acción conjunta: por ejemplo, la constitución de comisiones sectoriales mixtas; la constitución de fondos de reserva alimentaria; el establecimiento de "stocks" multinacionales, etc. Tanto programas de cooperación técnica, como esfuerzos en el diseño de instrumentos jurídicos adecuados, y la casi segura necesidad de proyectos de inversión, integran la gama de instrumentos que esta área de acción conjunta requeriría.

d. En lo institucional

- i. Reforzamiento de los Ministerios de Agricultura en temas vinculados a la integración y/o acción conjunta subregional.

La mayoría de los MAG de los cinco países no cuenta, con adecuada capacidad técnica instalada para realizar las tareas analíticas y operativas que implica una mayor integración agropecuaria subregional. Fortalecer estas capacidades constituye otra área clave para la acción conjunta.

- ii. Conformación de mecanismos y grupos de trabajo permanentes subregionales para el seguimiento y control de las políticas agrarias, en los países del Area Sur, y de la marcha de las acciones conjuntas.

La creación de mecanismos institucionales que vinculen las labores de todos los países del Area Sur, tanto en la formulación del Plan de Acción Conjunta como en las etapas de implementación del mismo, es un área de acción conjunta prioritaria. El establecimiento de "redes" u otros mecanismos institucionales a nivel técnico-político se incluye en esta área.

Esta área de acción conjunta así como la precedente, pueden concebirse como condición necesaria para el desarrollo de casi todas las demás. En efecto, la necesaria potenciación de los aparatos formuladores de políticas en el sector agropecuario, es un paso imprescindible para la preparación, seguimiento y control de los instrumentos del Plan de Acción Conjunta. Será necesaria la preparación de programas de cooperación técnica multinacional, así como el decidido apoyo político de los gobiernos, para revertir situaciones de deterioro de los equipos públicos de formulación de políticas, y para enfrentar los desafíos que el despliegue de una estrategia de reactivación sectorial supone. Asimismo, la conformación de equipos multinacionales encargados de llevar adelante la estrategia de acciones conjuntas requiere de apoyos no marginales en términos de recursos y orientación.

- iii. Reforzamiento de otras instituciones del sector agropecuario, compatible, con las nuevas funciones que requiere un proceso de acción conjunta para la reactivación agropecuaria.

En otras áreas de acción conjunta identificadas y reseñadas previamente se han señalado responsabilidades funcionales de distintos tipos de organismos públicos. Por ejemplo, los organismos encargados de la investigación y transferencia de tecnologías agrícolas, los organismos de comercialización, las instituciones responsables de la sanidad vegetal y animal, las Universidades y otros centros de capacitación en ciencias agrarias, etc.

El reforzamiento de sus capacidades obligará al diseño de instrumentos de muy variado tipo: desde programas de cooperación técnica hasta programas y proyectos de inversión conjuntas.

- iv. Capacitación conjunta de recursos humanos de distintos niveles de calificación.

La formulación de programas de capacitación multinacionales, en temáticas relacionadas directa o indirectamente al sector agropecuario, sería un ejemplo adecuado de los instrumentos que podrían desarrollarse para esta área conjunta.

El aprovechamiento de experiencias existentes en la subregión, así como el de experiencias en otras áreas del mundo, sería un requisito para la correcta preparación de estas iniciativas de acción conjunta.

81. La reseña anterior de áreas posibles de acción conjunta no debe considerarse ni taxativa ni exhaustiva. El proceso de formulación del Plan de Acción Conjunta irá enriqueciendo y, al mismo tiempo seleccionando, el conjunto de áreas de acción conjunta con viabilidad de implementación por parte de los países de las distintas áreas de ALC.

Cabe señalar, por último que la problemática del financiamiento de una serie de instrumentos del Plan de Acción Conjunta, si bien difícil en las actuales circunstancias hemisféricas, se vería facilitada por la presentación de propuestas comunes de varios países a los organismos internacionales de crédito y cooperación técnica. Esta modalidad, utilizada con éxito en otros sectores de actividad (i. e. aprovechamiento energéticos binacionales) debería ser incorporada a la práctica de los sectores agropecuarios de la región.

CUADRO 40

ANALISIS DE CONSISTENCIA ENTRE AREAS PRIORITARIAS Y PROPUESTAS DE ACCION

AREAS PRIORITARIAS DE
ACCION CONJUNTA

PROPUESTAS DE ACCION

En la producción

Fortalecimiento y ampliación de los programas conjuntos de investigación y transferencia de tecnología.

Fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad vegetal.

Fortalecimiento de los programas conjuntos de salud animal.

En la comercialización

Formulación de políticas anticíclicas y de armonización de oferta y demanda regional.

Reforzamiento de los Ministerios de Agricultura en temas vinculados a la integración y/o acción conjunta subregional.

En lo institucional

Reforzamiento de otras instituciones del sector agropecuario compatibles con la acción conjunta. Promover el establecimiento de complejos agroindustriales integrados subregionalmente.

Conformación de mecanismos y grupos de trabajo permanentes subregionales para el seguimiento y control de las políticas agrarias en los países del Area Sur y de la marcha de las acciones conjuntas.

Capacitación conjunta de recursos humanos de distintos niveles de calificación.

Manejo y conservación de recursos naturales comunes.

1. Programa cooperativo de investigación agrícola en los países del Area Sur.
2. Apoyo para el establecimiento de un sistema de manejo integrado de moscas de la fruta en el Area Sur.
3. Fortalecimiento de los sistemas de emergencias en y cuarentena internacional en salud animal y sanidad vegetal en el Area Sur.
4. Evaluación de plagas y enfermedades de los animales en los países del Area Sur.
5. Programa de investigación económica "Potencialidades y restricciones para el desarrollo agrícola conjunto de los países del Area Sur.
6. Proyectos regionales de políticas para la agricultura del Area Sur.*
7. Programa de fortalecimiento de los Ministerios de Agricultura de los países del Area Sur en actividades de comercio exterior e integración.
8. Promoción de la inversión en proyectos agropecuarios y agroindustriales en el Area Sur.
9. Mecanismos institucionales para la ejecución del Plan de Acción Conjunta y la coordinación de acciones en el Area Sur. *
10. Red regional de postgrado en ciencias agronómicas.*
11. Asistencia recíproca para la lucha contra incendios forestales en países del Area Sur. *

III. PROPUESTAS DE ACCION CONJUNTA

A. INTRODUCCION

En esta sección se presentan algunas propuestas concretas de acción conjunta, agrupadas en tres tipos: programas y proyectos de acción conjunta, mecanismos financieros, y mecanismos institucionales para la ejecución del Plan de Acción.

Las acciones propuestas son el resultado de los planteamientos presentados en la "Estrategia" (Sección II), los cuales se resumieron en el capítulo anterior. La consistencia entre los planteamientos estratégicos y las propuestas de acción pueden constatarse en el Cuadro 40.

Del Cuadro 40, se desprenden los siguientes considerandos:

- a. Estrecha consistencia entre áreas prioritarias en la producción y las propuestas de acción, ya que el Area Sur cuenta con experiencias que se pretende profundizar, como la del PROCISUR, así como el reforzamiento institucional y apoyo a programas y proyectos de sanidad animal y vegetal.
- b. En la comercialización, se busca ampliar la participación conjunta iniciada a través del grupo CAIRNS, mediante proyectos conjuntos en el área de análisis y diseño de políticas agropecuarias y el fortalecimiento en comercio exterior.
- c. Estrecha vinculación en el campo institucional que permita una mayor integración agropecuaria subregional. Igualmente, la creación de los adecuados mecanismos institucionales o redes a nivel técnico político constituyen condición necesaria para el desarrollo y fortalecimiento del Area Sur.

B. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ACCION CONJUNTA

Los proyectos de cooperación técnica que se presentan a continuación, son el resultado de los planteamientos acordados en la Tercera Reunión de Consulta, y son consecuencia del proceso de identificación y obtención del consenso técnico-político subregional, para la incorporación al Plan de Acción Conjunta. En el Anexo 1 se añaden otra serie de propuestas que aún no han concluido el proceso de concertación a nivel subregional.

1. Perfiles

-PROGRAMA COOPERATIVO DE INVESTIGACION AGRICOLA EN LOS PAISES DEL AREA SUR (PROCISUR)

MARCO DE REFERENCIA

Las propuestas de acción relacionadas con tecnología para el Plan de Acción Conjunta dentro del Area Sur, se concentran en la consolidación y ampliación de los mecanismos cooperativos ya existentes en la

subregión. En este sentido, el PROCISUR, constituye la estructura básica a partir de la cual se plantea estructurar un conjunto de nuevas acciones en áreas estratégicas para el desarrollo tecnológico agropecuario de los países de la región.

ANTECEDENTES

El actual PROCISUR se origina en las actividades de intercambio tecnológico entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, promovidas por el IICA desde finales de la década de 1960. Estos esfuerzos, inicialmente concentrados en trigo, maíz, ganadería, pastura y programación y análisis económico, tuvieron una primera consolidación a través del Proyecto IICA-CONO SUR/BID, que se desarrolló con financiamiento de esta última institución entre 1980 y 1983. Esta primera etapa de trabajo incluyó actividades en trigo, maíz, soja y ganadería, sistemas de producción, capacitación e información y documentación.

Con base en la experiencia exitosa del IICA-CONO SUR/BID, en 1984 se expandieron las actividades, pasando a trabajar el Programa en cereales de invierno, cereales de verano, oleaginosas, bovinos; con actividades de apoyo en sistemas de producción, información y documentación, transferencia de tecnología y capacitación y comunicación.

Esta fase de implementación del PROCISUR termina en 1990, por este motivo se propone como base para las acciones conjuntas, dentro del Plan de Reactivación, la institucionalización definitiva de este mecanismo cooperativo. Para ello se ha preparado una propuesta de Convenio entre los países participantes y el IICA, que permitirá: i) consolidar los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional entre los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología; ii) continuar las acciones cooperativas ya en marcha y; iii) identificar, desarrollar e implementar acciones en nuevas áreas de trabajo de interés común a los países de la subregión.

EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

a. Bases Conceptuales del Programa

El Convenio a través del cual se institucionaliza el programa, tiene por finalidad establecer las condiciones y asegurar los medios para la realización continuada de un esfuerzo de cooperación, apoyo recíproco y acción integrada entre las instituciones nacionales de investigación agropecuaria de los países del Cono Sur de América del Sur, con la cooperación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Este tipo de mecanismo regional de apoyo a la cooperación y al intercambio, conjuntamente con las instituciones nacionales y los organismos y centros extranjeros e internacionales, forman el trípode que debe sustentar el cambio tecnológico de los países en desarrollo.

b. Objetivos

Los objetivos del programa son:

1. Apoyar las acciones conjuntas de las instituciones nacionales de investigación agropecuaria de los países participantes, a fin de intensificar el intercambio de tecnología agropecuaria.
2. Promover la asistencia recíproca entre los países participantes con fines de propiciar el aprovechamiento, divulgación y utilización de las tecnologías desarrolladas por dichos países individualmente, a través del intercambio horizontal de conocimientos, experiencias y materiales genéticos generados por la investigación agropecuaria en los países participantes.
3. Identificar nuevas posibilidades de esfuerzos integrados, acciones cooperativas y/o conjuntas, entre los países participantes para el aprovechamiento de los recursos disponibles y la búsqueda de soluciones a problemas comunes.
4. Cooperar en la articulación de las acciones de los organismos nacionales de investigación agropecuaria y de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola.
5. Apoyar la identificación y transferencia, desde otros países del mundo hacia los países participantes, de los conocimientos útiles al desarrollo agropecuario.
6. Mantener información actualizada de la situación orgánica y funcional de los organismos de investigación agropecuaria de los países del Cono Sur.
7. Identificar, preparar y ejecutar proyectos integrados de cooperación, inclusive estudios que sirvan de apoyo al proceso de integración tecnológica.

c. Estrategia

El programa debe estar conformado por dos segmentos diferenciados y con un alto grado de interacción: su estructura básica y los proyectos.

1. La estructura básica estará formada por un núcleo central y un conjunto de actividades básicas, directamente relacionadas a la gestión, negociación y coordinación de Proyectos específicos y a la realización de acciones integracionistas altamente prioritarias.
2. Los proyectos (o redes) integrados específicos que pueden ser por productos, funciones o temas, serán desarrollados por tiempo o en fechas determinadas, con base en objetivos específicos y utilizando recursos que serán especialmente negociados y aprobados con esta finalidad.

d. Proyectos y actividades del programa

El proyecto que se constituye en el elemento fundamental para la ejecución del programa, se puede definir como un conjunto de acciones y actividades, por producto, función o tema, que cuenta con financiación definida para ser desarrollado durante un plazo previamente fijado, con objetivos específicos establecidos y directamente relacionados con los objetivos del programa.

Además, está prevista la negociación de financiación específica para los siguientes proyectos:

- Biotecnología
- Frutihorticultura
- Transferencia de Tecnología
- Tecnologías para Pequeños Productores
- Desarrollo de Recursos Humanos
- Tecnología de Semillas
- Evaluación de Forrajes
- Manejo y Conservación de Suelos
- Control Biológico
- Sistemas de Producción
- Socioeconomía

Los proyectos comprenderán, según corresponde, actividades integradas de:

1. **Cooperación Técnica Recíproca**, que incluirá: i) reuniones técnicas y de coordinación; ii) seminarios; iii) intercambios de asesoramiento; iv) intercambios para observación.
2. **Asesoramiento**, a través de: i) consultores internacionales contratados y; ii) acción cooperativa de expertos de Centros Internacionales (CIMMYT, CIAT, ISNAR, CATIE, CIP, etc.) u otras instituciones especializadas.
3. **Capacitación**, que incluirá: i) cursos cortos; ii) capacitación aplicada o en servicio; y iii) capacitación en instituciones especializadas.
4. **Realización de Estudios y Análisis**, que permitan disponer de información actualizada y simultánea sobre la situación del sector agropecuario y, en especial, de los organismos de generación y transferencia de tecnología de los países participantes en el programa, así como aquéllos que sirvan de ayuda en la profundización del proceso de integración tecnológica.
5. **Investigación Conjunta**, para las cuales se podrá contar con el apoyo financiero para la transferencia de material genético o bibliográfico y compra de materiales indispensables para la realización de las actividades de investigación, directamente relacionadas con la acción integrada incluida en los proyectos del programa.

e. Beneficiarios del programa

Los beneficiarios más directos e inmediatos de los proyectos y actividades del programa, son aquellos que participan en los eventos del mismo, o sea, investigadores, extensionistas, técnicos y productores.

f. Recursos físicos

En realidad los ejecutores del programa son básicamente los organismos nacionales. Para esto movilizan sus propios recursos humanos, instalaciones, equipos, laboratorios, etc. Este apoyo a las actividades de los diversos proyectos, en términos de aporte de bienes y servicios a las actividades realizadas en cada país, aparece caracterizada y cuantificada en cada proyecto en la forma de contrapartida.

g. Costos y financiamiento

El costo anual del programa en recursos efectivos, contemplados en el Convenio se estima en el equivalente de hasta US\$950.000.

ORGANISMOS PARA LA EJECUCION

El Programa tendrá su sede en la ciudad de Montevideo, Uruguay y será realizado por: i) las instituciones de investigación agrícola de los países participantes de este Convenio; ii) otros organismos de investigación o de transferencia de tecnología, públicos o privados, que a través de convenios o acuerdos específicos se incorporen al esfuerzo cooperativo; iii) por el IICA que actuará como agencia administradora del programa; iv) por lo centros y organismos internacionales, a través de su participación en las acciones de los proyectos específicos relacionados con sus funciones; y v) con el apoyo financiero de entidades donantes nacionales o internacionales, oficiales o no-gubernamentales, para la realización de los proyectos específicos.

BENEFICIOS Y VIABILIDAD

Los casi diez años de funcionamiento del esfuerzo cooperativo entre los organismos nacionales de investigación agropecuaria de los países del Cono Sur, se constituye en el mejor aval no sólo de la viabilidad técnica de este tipo de integración, sino que también ha evidenciado los logros que se pueden alcanzar y el potencial de beneficios aprovechables.

-FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA Y CUARENTENA INTERNACIONAL EN SALUD ANIMAL Y SANIDAD VEGETAL EN EL AREA SUR

MARCO DE REFERENCIA

ANTECEDENTES

El sector agropecuario de los países del Area Sur es importante, no sólo como abastecedor de la mayor parte de los alimentos y productos

agropecuarios que se consumen en la región, sino también como proveedor de excedentes exportables, cuyos volúmenes superan a las importaciones agropecuarias en una relación de 5 a 1, contribuyendo de manera efectiva a la generación de divisas y a la economía general de los países.

Los modelos agroexportadores adoptados por los países y la necesidad de prevenir la introducción y/o dispersión de enfermedades y plagas cuarentenarias (1), ha inducido a los gobiernos de la región a solicitar el apoyo de los organismos internacionales de cooperación técnica, como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para el fortalecimiento general de los servicios que prestan los organismos nacionales responsables de la sanidad pecuaria y vegetal, y para mejorar la capacitación del personal técnico de estas dependencias en varias disciplinas pero, particularmente, en el diagnóstico y reconocimiento de enfermedades y plagas exóticas, en inspección y tratamientos cuarentenarios y en acciones de emergencia.

EL PROYECTO, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

a. Bases conceptuales del proyecto

El proyecto se fundamenta en las siguientes bases conceptuales y técnicas:

1. El intercambio comercial de productos agropecuarios y la migración de viajeros internacionales, origina una activa y elevada movilización de animales, plantas y productos de origen animal y vegetal.
2. Los patógenos, sus vectores y las plagas de los animales y las plantas, pueden ser dispersados fácilmente, de una área geográfica a otra, conjuntamente con sus hospederos productos derivados.
3. La ausencia de una enfermedad o plaga, en una determinada área geográfica, da origen a una población (animal o vegetal, según sea el caso) susceptible y muy vulnerable al ataque de patógenos y plagas exóticas.
4. La introducción y ulterior establecimiento de patógenos y plagas exóticas donde haya hospederos susceptibles, originan usualmente grandes pérdidas económicas debidas a las mermas en el volumen y/o calidad de los productos agropecuarios obtenidos, los costos de las medidas de control adoptadas o las restricciones

(1) Se consideran como enfermedades y plagas "cuarentenarias" aquéllas que representan una amenaza potencial para la economía de un país o región. En esta categoría se incluyen las que: a) son exóticas para el país o región; b) no siendo exóticas tienen una distribución restringida y/o causan daños de poca o ninguna significación pero que, eventualmente, podrían tornarse muy severas e incontrolables.

cuarentenarias aplicadas por los países importadores; implicando pérdidas de mercados, particularmente de aquéllos en donde prevalece el concepto de "cero riesgo".

5. La preservación del status quo fitozoosanitario es, consecuentemente, de vital importancia para un país o región, a fin de conservar o de incrementar las posibilidades de colocación de su producción agropecuaria en los mercados internacionales.
6. El uso, como forma de control, de métodos de exclusión y/o erradicación, ha demostrado ser eficaz para evitar el ingreso, establecimiento y dispersión de enfermedades y plagas agropecuarias en vastas áreas geográficas.
7. La utilización de estos métodos de control en el Area Sur, particularmente en casos muy puntuales (ej: fiebre aftosa en Chile, peste porcina africana en Brasil, Mosca del Mediterráneo en Chile, etc.), corroboran su eficacia.
8. La eficacia y éxito de estos métodos de control, sin embargo, dependen básicamente de la capacidad técnica e implementación de los servicios oficiales de sanidad agropecuaria, para la identificación y reconocimiento de patógenos (y/o sus vectores) y plagas exóticas, así como para la pronta adopción de medidas emergentes, en respuesta al ingreso y/o detección de un nuevo problema fitozoosanitario de importancia cuarentenaria.

b. Objetivos

Los objetivos que persigue este proyecto son los siguientes:

Objetivo general

Prevenir el ingreso y/o dispersión de plagas y enfermedades cuarentenarias y evitar afectaciones cuarentenarias al comercio agropecuario internacional.

Objetivos específicos

1. Lograr el establecimiento de sistemas de emergencia en salud animal y sanidad vegetal, aplicables a los servicios nacionales de salud animal y sanidad vegetal de los países del Cono Sur.
2. Mejorar la capacitación del personal profesional, técnico y no técnico, de los servicios nacionales de sanidad agropecuaria en el diagnóstico de enfermedades y plagas cuarentenarias y en la aplicación de medidas de emergencia fitozoosanitarias.

3. Capacitar y/o actualizar al personal profesional, técnico y no técnico, a cargo de los servicios de cuarentena agropecuaria internacional, en técnicas de vigilancia e inspección de productos agropecuarios en puertos de entrada internacional.
4. Apoyar la implementación y equipamiento de los servicios nacionales de sanidad agropecuaria, para permitir y/o mejorar el funcionamiento de los servicios de emergencia y cuarentena internacional agropecuaria.

c. Estrategia

Este proyecto procurará utilizar, como base para el establecimiento de los sistemas de emergencia en salud animal y sanidad vegetal, las metodologías de organización, estructuración y capacitación desarrolladas hasta la fecha por la Comisión Mexicano-Americana para la Prevención de la Fiebre Aftosa y Otras Enfermedades Exóticas (CPA); la División de Cuarentena y Protección Vegetal (PPQ), del Servicio de Inspección de Salud Animal y Vegetal (APHIS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA); la NAPPO; la EPPO; la FAO u otras organizaciones fitozoosanitarias.

Una de las acciones principales del proyecto será la capacitación del personal, dirigida principalmente a la formación de capacitadores. Para ello se desarrollarán cursos y seminarios a nivel nacional o internacional, para los responsables de los servicios nacionales, y capacitación en servicio para los responsables de las unidades operativas a nivel nacional, con el apoyo de consultores especializados.

El apoyo al mejoramiento de la implementación y equipamiento de los laboratorios de cuarentena y diagnóstico será también una de las actividades del proyecto.

En varios de los aspectos antes señalados se tratará de aprovechar la experiencia de los propios países, propiciando la cooperación horizontal. En la ejecución, coordinación y administración del Proyecto, se hará uso de la experiencia y capacidad instalada del IICA en los países de la región.

d. Componentes del proyecto

Por razones lógicas y prácticas, en este proyecto se consideran dos componentes:

1. fortalecimiento de los sistemas nacionales de cuarentena internacional agropecuaria; y
2. establecimiento y/o fortalecimiento de los sistemas de emergencia fitozoosanitaria.

e. Metas globales por componentes

Componente 1

Fortalecimiento de los servicios nacionales de cuarentena agropecuaria.

Metas

1. Al término del proyecto se habrán operado cambios en la eficiencia técnica y operativa de los servicios de inspección y cuarentena agropecuaria, facilitando y acelerando los procesos de certificación fitozoosanitaria de las exportaciones e importaciones agropecuarias. Se habrá mejorado la implementación y equipamiento de los laboratorios de cuarentena.
2. Al término del proyecto se habrán capacitado en inspección y cuarentena agropecuaria a 1 210 técnicos.

Componente 2

Establecimiento y/o fortalecimiento de sistemas de emergencia en salud animal y sanidad vegetal.

Metas

1. Al término del proyecto se habrán establecido, en todos los países, dentro de los organismos oficiales de sanidad agropecuaria, servicios de emergencia en salud animal y sanidad vegetal que operarán dentro de un marco institucional y legal adecuado, con capacidad organizativa, administrativa y operativa para diagnosticar oportunamente y ejecutar operaciones de erradicación y/o control de enfermedades y plagas cuarentenarias. Los equipos conformados dispondrán de la implementación necesaria para su puesta en acción.
2. Al término del proyecto se habrá capacitado al siguiente personal: 272 profesionales, 103 técnicos y dentro del personal de base 825. personas.

f. Beneficiarios del proyecto

Los principales beneficiarios del proyecto serán los programas nacionales de salud animal y sanidad vegetal del Area Sur, al resultar fortalecidos en su capacidad técnica para la prevención, diagnóstico y erradicación de enfermedades y plagas cuarentenarias, contribuyendo a la preservación del estado fitozoosanitario de los países y de la región.

g. Costos y financiamiento

El costo total del proyecto para los cuatro años de duración se estima en US\$2 496 400.

ORGANIZACION PARA LA EJECUCION

a. Organo ejecutor del proyecto

Los ejecutores del proyecto serán:

1. Por el area de salud animal: El Comité Interamericano de Salud Animal (COINSA)-Area Sur, integrado por los directores nacionales de salud animal de los países de la región.
2. Por el area de sanidad vegetal: El Consejo Directivo del Comité Regional de Sanidad Vegetal (COSAVE), integrado por los directores nacionales de sanidad vegetal de los países de la región.

BENEFICIOS Y JUSTIFICACION

a. Viabilidad técnica

Este proyecto pretende, a través de la aplicación y adaptación de modelos y métodos desarrollados en la región y a nivel internacional, fortalecer los aspectos institucionales, de capacitación técnica y de instrumentación de los servicios de cuarentena internacional agropecuaria e, igualmente, fortalecer y/o promover el establecimiento y funcionamiento de los servicios de emergencia en Salud Animal y Sanidad Vegetal en los países del Area Sur.

b. Viabilidad legal

Las leyes y reglamentos que enmarcan las actividades de los servicios oficiales de salud animal y sanidad vegetal consideran, como una de sus principales funciones, la prevención de enfermedades y plagas exóticas y reconoce a estos organismos como ejecutores de programas de control y erradicación de las mismas.

c. Viabilidad institucional y financiera

Se ha demostrado que todos los servicios de sanidad agropecuaria de los países del Area Sur tienen en su infraestructura organizativa, un sector dedicado a inspección y vigilancia de productos importados y exportados. En salud animal, todos los servicios oficiales tienen previsto un sector encargado de la vigilancia y lucha contra las enfermedades exóticas y en algunos países, incluso, un sector encargado de la organización de sistemas de emergencia zoonosanitaria. Este sector, en cambio, no ha sido establecido en sanidad vegetal.

-EVALUACION DE PLAGAS Y ENFERMEDADES DE LOS ANIMALES EN LOS PAISES DEL AREA SUR (cambia título del anterior sobre Fortalecimiento de la Red Sur de Laboratorios de Diagnóstico Veterinario)

MARCO DE REFERENCIA

El conocimiento del impacto económico de las enfermedades y plagas de los animales en la producción, productividad y comercialización pecuaria es fundamental para establecer las prioridades para su prevención, control y/o erradicación, así como para justificar las inversiones en recursos humanos, materiales y financieros, requeridos para llevar a cabo programas zoonosarios.

Este proyecto propone fortalecer los servicios de salud animal de los países del Area Sur por medio de: la implementación de unidades nacionales encargadas de la captación, procesamiento y análisis de datos sobre la presencia de enfermedades y plagas animales y, la evaluación económica de los daños que causan; por el fortalecimiento de la capacidad técnica de los laboratorios de salud animal y: por el establecimiento de un mecanismo de intercambio tecnológico entre los mismos.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para modernizar los laboratorios de salud animal y capacitar su personal, varios estudios de evaluación coinciden en señalar la escasa disponibilidad de infraestructura, recursos y grado de capacitación, y recalcar la importancia de crear un mecanismo integrado de los laboratorios que permita un intercambio tecnológico entre los mismos.

En síntesis, para disponer de una fuente de información que les permita priorizar y justificar sus programas sanitarios, los servicios veterinarios necesitan tener la capacidad organizativa, administrativa y operativa para captar, procesar y analizar datos confiables, provenientes de los laboratorios de salud animal y de información recolectada directamente en los establecimientos.

EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

Las bases conceptuales del proyecto son introducir en los servicios veterinarios de los países del Area Sur una metodología comprobada, que permita conocer con un alto grado de confiabilidad el impacto económico de las enfermedades y plagas animales en la producción, productividad y comercialización pecuaria.

Los objetivos del proyecto son:

1. Instrumentar y fortalecer las redes nacionales de laboratorios de salud animal de los países del Area Sur para garantizar la confiabilidad de los resultados sobre el diagnóstico de enfermedades y plagas, estableciendo un mecanismo de intercambio tecnológico horizontal sub-regional en este campo.
2. Implementación de unidades nacionales para la captación, procesamiento y análisis económico de datos sobre la prevalencia, incidencia y distribución y enfermedades de plagas.

3. Establecimiento de un mecanismo a nivel sub-regional para ifundir la información generada en los países.

Este proyecto se divide en dos componentes, que son la implementación de un mecanismo de evaluación económica de las plagas y enfermedades animales y; el establecimiento de un mecanismo de intercambio tecnológico entre los laboratorios de salud animal de los países del Area Sur (REDSUR).

Los beneficiarios del proyecto serán los servicios de salud animal, que dispondrán de un mecanismo confiable para la priorización y justificación de sus programas sanitarios: los laboratorios de salud animal, que verán incrementada su capacidad técnica; las facultades de ciencias veterinarias, que dispondrán de la información adecuada para orientar sus programas de investigación; y los productores en general, que dispondrán de la información de base para establecer a nivel de establecimientos de programas de prevención, control y/o erradicación de enfermedades.

Las actividades a desarrollar para la ejecución del proyecto son:

- a) Establecimiento de mecanismos institucionales para la implementación y ejecución de los dos componentes del proyecto.
- b) Capacitación de personal de laboratorios de salud animal y de las unidades nacionales.
- c) Instrumentación de los laboratorios y Unidades Nacionales.
- d) Prueba del sistema de evaluación económica de plagas y enfermedades en área piloto, evaluación de resultados y aplicación del sistema a nivel regional.
- e) Funcionamiento de programas de investigación diagnóstica y aplicada.

El costo total del proyecto se estima en US\$1 334 200.

BENEFICIOS Y JUSTIFICACION

Los servicios nacionales de salud animal, institutos de investigación y de docencia tienen la formación básica, para aprovechar los programas de capacitación mencionados y aplicar las metodologías adquiridas, siempre y cuando dispongan del material y equipamiento necesarios.

Este proyecto implica la detección de condiciones desapercibidas o subestimadas por los productores, pero que afectan significativamente la producción y productividad de sus animales (p. ej.: paratuberculosis, enfermedades carenciales, parasitarias, diarrea neonatal, etc.), problemas que tienen soluciones relativamente económicas y fáciles, en cuanto a su aplicación con la asesoría de veterinarios privados, oficiales o investigadores.

-PROGRAMA DE INVESTIGACION ECONOMICA: "POTENCIALIDADES Y RESTRICCIONES PARA EL DESARROLLO AGRICOLA CONJUNTO DE LOS PAISES DEL AREA SUR"

MARCO DE REFERENCIA

- a) La formulación del Plan de Reactivación Agropecuaria para América Latina abre una instancia de discusión académica, en búsqueda de respuestas y comprobaciones a las interrogantes e hipótesis de las que se parte. El pensamiento económico latinoamericano está pasando por una profunda crisis, en la medida en que las importantes transformaciones que han sufrido estas economías en los últimos veinte años, y la propia reubicación del continente en el contexto mundial, no se corresponden con los marcos teóricos predominantes desde los años cincuenta, que se enmarcaban básicamente en los esquemas estructuralistas de la CEPAL. La crisis de comienzos de los ochenta y la gravedad del endeudamiento externo agudizan la urgencia de una renovación teórica.
- b) Los países del Area Sur tienen una trayectoria importante en la investigación económica a nivel de universidades, y otros centros de investigación que se ha visto reforzada en los últimos quince años. La temática agrícola ha sido un objeto relativamente privilegiado por los economistas. Se cuenta entonces con una infraestructura sólida de equipos de investigación aptos para encarar los estudios que se identifiquen.
- c) El IICA tiene todas las condiciones para conducir un programa de investigación económica. Cuenta con especialistas de alto nivel y con un reconocido poder de convocatoria en el medio académico latinoamericano.

La experiencia del Proyecto Cooperativo de Investigación sobre Tecnología Agropecuaria (PROTAAL) resulta muy significativa en este sentido. Entre los años 1977 y 1982, en el marco de un programa coordinado por IICA, se llevó a cabo un importante conjunto de proyectos de investigación sobre el proceso de generación, transferencia y adopción de tecnología en más de diez países de la región, en los que participaron numerosos investigadores en ciencias sociales de diferentes orígenes. Los equipos adoptaron un marco conceptual metodológico común, discutieron en seminarios periódicos los avances y resultados de sus trabajos, y plasmaron finalmente en estudios de valía a nivel nacional y en documentos de síntesis que una nueva visión de la cuestión tecnológica latinoamericana que se agrega hoy, como una vertiente conceptual alternativa, en el tratamiento de esta temática.

EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

a. Bases conceptuales del programa propuesto

Las discusiones que se generan a partir de la formulación del Plan de Acción abarcan tres vertientes temáticas principales. En primer lugar, se trata de definir la capacidad de la agricultura

y la agroindustria para generar dinamismo en las economías latinoamericanas del Area Sur. En segundo lugar, tratándose de la principal región exportadora de alimentos de América Latina, el dinamismo del agro se asocia a las condiciones de competitividad y a la posibilidad de inserción en los mercados internacionales. En tercer lugar, -y referido a lo que distingue como innovador al Plan de IICA-, las implicancias de que esa capacidad dinámica fundamentalmente exportadora- se genera a partir de acciones conjuntas tomadas por dos o más países del Area.

b. Objetivos

El objetivo de orden general a que responde este programa es el de avanzar en la conformación de un pensamiento sobre la agricultura del Area Sur y su papel en un proceso de desarrollo de la región.

Como objetivo concreto, y en el marco del Plan de Acción que está diseñando el IICA, el objetivo del programa de Investigación Económica se centra en la dilucidación de las potencialidades y restricciones, que se plantean en las economías del Area Sur para llevar adelante un proceso conjunto de desarrollo agrícola/agroindustrial.

c. Estrategia

La estrategia por seguir responde en términos generales a los objetivos planteados:

- 1) Se deben dar pasos hacia una decantación conceptual y teórica de la temática por investigar, alimentada de una discusión inicial sobre las hipótesis básicas de partida, de los resultados de los proyectos de investigación que se encaren a nivel nacional, de los esfuerzos de síntesis a nivel de área y de una permanente revisión y actualización del marco de hipótesis del que, finalmente, resultará ese producto.
- 2) En la selección de temas a abordar en los proyectos de investigación se tendrán presentes las prioridades que plantea el desarrollo del Plan de Acción, así como las preocupaciones afines de organismos que estén llevando adelante estrategias de desarrollo agrícola e integración. Se deberá procurar la coordinación con FAO, CEPAL, ALADI y otros organismos especializados.
- 3) El programa buscará que los estudios de base empírica que se realicen se ajusten a metodologías rigurosas y afines, de modo que se obtengan resultados comparables y compatibles. Esta estrategia busca asegurar el mejor nivel posible en el desarrollo de los trabajos para garantizar la validez de los resultados y su legitimidad como asiento de tomas de decisión política. Ello coadyuvará por su parte a la afirmación de los equipos académicos nacionales.

- 4) El programa de investigación buscará confrontar sus hipótesis, avances y resultados con la visión de los responsables de la política económica, a través de consultas con los ministerios de agricultura.
- 5) La estrategia abarca la preocupación por transferir los resultados de las investigaciones a diversos niveles y aspira a montar mecanismos innovadores en este sentido. Sus destinatarios principales son los hacedores de las políticas sectoriales, de comercio exterior, etc.

Los resultados de la investigación deben ser además divulgados en el medio académico, en instancias técnicas del sector público y en los sectores empresariales.

Particular interés revisten estos hallazgos como material formativo, ya sea a nivel de docencia curricular o como materiales provocativos para los estudios de postgrado.

La "traducción" de los resultados de las investigaciones a constataciones o recomendaciones efectivamente aprovechables por los diversos destinatarios, requiere un esfuerzo metodológico que debe encararse en forma específica.

- 6) Se favorecerá el intercambio entre los investigadores de los diversos países, a fin de generar vínculos académicos que vayan más allá de la constitución de una red institucional, potenciando la continuidad del proceso conjunto de investigación económica.

c. Componentes del programa

Pueden identificarse cuatro componentes:

- 1) La coordinación del programa abarcará la elaboración del marco conceptual, la supervisión de los estudios empíricos, los trabajos de síntesis y el seguimiento.
- 2) Los proyectos de investigación atenderán las preocupaciones planteadas en el apartado B y abordarán temáticas referidas a:
 - i. El papel de la agricultura y la agroindustria en la estrategia económica global. Coincidencias y divergencias entre las estrategias nacionales.
 - ii. Las potencialidades y restricciones a la expansión del comercio intrarregional. Se indagará acerca de las variables que determinan que estos países incrementen el comercio de productos agropecuarios y agroindustriales con sus vecinos. Se analizará el efecto de los diversos instrumentos utilizados por la política integracionista.

- iii. El impacto de las políticas agrícolas nacionales sobre el proceso regional y planteo de políticas alternativas. La aproximación crítica a políticas agrícolas integracionistas que han estado vigentes, y en particular en la PAC, constituyen referencias importantes para esta área de investigación.
 - iv. Posibilidades de coordinación de políticas específicas -de comercio exterior, monetarias y cambiarias- entre los países Area, y su impacto sobre el desarrollo agropecuario regional.
 - v. Condiciones de competitividad de los principales rubros agropecuarios agroindustriales explotados en estas economías. Esta área abarca los cálculos de protección, la definición de ventajas comparativas, el papel de la tecnología, etc.
 - vi. Condiciones de inserción de los países de la región en los mercados internacionales de alimentos. Se buscarán fundamentos para implementar una estrategia conjunta de exportación refuerce la posición de estos países en el mercado mundial.
 - vii. Posibilidades -y restricciones actuales- de penetración de nuevos productos agrícolas/agroindustriales, en los distintos segmentos de los mercados internacionales agroalimentarios.
- 3) Se promoverá el fortalecimiento de una infraestructura conjunta de investigación económica agrícola, a nivel del Area, mediante la realización de seminarios académicos, el intercambio de investigadores entre centros, la participación en la programación futura de la investigación.
 - 4) La divulgación, a diversos niveles, de los resultados de la investigación dará lugar a diferentes tipos de publicaciones, seminarios, conferencias, etc.

e. Beneficiarios

Se identifican como beneficiarios directos del programa los equipos de investigación que sean convocados a partir del mismo.

Se consideran beneficiarios en segundo término, todos los potenciales usuarios de los resultados de las investigaciones realizadas en el marco del programa.

f. Actividades

Se enumeran a continuación las actividades a desarrollar en la primera fase del programa que tendrá una duración de 30 meses.

Estas actividades se desarrollarán en tres etapas:

Etapa I (6 meses)

En esta primera etapa se llevarán a cabo las actividades preparatorias para el lanzamiento de los proyectos de investigación.

Las actividades de esta primera etapa serán responsabilidad de la Coordinación.

- i. Elaboración del marco de hipótesis, definición de áreas temáticas prioritarias y formulación de metodologías.
- ii. Realización de un seminario de discusión sobre las bases conceptuales y la metodología de los proyectos de investigación.
- iii. Elaboración de las propuestas de investigación por parte de los equipos nacionales seleccionados, sobre las temáticas acordadas y a partir de las pautas conceptuales y metodológicas aprobadas en el seminario.
- iv. Evaluación de las propuestas por la Coordinación y discusión de ajustes a las mismas, buscando compatibilizar metodologías, etc.

Etapa II (18 meses)

- i. Desarrollo de las investigaciones por parte de los equipos nacionales. Se estima que podrían realizarse 10 trabajos de investigación, con una duración promedio de 12 meses.
- ii. Seguimiento de las investigaciones por parte de la Coordinación.
- iii. Diseño de las metodologías de los estudios de síntesis.
- iv. Intercambio de investigadores entre los equipos nacionales y el equipo de coordinación.
- v. Realización de reuniones de discusión entre los equipos que trabajen en áreas temáticas comunes.
- vi. Seminario para intercambiar avances de investigación.
- vii. Elaboración de materiales informativos que permitan divulgar resultados parciales o avances de investigación.

Etapa III (12 meses)

Esta etapa daría comienzo una vez que los equipos nacionales hubieran terminado los estudios. Las actividades están fundamentalmente dirigidas a tareas de síntesis, de difusión y de otorgar continuidad a la labor investigativa.

- i. Revisión, a través de la Coordinación, de los informes finales de investigación de los equipos nacionales y; realización de seminarios de discusión en cada país.
- ii. Realización de un seminario regional de discusión de los resultados de los estudios nacionales.
- iii. Realización de los estudios de síntesis a nivel de Area, los que estarán a cargo de equipos de investigadores integrados ad hoc en el marco de la Coordinación.
- iv. Diseño de la metodología de seguimiento de los procesos objeto de investigación y de los mecanismos de actualización.
- v. Publicación de los estudios nacionales.
- vi. Elaboración de materiales de divulgación a diferentes niveles, a partir de los resultados de los estudios nacionales.
- vii. Realización de un seminario final en el que se discutirán los resultados de los trabajos de síntesis, se pondrá a consideración la metodología de seguimiento y las bases para consecución de la segunda fase del Programa de investigación.
- viii. Publicación de los trabajos de síntesis.
- ix. Elaboración de materiales de divulgación, a diferentes niveles, de los resultados finales del programa.

ORGANIZACION PARA LA EJECUCION

El programa de investigación económica contará con un equipo de Coordinación a nivel de Area que estará radicado institucionalmente en IICA. El Instituto designará al coordinador y seleccionará, en consulta con los gobiernos, las instituciones académicas que participarán en el programa.

Los equipos nacionales participarán de la discusión de pautas conceptuales y metodológicas de orden general y propondrán sus proyectos específicos de investigación a la Coordinación.

-PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA DE LOS PAISES DEL AREA SUR EN ACTIVIDADES DE COMERCIO EXTERIOR E INTEGRACION

MARCO DE REFERENCIA

- a) Los países del Area Sur constituyen la principal región exportadora de productos agropecuarios/agroindustriales de América Latina. El peso de estos sectores en la estrategia externa de estas economías ha sido históricamente importante.

- b) La estrategia externa ocupa un papel relevante en los modelos vigentes y determina el signo de las políticas macroeconómicas.

Los objetivos sectoriales quedan en consecuencia subordinados y el comportamiento productivo recibe impactos vigorosos de la política macroeconómica, relativizando el peso de las políticas agrícolas/agroindustriales.

- c) Ello tiene consecuencias sobre el marco institucional en la medida que los ministerios de economía, las oficinas de planeamiento -responsables de las definiciones macroeconómicas- se fortalecen y los ministerios de relaciones exteriores son llamados a cumplir roles crecientemente importantes con referencia al comercio exterior.

Los ministerios de agricultura entran a este esquema a partir de su organización tradicional, dirigida a la atención de los problemas más directamente vinculados con la producción y prácticamente desconectados de la realidad internacional.

En Argentina existe un Servicio Agrario Internacional dependiente de la Secretaría de Agricultura, que tradicionalmente se ocupaba de los asuntos protocolares que afectaban a la Secretaría y que, en los últimos años, ha comenzado a profesionalizarse y a especializarse en los asuntos comerciales.

En Brasil la Coordinación de Asuntos Internacionales de Agricultura (CINGRA) integra el Sistema Interministerial de Cooperación Técnica e Internacional.

El Ministerio de Agricultura de Chile ha puesto en funcionamiento un Departamento de Comercio y Asistencia Técnica Internacional.

El Ministerio de Agricultura de Paraguay ejerce actividades de control sobre las exportaciones agropecuarias, a través de varias oficinas, pero no tiene una dependencia especializada en asuntos de comercio exterior.

Tampoco el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay cuenta con una dependencia especializada, aun cuando existe, en la órbita de la Dirección de Programación y Política, un equipo que procesa información sobre mercados internacionales de alimentos.

- d) El Plan de Acción Conjunta para la reactivación agropecuaria en el Area Sur, que está diseñando el IICA, tiene implícitos fuertes impactos sobre el comercio exterior de productos agropecuarios/agroindustriales, que se centran en la revitalización del intercambio intrarregional y en la implementación de estrategias conjuntas de inserción en los mercados extrarregionales de alimentos.

Los ministerios de agricultura, como responsables de la conducción del Plan, y rectores de las políticas agrícolas nacionales, enfrentarán un desafío importante en términos de

incidencia en la política global de comercio exterior y de adecuación de la política agrícola y agroindustrial, de acuerdo con los objetivos de incremento de exportaciones que el Plan persigue.

La necesidad de reforzar y especializar los ministerios en las áreas de comercio exterior cobra entonces mayor relevancia y urgencia. Al mismo tiempo, la importancia que el Plan asigna a las acciones conjuntas enfatiza el interés de que el fortalecimiento institucional sea encarado también con visión de conjunto, con vías a facilitar el entendimiento y coadyuvando a implementar los mecanismos institucionales de una política agrícola de integración.

EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

a. Bases conceptuales del programa

El programa se asienta en algunos principios generales que se enumeran a continuación:

- 1) En primer lugar, cabe advertir que los objetivos que se plantean a nivel institucional, sólo alcanzarán a cumplirse efectivamente en la medida que la acción de los ministerios de agricultura sea fuertemente respaldada a nivel político.
- 2) La estrategia de comercio exterior de cada país responde a los lineamientos generales de su modelo económico y de las coordenadas que el contexto externo le impone. Dicha estrategia abarca y al mismo tiempo es condicionada por el desempeño de los sectores productivos que la sostienen.
- 3) En la medida que se avance hacia el afianzamiento de acciones conjuntas entre los países del Area -unidos ya por mecanismos formales de integración de alcance diverso- la idoneidad de los ministerios de agricultura, como partícipes de las políticas nacionales de comercio exterior, facilitará el mutuo entendimiento para la identificación y superación de obstáculos a la integración -como es el caso de los problemas sanitarios o de transporte- y alentará las acciones conjuntas en diversos campos: programas de desarrollo agroindustrial exportador plurinacional, desarrollo de capacidades de marketing para acceder a los mercados internacionales, etc.
- 4) Las soluciones institucionales para el manejo de los asuntos agrícolas a nivel internacional, pueden implicar reformas de diversas envergaduras, tales como la organización de instituciones de alta importancia jerárquica.

b. Objetivos

El programa se propone, en primer, lugar desarrollar la capacidad de participación de los ministerios de agricultura de los países del Area Sur en la formulación de la política de comercio exterior agropecuario, en el marco de las estrategias externas globales de cada economía.

En segundo lugar, se plantea crear mecanismos de vinculación entre las dependencias y los expertos de los ministerios de agricultura de los cinco países que se ocupan de los temas de comercio exterior e integración.

c. Estrategia

El programa busca desarrollar una serie de actividades, paralelamente en los cinco países, que tiendan al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Se privilegian tres instrumentos básicos para el fortalecimiento institucional: la capacitación de los recursos humanos, la aproximación personal entre los expertos de los organismos cuya acción se quiere coordinar y el fluido intercambio de información entre las dependencias involucradas en el programa.

d. Componentes del programa

Se identifican tres componentes del programa:

- 1) Conformación de los "núcleos" o grupos de trabajo y diseño de su programa de actividades a tres años.
- 2) Capacitación de los integrantes de los grupos y del personal de los ministerios en general en las temáticas de comercio exterior.
- 3) Montaje de un sistema de intercambio de información entre las dependencias involucradas en el programa.

e. Beneficiarios del programa

Los beneficiarios directos del programa son los ministerios de agricultura ya que resultarán fortalecidos en su capacidad de incidencia sobre la política exterior agropecuaria.

f. Actividades

El programa comprende las siguientes actividades que serán llevadas a cabo concomitantemente en los cinco países:

- 1) Identificación del ámbito institucional en que -al interior de los ministerios de agricultura- sería conveniente radicar los grupos de trabajo objeto del programa.
- 2) Selección del personal técnico de los ministerios de agricultura y de relaciones exteriores que integrarán los grupos, así como de los organismos públicos o privados que se entienda pertinente incorporar a éstos. Se recomienda una selección basada en antecedentes y capacidad, y fijando también un límite máximo de edad.
- 3) Instalación de los grupos, definición de su campo de actividad y las metas de su programa de trabajo a tres años.

- 4) Curso de nivelación sobre temas de comercio exterior para funcionarios de alto nivel de los ministerios de agricultura se le asigna importancia para generar interés, ambiente y jerarquizar la tarea que se confía a los grupos de trabajo.
- 5) Organización de seminarios y de cursos de capacitación a realizarse en los cinco países en diversas fechas y sobre diversos temas, y a los que serán invitados integrantes de los otros grupos nacionales. Estas actividades propenderán a que el conocimiento y experiencia acumulada por los expertos de cada país sea compartido con los colegas del resto del Area.

Las actividades de capacitación deberán darse en los campos de cooperación, comercio exterior, políticas comerciales, técnicas de negociación, etc.; con la participación de funcionarios de los ministerios de agricultura, relaciones exteriores y comercio. Asimismo, deberá promoverse la incorporación de representantes del sector privado.

- 6) Organización y montaje de un sistema de información a nivel nacional y de los mecanismos de transferencia de información entre los cinco países.
- 7) Seguimiento del sistema de información y evaluación semestral del mismo.
- 8) Implementación de un programa de intercambio de técnicos entre los grupos de los diversos países y realización de pasantías en organismos de países de la CEE, E.E.U.U., Canadá, etc.
- 9) Organización de reuniones periódicas de los responsables de los grupos de trabajo para intercambio de experiencias y evaluación de la marcha del programa.

ORGANIZACION PARA LA EJECUCION

El programa se realizará con la cooperación técnica del IICA, que ejercerá su coordinación durante los tres años de duración del mismo.

El equipo consultor que el IICA designará estará integrado por un consultor en temas institucionales, uno en comercio exterior y uno en informática. Corresponderá al consultor en comercio exterior la coordinación y supervisión del programa.

2. Ideas por Desarrollar

-APOYO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE MANEJO INTEGRADO DE LAS MOSCAS DE LA FRUTA EN EL AREA SUR

a. Descripción del problema

La presencia de la mosca del Mediterráneo (Ceratitis capitata) y de otras moscas de la familia tephritidae en el

Area Sur previene el desarrollo de la industria hortofrutícola por el establecimiento de barreras sanitarias en los países importadores; provoca el rechazo en los mercados locales por la falta de calidad de los productos ofrecidos; ocasiona pérdidas económicas a los productores superiores al 30% de la producción; e incrementa los costos de producción al requerirse diversas medidas de control, antes y después de la cosecha.

Por la presencia de moscas de la fruta, los países del Area enfrentan las siguientes dificultades:

- Restricciones en la producción y mercadeo de productos hortofrutícolas a nivel nacional e internacional.
- Escaso conocimiento acerca de la distribución precisa de las especies importantes dentro de las áreas de producción de frutas.
- Desconocimiento generalizado de los niveles de infestación y de los hospederos preferidos, lo cual dificulta la selección del método de control más adecuado.
- Necesidad de mayores investigaciones acerca de la taxonomía, biología, ecología y comportamiento de las diferentes especies, así como de sus métodos de control.
- Necesidad de establecer un sistema de manejo integrado del complejo de moscas de la fruta existentes.
- Necesidad de promover la coordinación nacional, regional e intrarregional de acciones de detección, combate, cuarentenas, investigación e información, que permitan detectar zonas libres para incrementar el comercio nacional e internacional de productos hortofrutícolas.

b. Objetivo del proyecto

Fortalecer la organización y las estructuras técnicas de las instituciones de sanidad vegetal a fin de establecer programas de Manejo Integrado de las Moscas de la fruta en el Area Sur.

c. Actividades

- 1) Diagnóstico de la situación de las moscas de la fruta.
 - Muestreo con base en trapeo de adultos y muestreo de frutas, a nivel de países, para conocer las especies de moscas existentes e identificación de áreas libres. Identificación y censo de los

hospederos de las diferentes especies, períodos de fructificación anual y grados de preferencia.

- Conocimiento del desplazamiento de los adultos dentro de zonas determinadas, en razón a la existencia de alimentos disponibles para ovipositar. Correlación de las fluctuaciones de las poblaciones con los hospederos y el clima. Estudios sobre taxonomía, biología, enemigos naturales y control de las especies nativas de moscas de la fruta.

2) Aplicación de métodos de manejo integrado.

- Desarrollo de tratamientos para reducir pérdidas de producción. Desarrollo de tratamientos alternos a la utilización de Dibromuro de Etileno (EDB) para permitir la exportación de frutahortícolas desde las Areas. Recopilación y análisis de la tecnología de control de las moscas de la fruta. Elaboración de formularios para registro, almacenamiento y análisis de métodos y prácticas de combate de moscas de la fruta.

3) Capacitación de técnicos y de productores.

- Capacitación a técnicos en identificación de moscas de la fruta, gama de frutas hospederas, sistemas de muestreo y mapeación, captación y registro de datos; cría, identificación y control de especies nativas de moscas de la fruta. Se darán cursos, seminarios-talleres y entrenamiento en servicio. También se les capacitará en manejo y procesamiento computarizado de los datos que genere el proyecto.
- Capacitación a productores mediante charlas, demostraciones prácticas y días de campo.
- Publicación de boletines y manuales de procedimientos y utilización de todas las técnicas de los medios de información, para demostrar los beneficios y operación del Proyecto.

d. Estrategia

La estrategia general consiste en aunar y coordinar los esfuerzos de los países del Area para establecer sistemas de manejo integrado de las moscas de la fruta que utilicen de manera racional y eficiente, métodos de control legal, cultural, mecánico, químico, biológico y autocida (técnica de insecto estéril-TIE).

El proyecto complementa las acciones del Sistema de Información y Monitoreo de Datos de Salud Animal y Sanidad Vegetal en América Latina, en lo que se refiere a las acciones de este proyecto en el Area Sur en el campo de sanidad vegetal.

Para la difusión de la información sobre impacto económico de enfermedades y plagas, el proyecto establecerá contacto con la unidad central del Sistema de Información y Monitoreo de Datos de Salud Animal y Sanidad Vegetal para América Latina en San José.

e. Presupuesto

IICA	Gobiernos Locales	Recursos Externos
US \$482 010 Capacidad instalada en el Area Sur	Infraestructura y personal de sanidad vegetal	

f. Duración

Cuatro años. De enero de 1989 a diciembre de 1992.

C. MECANISMOS FINANCIEROS

-PROMOCION DE LA INVERSION EN PROYECTOS AGROPECUARIOS EN EL AREA SUR

MARCO DE REFERENCIA

En cumplimiento de la Resolución X de la Novena Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura la Junta Interamericana de Agricultura encomendó al IICA, como organismo especializado del Sistema Interamericano, la elaboración en colaboración con los gobiernos, los demás organismos del Sistema Interamericano y otros organismos especializados, de un Plan Estratégico de Acción Conjunta en apoyo de la revitalización agrícola y del desarrollo económico de América Latina y el Caribe.

Entre otros lineamientos para la formulación de la Estrategia de Acción Conjunta, los Ministros de Agricultura recomendaron que ésta se concentre en:

- i. las acciones conjuntas entre países, en los niveles regional y subregional para resolver problemas concretos;
- ii. lograr la máxima complementariedad y sinergia de las diversas iniciativas para revitalizar el sector;
- iii. la necesidad de ayuda financiera y técnica de los países donantes y organismos;
- iv. los mecanismos propuestos para la coordinación inter-institucional; y

- v. el establecimiento de prioridades de las acciones e iniciativas conjuntas de modo que se aprovechen mejor los recursos disponibles.

En este contexto y con estos antecedentes, el IICA, en setiembre de 1988 presentó a la consideración de los viceministros de agricultura del Area Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay), reunidos en Asunción, un documento titulado "Estrategia de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en los Países del Area Sur - Ideas para discusión".

En ese documento se fijaron los siguientes objetivos:

- i. Potenciar el rol del sector agropecuario para la reactivación y el desarrollo económico de los países del Area Sur, a partir de la crisis actual.
- ii. fortalecer la capacidad productiva común a partir, tanto de acciones y políticas conjuntas que potencien los esfuerzos nacionales, como de acciones conjunta dirigidas a aumentar la capacidad e importancia de la subregión en los mercados mundiales.
- iii. aumentar la eficiencia de la producción agraria y agroindustrial, mediante la introducción de efectos de escala que se producirían tanto a causa de medidas integracionistas como de alianzas frente a terceros.
- iv. incrementar la capacidad negociadora y el poder relativo en los mercados mundiales de los países del Area Sur, mediante alianzas permanentes construidas alrededor del desarrollo del sector agropecuario.
- v. contribuir a solucionar problemas estructurales de las economías agrarias nacionales, mediante la armonización progresiva de las políticas de incentivos, de desarrollo tecnológico, de comercialización agrícola y de fortalecimiento institucional.

Para alcanzar los objetivos antes enumerados los viceministros, en la reunión de Asunción, identificaron la necesidad de ejecutar acciones concretas en materia de:

- consolidación de las estructuras existentes para la cooperación tecnológica agropecuaria
- investigación económica sobre integración agropecuaria
- fortalecimiento de los ministerios de agricultura
- integración agroindustrial; y
- establecimiento de un fondo de preinversión.

-BASES CONCEPTUALES DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE INVERSIONES

Dado el énfasis del Programa de Promoción de Inversiones, que se propone más adelante en el desarrollo agroindustrial, se analizan en primera instancia los conceptos básicos que regirán la acción en este sector y seguidamente, se hacen consideraciones sobre otras inversiones, que se llamarán "estratégicas" y que tendrían el efecto de posibilitar inversiones en la agroindustria y en otras actividades agropecuarias.

a. Desarrollo agroindustrial

- i. Se adopta un concepto amplio de complejo agroindustrial que abarca la producción y comercialización de los productos del agro, las industrias transformadoras de dichos productos, incluyendo las fases productivas que aseguren su conservación y preparación para la comercialización y las industrias que producen insumos y bienes de capital para el agro.
- ii. Se parte de la hipótesis de que la "agroindustrialización": tiene implícita la tecnificación de la actividad agropecuaria como condición básica de viabilidad del complejo, tanto por incrementos de productividad y reducción de costos, como por generación de una demanda agregada de insumos para el agro.
- iii. Se constata que los cinco países del Area Sur han alcanzado un diferente grado de desarrollo agroindustrial asentado, por otra parte, en condiciones diversas.
- iv. Se conoce que en algunos de los países del Area Sur y, en particular en Brasil, se viven problemas de abastecimiento alimentario que la complementación regional podría coadyuvar a paliar.
- v. Se reconocen las dificultades que enfrentan algunos de estos países, para disponer de insumos y bienes de capital para el agro, que contemplen sus especificidades productivas y sus estructuras de costos.
- vi. Los cinco países son exportadores de productos agroindustriales y enfrentan condiciones restrictivas que les imponen los mercados internacionales, en los que cada uno se inserta según estrategias propias. La armonización de estas estrategias por empresas plurinacionales de exportación, a la vez que favorecer la seguridad alimentaria en el Area, reforzaría la capacidad de negociación de la región.
- vii. Los procesos de dinamización agroindustrial que atravesaron los países del Area Sur en los últimos años, no estuvieron asociados en general a un crecimiento del comercio intrarregional, siendo independientes del fenómeno integracionista.

viii. Los procesos de agroindustrialización a nivel nacional no respondieron a políticas específicas, sino que más bien fueron provocados en el marco de políticas globales de industrialización, sean éstas de sustitución de importaciones o de promoción de exportaciones.

ix. Las acciones conjuntas tendientes a promover la "integración agroindustrial", estarán fundamentalmente dirigidas a empresarios privados de los diversos países, sin perjuicio del papel relevante que puede corresponder a empresas públicas que operen en el área de la agroindustria o en áreas complementarias.

b. Inversiones "estratégicas" en el sector agropecuario

El capítulo II del presente documento, elaborado como sustentación del proceso de reflexión y selección de acciones a nivel subregional en el Area Sur, examina con alguna profundidad el concepto de inversiones "estratégicas", públicas o privadas, en infraestructura, en la base productiva, en la comercialización y en las instituciones, con efectos sobre el desarrollo regional. Allí se identifican de manera general, los sectores prioritarios para la inversión conjunta.

-SELECCION DE LAS MODALIDADES INSTITUCIONALES DE ACCION

a. Precedentes de efectividad y uso de fondos de preinversión por el sector privado

En los estudios efectuados después de la reunión de viceministros de agricultura en Asunción para ponderar el establecimiento de un fondo de preinversión, se puso especial énfasis, en el objetivo prioritario de alentar la inversión privada. Se comenzó con un análisis de las experiencias de los fondos de preinversión a los que está vinculado el Banco Interamericano de Desarrollo. El BID es el organismo que tiene mayor experiencia en el establecimiento de fondos de preinversión y el que, en los países de la América Latina y el Caribe, ha contribuido a su financiamiento.

Las evaluaciones hechas por el BID establecen que en Brasil y México es donde el sector privado ha utilizado significativamente fondos de preinversión.

La situación en Brasil es especialmente aleccionadora. La Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), entidad pública en la jurisdicción del Ministerio de Ciencia y Tecnología, actúa como fondo de preinversión.

Pero lo importante de la experiencia de FINEP como fondo de preinversión, es que con la Secretaría de Planeamiento y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, desarrollan una

estrategia coherente de estudios sectoriales y de productos, que tiene por finalidad la identificación de áreas y proyectos de inversión.

Del examen de la situación en los países del Area Sur y otros de nuestra región, se llega a la conclusión de que, posiblemente, no es la existencia de fondos de preinversión para financiar estudios de factibilidad lo que alienta principalmente al sector privado a tomar iniciativas en materia de inversiones de nuevos campos. Las iniciativas surgen más bien de una labor previa rigurosa de identificación y promoción de proyectos.

b. La identificación y promoción de proyectos de la inversión

En las acciones para identificar proyectos, los empresarios agroindustriales de los cinco países deberán ser los protagonistas. La configuración de complejos agroindustriales subregionales requiere de empresarios dispuestos a invertir en actividades agroindustriales de repercusión regional y a participar en operaciones conjuntas (joint ventures) con empresarios de otros países del Area y de aún fuera de ella.

Por eso, un primer aspecto de la estrategia a seguir en el programa que se propone más adelante consistirá en identificar, atraer y conectar empresarios de la región, colocándoles en condiciones de generar iniciativas en torno a actividades agroindustriales conjuntas que se concretan en proyectos de inversión.

En segundo lugar, se buscará avanzar en la identificación de ámbitos de desarrollo agroindustrial aptos para la inversión plurinacional.

c. Precedentes en el BID de financiamiento de estudios de identificación y promoción de proyectos de inversión

Como se indicó anteriormente el financiamiento de estudios de identificación de proyectos es parte de los rubros incluidos en los préstamos de preinversión del BID a organismos internacionales, tales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Deben señalarse otros dos componentes que suelen incluirse en proyectos del BID, cuando se establecen fondos de preinversión. Son ellos la cooperación técnica y el financiamiento de la formación. Estos dos componentes, en general, son no reembolsables o tienen un alto grado de concesionalidad cuando están destinados al fortalecimiento institucional de organismos de ejecución o de las instituciones nacionales que sean sus corresponsales en esta tarea.

d. Otros organismos y recursos a considerarse en relación con estudios promocionales o de identificación de proyectos

El BID y la Comunidad Económica Europea (CEE) están en una etapa dinámica de establecimiento de bases para colaborar en la promoción de inversiones de países de la CEE en América Latina. A este respecto, el 10 de octubre de 1988 el Presidente del BID y el señor Claude Cheysson, en nombre de la CEE, firmaron un Memorandum en el que manifiestan un interés particular en:

1. cofinanciar estudios de proyectos de inversión y estimular la vinculación entre potenciales socios europeos y locales;
2. cofinanciar las operaciones de cooperación técnica relacionadas con la factibilidad y el estudio de mercados concernientes a "empresas conjuntas" (joint ventures) europeo-latinoamericanas, para las cuales sean elegibles inversionistas europeos conforme a la definición de la CEE y;
3. la identificación de intermediarios financieros que, conjuntamente con la CEE y los socios industriales europeos, puedan asumir una participación en el capital de las "empresas conjuntas."

También la CEE ha establecido para beneficio de los países latinoamericanos, la llamada "facilidad Cheysson" con una dotación de 20 millones de ECUS para la formulación de proyectos de inversión en "empresas conjuntas".

-PROPUESTA SOBRE LA IDENTIFICACION Y PROMOCION DE INVERSIONES EN EL AREA SUR

Como consecuencia de los antecedentes expuestos y de las consideraciones hechas sobre perspectivas y modalidades para alentar nuevas inversiones integracionistas, principalmente del sector privado, se ha desarrollado una propuesta dirigida a superar las limitantes principales a este género de inversiones. Se propone el establecimiento de un Programa de Promoción de Inversiones que, en su etapa experimental será institucionalmente, simple de ejecutar y de bajo costo para los gobiernos.

Su objetivo será identificar proyectos de inversión e inversionistas. Los inversionistas que se beneficiarán del programa, serán empresas públicas, o privadas, o cooperativas u organismos que agrupen pequeños productores, nacionales o multinacionales y, si fuera del caso, también inversionistas de capital de riesgo de fuera del Area.

También los gobiernos serán beneficiarios del programa en cuanto éste les ofrecerá bases para identificar y fundamentar inversiones públicas esenciales para promover el desarrollo del sector agropecuario. Además, buscará ampliar los conceptos sobre áreas en las que también el sector privado tiene responsabilidad de efectuar inversiones que lo beneficiarán, y establecerán conceptos innovadores sobre responsabilidades compartidas entre los sectores público y privado.

A tal efecto se propone que los gobiernos de los países del Area Sur soliciten al BID un proyecto regional de cooperación técnica no reembolsable, con la finalidad de establecer un Programa de Promoción de Inversiones, con énfasis en proyectos de reactivación agropecuaria con efectos integracionistas. La ejecución del programa estaría a cargo del IICA, apoyado por una Comisión Asesora con representación de los gobiernos, y respondería a un Consejo de Administración también con representación gubernamental. El programa se vinculará estrechamente al sector privado y a fuentes de inversión y de capital de riesgo internacionales.

a. Areas de identificación de proyectos de inversión

El programa de Promoción de Inversiones identificará proyectos de inversión integracionistas en las siguientes áreas:

- Proyectos agroindustriales "integrados" o "integradores". Para contribuir a la definición de los sectores objeto de estudio, se partirá de la tipología de proyectos que elaborará la Unidad Ejecutora del programa, al comienzo de sus actividades, con asistencia de consultores. El Anexo A esboza algunos criterios para la tipificación de proyectos agroindustriales.
- Proyectos de inversión pública o privada en acciones conjuntas en la base productiva, en la producción, en la comercialización y en las instituciones de los sectores agropecuarios del Area Sur. Éstas serán inversiones "estratégicas" que contribuirán a abrir nuevos campos de inversión en la producción agroindustrial y en empresas agropecuarias.

b. El mecanismo institucional

Los gobiernos de los países del Area Sur, que serán los beneficiarios del proyecto de cooperación técnica del BID estableciendo el Programa de Promoción de Inversiones, encargarán su ejecución al IICA.

El IICA organizará una Unidad Ejecutora en uno de los países participantes.

Los gobiernos participantes constituirán un Consejo de Administración y una Comisión Asesora del programa, integrados por un representante de cada gobierno.

c. La identificación de proyectos de inversión

En el cumplimiento de sus objetivos, el programa priorizará la institución de mecanismos de consulta y colaboración con el sector privado, incluyendo cooperativas y organismos que agrupen pequeños productores, y con fuentes de capital de riesgo del Area y externas a ella.

d. La "prioridad de integración"

El Coordinador del programa, en consulta con la Comisión Asesora y con el apoyo de organismos públicos o privados competentes, negociará con los gobiernos un tratamiento promocional en sus respectivos territorios para inversiones integracionistas nacionales o multinacionales. Ese tratamiento, que se denominará "prioridad de integración", comprenderá, entre otras, ventajas en materia impositiva, de importaciones, etc., por un período de tiempo a determinarse.

e. La identificación de inversiones "estratégicas"

El programa, en las consultas que realice para determinar los sectores a ser estudiados, incluirá siempre un análisis, de la situación en materia de infraestructura, instituciones y servicios existentes. Los estudios de identificación que contrate también comprenderán un examen de esta problemática.

f. El financiamiento del Programa de Promoción de Inversiones

El programa, con una duración de cuatro años, será establecido mediante un proyecto de cooperación técnica no reembolsable del BID, del que serán beneficiarios los gobiernos de los países del Area Sur. Sin embargo, el proyecto que contiene el diseño del programa será sometido por el IICA, con el apoyo de los gobiernos participantes y del BID, a posibles donantes para su cofinanciación con el BID. Entre los posibles donantes se tendrán en cuenta entre otros al Banco Mundial, a la CEE, a FONPLATA y a gobiernos que financian cooperación técnica en el Area Sur.

g. Alternativas para el financiamiento de estudios de factibilidad técnica y económica, de diseño e ingeniería

1) Primera alternativa

Una alternativa para el financiamiento de los estudios de factibilidad técnica y económica, de diseño e ingeniería, de los proyectos sobre los que habría un acuerdo en principio entre inversores y a los que los gobiernos estén dispuestos a otorgar "prioridad de integración", sería que éstos soliciten al BID que dichos estudios sean ejecutados mediante una cooperación técnica de reembolso contingente.

2) Segunda alternativa

Organismos nacionales financiarían los estudios de preinversión (factibilidad técnica y económica, diseño e ingeniería) de los proyectos de inversión, identificados por el Programa de Promoción de Inversiones, constituido como se ha sugerido, para los que habría un acuerdo en principio entre inversores y a los que los gobiernos estén dispuestos a otorgar "prioridad de integración".

-ACTIVIDADES

Las actividades que se proponen a continuación responden a los objetivos y estrategias esbozadas en los apartados anteriores.

En la Fase I se realizan las tareas preparatorias para implementar la infraestructura necesaria para la ejecución del programa. En la Fase II dan comienzo los estudios para identificación de proyectos al tiempo que se dan los primeros contactos con el sector empresarial. En la Fase III continúan los estudios de preinversión mientras se desarrollan plenamente las actividades de promoción.

El costo total del proyecto se estima en US\$3 000 000.

Anexo

**BASES PARA UNA TIPOLOGIA DE PROYECTOS AGROINDUSTRIALES
"INTEGRADOS" O "INTEGRALES"**

Se esbozan a continuación algunos criterios para la tipificación de proyectos agroindustriales, posibles de considerarse en el contexto del Programa:

1. Tipo de Actividad

a) **Integración bi o trinacional de cadenas agroindustriales**

Se abre un amplio espectro de posibilidades en la medida que son múltiples las fases de la producción agropecuaria e industrial que pueden integrarse, y múltiples los mecanismos técnico-jurídicos para encarar el funcionamiento integrado.

El Programa atenderá iniciativas de expansión y reforzamiento de complejos agroindustriales ya existentes, sensible a aquéllas propuestas que abran nuevas líneas productivas que justifiquen su existencia a partir de la integración.

Serán criterios a considerar en la fundamentación de estos proyectos:

i) **La complementación de aptitudes ecológicas**

Por ejemplo, podría pensarse en la cría de terneros de buena calidad y bajo costo en predios pastoriles uruguayos, que se concentrarán para su engorde con base en granos provenientes de Argentina, lo que justificará la instalación de una planta frigorífica moderna que llegará con productos cárnicos rioplatenses del mejor nivel, a mercados de países de altos ingresos.

Similares complementaciones podría plantear la instalación de plantas de concentrado argentinas asociadas a la avicultura brasileña.

ii) **Aprovechamiento de capacidades instaladas ociosas**

Existen antecedentes de procesamiento de carnes uruguayas en plantas brasileñas que podrían constituirse en emprendimientos conjuntos (jointventures). La actual expansión de la lana uruguaya que se exporta, sucia, lavada o peinada a mercados asiáticos, ¿puede ser absorbida por la industria textil de los vecinos?

iii) **Proximidad física que permita bajar costos de transporte**

Dos ejemplos posibles: localización estratégica de una planta multinacional de lácteos que permita canalizar la producción de varios productores fronterizos y abastecer poblaciones vecinas de los diversos países; instalación de aserraderos multinacionales en zonas forestales próximas a fronteras.

iv) **Complementación de rubros en el proceso industrial**

Una cuenca lechera binacional puede repartir sus líneas de producción en plantas especializadas, ubicadas en los dos países, conforme las demandas respectivas.

Productos agroindustriales de mayor nivel agregado pueden requerir materias primas procesadas en plantas de mayor escala, existentes en uno de los países.

v) **Agregación de oferta agropecuaria para ser procesada por plantas de mayor escala o por complejo industrial de mayor diversificación. Por ejemplo, industrialización citrícola en regiones de concentración de frutales en ambas márgenes de la frontera.**

vi) **Acceso compartido a nuevos mercados**

Acuerdos entre procesadoras industriales de los diversos países para complementar y especializar sus producciones, a fin de ganar competitividad en el mercado internacional.

Posibles acuerdos entre industrias lácteas argentinas y uruguayas o entre industrias aceiteras de Argentina y Brasil.

b) **Producción de insumos de bienes de capital para la agricultura y para la agroindustria**

Se abre aquí un campo de alto interés con diversos enfoques posibles:

- i) La industrialización de la agricultura, con vistas a incrementar productividad y reducir costos -reproducción de ventajas comparativas-, requiere esfuerzos importantes para expandir la producción de insumos y bienes de capital que se adecuen a las especificidades de estos países.

Las propuestas que encaren estas producciones con alcance regional, -tendiendo a centralizar las fases comunes (investigación y desarrollo, adquisición de materias primas, procesos primarios, etc.)-, al tiempo que diversifiquen su producción,- atendiendo a las especificidades nacionales o subregionales,- revisten particular interés. Fertilizantes, semillas, viveros forestales, material genético para avicultura, etc.

- ii) Los países que han alcanzado alto nivel de desarrollo agroindustrial se han especializado en una segunda etapa en la fabricación de equipos para las agroindustrias. Es éste un campo a considerar en el contexto de los protocolos de bienes de capital.

- iii) La región comprende a Argentina y Brasil, países con fuerte industria de bienes de capital a nivel de América Latina. Sería interesante que pudiera convertirse en el proveedor, para América Latina, de maquinaria agrícola especialmente adecuada a los requerimientos de estos países. La posibilidad de incentivar la conformación de ciertos prototipos de tractores, por ejemplo con una marca regional, que pudieran imponerse en el mercado de ALADI, sería una iniciativa importante.

c) Investigación y desarrollo tecnológico

Se trata de estudios en empresas dedicadas a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, posibles de adoptarse en la producción agroindustrial regional. El comercio intrarregional de tecnología requerirá un marco jurídico que deben estudiarse.

d) Comercialización

El creciente desarrollo que van adquiriendo las fases de conservación, embalaje, presentación y comercialización, y las restricciones a salvar por estos países para poder insertar sus productos en los mercados mundiales de alimentos, jerarquiza el interés de apoyar proyectos de inversión en estas áreas que atiendan, conjuntamente, los requerimientos de los países de la región.

Plantas envasadoras que concentren la producción de plantas de los diferentes países; empacadoras estratégicamente localizadas para frutas y hortalizas de exportación producidas cerca de las fronteras; empresas exportadoras bi o trinacionales que negocien conjuntamente una canasta de alimentos producidos en los tres países.

2. Destino de la Producción

Los proyectos que se presentarán al Fondo de Preinversión deberán buscar la expansión del comercio regional de productos agroindustriales, a diversos niveles:

- a) A nivel de frontera, consolidando polos de desarrollo multinacionales en torno a concentraciones urbanas próximas que configuran un mercado importante.
- b) A nivel regional, incrementando el intercambio de dichos productos entre estos tres países que dejan amplio margen de expansión: ello, por la escasa significación que hasta ahora ha alcanzado respecto al comercio exterior global de estos países y por el potencial incremento de las demandas internas, con miras a una redistribución de ingreso más progresiva.
- c) Muy baja ha sido históricamente la participación de la región como proveedor de alimentos a los países de ALADI. El desarrollo agroindustrial integrado, entre los países del Area Sur, puede perseguir como estrategia conjunta ir ganando participación en los mercados latinoamericanos, buscando desplazar las importaciones extracontinentales, expandiendo de este modo el impacto integracionista.
- d) Por fin, tratándose de la principal región exportadora de alimentos de Latinoamérica, la expansión del comercio regional se propondrá una creciente y afinada inserción en los mercados mundiales de alimentos. En este sentido, el Fondo apoyará las iniciativas que busquen generar -vía la integración- las mejores condiciones de competitividad.

D. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA EJECUCION DEL PLAN DE ACCION CONJUNTA Y LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EN EL AREA SUR

Introducción

La propuesta reseñada en este documento responde a los lineamientos recibidos de la reunión de consulta celebrada en Santiago, Chile, el 16 y 17 de marzo de 1989.

Se la presenta en forma de convenio, que es el formato más simplificado en el que se puede plantear la misma, el cual deberá ser complementado en etapas posteriores con los correspondientes reglamentos.

Conforme a los lineamientos recibidos se proponen tres alternativas:

ALTERNATIVA A: Incluye tres instancias de funcionamiento: Consejo Consultivo a nivel Ministerial (instancia política); Comité Ejecutivo de Viceministros (instancia técnico-política) y Secretaría de Coordinación (instancia técnica).

ALTERNATIVA B: Consejo Consultivo a nivel viceministerial (instancia técnico-política); Secretaría de Coordinación (instancia técnica).

ALTERNATIVA C: Consejo Consultivo de Ministros (instancia técnico-política); Secretaría de Coordinación (instancia técnica).

Estas tres alternativas representan opciones con distintos niveles de complejidad organizativa y diferencias en los niveles máximos de decisión. Con respecto al resto de los contenidos, las propuestas son idénticas.

* * * * *

ALTERNATIVA A

CONVENIO DE COOPERACION TECNICA ENTRE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA REPUBLICA ARGENTINA, EL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA REPUBLICA FEDERAL DE BRASIL, EL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA REPUBLICA DE CHILE, EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA REPUBLICA DE PARAGUAY, EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY Y EL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

* * * * *

CONSIDERANDO

Que el IICA es el organismo especializado del sistema interamericano para la cooperación técnica en el campo de la agricultura y el desarrollo rural.

Que en la tercera Reunión de Consulta, realizada en Santiago de Chile, los días 7 y 8 de marzo de 1989, se solicitó al IICA la preparación de un documento para la creación del mecanismo de consulta, con base en las pautas establecidas por los Señores Viceministros en dicha Reunión.

ACUERDAN**PRIMERA: PROPOSITO**

Establecer el Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los países del Area Sur (CONASUR). El CONASUR constituye el mecanismo institucional de consulta y coordinación de los Ministerios de Agricultura.

SEGUNDA: DEL CONSEJO CONSULTIVO

1. El Consejo Consultivo, que se constituye en la instancia política de articulación e integración, está formado por los Ministros de Agricultura de los países del Area, quienes se reunirán al menos una vez al año; tendrá las siguientes funciones básicas:
 - a. Actuar como el máximo foro sectorial para el análisis de los problemas del desarrollo agropecuario, rural, de conservación de los recursos naturales renovables y de protección del medio ambiente de los países miembros.
 - b. Servir como órgano permanente de consulta, orientación e intercambio de experiencias relacionadas con las políticas y programas de desarrollo del sector agropecuario y rural de la subregión.
 - c. Acordar medidas concretas tendientes a fortalecer la acción conjunta subregional, relacionadas con el proceso de reactivación de la agricultura de los países miembros y las relaciones de éstos con los países de otras subregiones.
 - d. Propiciar la adopción de posiciones conjuntas, tanto para las relaciones de la subregión en el mercado internacional de insumos y de productos del sector, como en foros internacionales para fortalecer la capacidad de negociación de la subregión.
 - e. Promover gestiones con organismos y agencias regionales e internacionales para orientar, respaldar iniciativas y encauzar la ayuda técnica y financiera destinada para actividades agrícolas, rurales, de conservación de los recursos naturales y protección del medio ambiente, a nivel subregional, instándolos a utilizar el foro del CONASUR para el tratamiento de sus asuntos y decidir sobre la forma de coordinar la cooperación que éstos brindan.
 - f. Considerar informes y recomendaciones sobre la situación del sector agropecuario y su desarrollo en los países de la subregión.
 - g. Servir como órgano de coordinación y apoyo a mecanismos subsectoriales, programas y proyectos del Area Sur en ejecución o en vías de serlo, tales como PROCISUR y COSAVE.

- h. Apoyar el funcionamiento de la Secretaría de Coordinación.
- i. Aprobar el Programa-Presupuesto Anual, los Reglamentos y Normas de funcionamiento del propio Consejo y de la Secretaría de Coordinación.
- j. Gestionar y aportar los recursos que a través del Convenio del CONASUR, comprometan los ministerios de agricultura, para el financiamiento de las acciones del CONASUR.

TERCERA: COMITE EJECUTIVO

- 1. El Comité Ejecutivo que se constituye en la instancia de apoyo técnico-ejecutiva al CONASUR, está formado por los viceministros de Agricultura de los países del CONASUR que se reunirán al menos una vez al año, y que designarán un funcionario técnico nacional para actuar como enlace en las tareas que corresponda.
- 2. El Comité Ejecutivo debe funcionar como organismo encargado de brindar el apoyo técnico al Consejo Consultivo.
- 3. El Comité Ejecutivo tendrá como principales funciones:
 - a. Asesorar y asistir al Consejo Consultivo en los asuntos de su competencia y facilitar la realización de las acciones promovidas por el CONASUR.
 - b. Trabajar en conjunto con la Secretaría de Coordinación y brindar apoyo para el cumplimiento de las actividades de los diferentes programas, resoluciones y acuerdos aprobados por el Consejo Consultivo.
 - c. Elaborar propuestas y sugerencias para la consideración del Consejo Consultivo.
 - d. Apoyar las acciones nacionales de cooperación técnica recíproca.
 - e. Preparar una propuesta de Convenio, Reglamento y Normas para el funcionamiento del CONASUR que debe ser aprobada por el propio Consejo.
 - f. Ejecutar cualesquiera otra atribución que le asigne el Consejo Consultivo.

CUARTA: DE LA SECRETARIA DE COORDINACION

- 1. La Secretaría de Coordinación es el órgano ejecutivo del CONASUR, cumple tareas de coordinación y asesoramiento para atender la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Consejo Consultivo. Es ejercida por un Secretario de Coordinación, al que podrán agregarse uno o más técnicos temporales o permanentes según los requerimientos de trabajo y los recursos financieros disponibles, contará además con el apoyo secretarial y de infraestructura correspondientes.

2. La Secretaría de Coordinación tendrá las siguientes funciones específicas:
- a. Actuar como Secretario del Consejo Consultivo y participar en sus reuniones con derecho a voz pero no a voto.
 - b. Promover y gestionar conjuntamente con el Presidente del Consejo Consultivo, la asistencia técnica y/o financiera para la realización de estudios y la formulación y ejecución de proyectos subregionales en el campo agropecuario.
 - c. Apoyar al Comité Ejecutivo en el asesoramiento del Consejo Consultivo en materia de política agrícola y de desarrollo subregional.
 - d. Estimular la participación activa de los países en la decisión, formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de carácter subregional.
 - e. Preparar, en consulta con los países, el Proyecto de Programa-Presupuesto Anual del CONASUR y someterlo al Comité Ejecutivo.
 - f. Preparar y presentar al Comité Ejecutivo un Informe Anual sobre las actividades y situación financiera del CONASUR.
 - g. Administrar, conforme a las normas y procedimientos del IICA, los recursos financieros que se asignen a la Secretaría de Coordinación para la ejecución de sus actividades.
 - h. Actuar como elemento de enlace con el IICA y las demás instituciones de cooperación técnica.
 - i. Divulgar la información oficial del CONASUR y los resultados de sus actividades.
 - j. Dictar y hacer cumplir las disposiciones de carácter técnico y administrativo bajo su responsabilidad.
 - k. Supervisar el personal de la Secretaría de Coordinación, para mayor eficiencia de los servicios y mejor ejecución de las actividades.

QUINTA: DE LA PARTICIPACION DE LOS PAISES

1. Los ministerios de agricultura de los países del Area Sur se comprometen a:
 - a. Participar a través de sus respectivos ministros en el Consejo Consultivo, así como formular los reglamentos en los cuales se establezcan las bases para el funcionamiento del CONASUR, en conformidad con las disposiciones aquí establecidas.

- b. Proporcionar la colaboración de los técnicos nacionales de enlace que deben prestar asesoramiento al CONASUR.
- c. Proporcionar el apoyo institucional que se requiera para el ejercicio de las funciones de la Secretaría de Coordinación.
- d. Aportar las cuotas financieras que sean establecidas por acuerdo de consenso del Consejo Consultivo.
- e. Proveer las instalaciones, servicios técnico-administrativos y cualquier otro apoyo logístico que requiera, en el respectivo país, la realización de actividades encomendadas por el Consejo Consultivo.

SEXTA: DEL APOYO DEL IICA

- 1. El IICA apoyará al CONASUR mediante la prestación de la siguiente colaboración:
 - a. Destinará a un miembro de su Personal Profesional Internacional para que desempeñe las funciones de Secretario de Coordinación.
 - b. Suministrará oficina, una secretaria, los equipos, materiales y útiles necesarios para el funcionamiento de la Secretaría de Coordinación.
 - c. Designará a un funcionario de la Sede Central como canal de comunicación permanente con el CONASUR.
 - d. Ofrecerá la participación de las Oficinas Nacionales del IICA en los países miembros del CONASUR.

SETIMA: DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

- 1. El CONASUR operará con recursos provenientes de tres distintas fuentes:
 - a. Cuotas de los países miembros
 - b. Aportes del IICA
 - c. Fondos especiales

OCTAVA: DE LA DURACION DEL CONVENIO

El Convenio tendrá una duración de cuatro años, contados a partir de la fecha de su firma, renovables de acuerdo a la conformidad de las partes, manifestada por escrito por lo menos sesenta días antes de su vencimiento.

NOVENA:

Las partes se comprometen a cumplir a cabalidad con las obligaciones estipuladas a su cargo, a no ser que motivos de caso fortuito o fuerza

mayor se lo impidan. Si tales motivos llegaran a presentarse y fueran debidamente comprobados por la parte o partes interesadas, la misma se verá eximida de culpa.

DECIMA: CONSULTAS

Las partes firmantes aceptan que las instituciones que brinden ayuda financiera puedan consultar individual o colectivamente con los signatarios sobre el progreso y desarrollo de este Convenio.

IV. ANEXOS

ANEXO 1

RESUMENES DE LOS PROYECTOS EN NEGOCIACION

RED REGIONAL DE POSTGRADO EN CIENCIAS AGRONOMICAS

MARCO DE REFERENCIA

Antecedentes y Justificación

El objetivo de este proyecto es diseñar y desarrollar una serie de mecanismos para la integración regional del postgrado en Ciencias Agronómicas.

Los estudios de postgrado están condicionados tanto por limitaciones de la infraestructura primaria (bibliotecas, instalaciones, instrumental, etc.) como por las dimensiones y características del sistema general de investigación y desarrollo tecnológico del cual se nutren (repertorio de temas investigados, vigor y competitividad de la investigación, elasticidad de los proyectos de investigación vigentes para admitir colaboradores en formación, etc.).

Las metas del proyecto son: i) creación de un mecanismo de articulación regional para los programas de postgrado existentes; ii) creación de un programa de doctorado regional que canalice y confiera una más marcada vocación integradora a las iniciativas que ya se están gestando en las distintas universidades, respecto al doctorado; iii) rodaje de los mecanismos creados con el fin de perfeccionarlos, demostrar su viabilidad y darles estabilidad de cara al futuro.

EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

1. Bases conceptuales del programa

- a. Los programas actuales están planteados para producir del orden de unos 160 titulados en Maestría al año, mientras que el doctorado solo está instaurado en una de las universidades (Porto Alegre). Esto supone una media de unos 20 maestros por universidad y por año.
- b. El factor limitante que debe determinar la dimensión del programa de postgrado es el volumen y vigor de la actividad investigadora que se realiza para instancias estatales y privadas, dentro de la cual ha de insertarse la actividad investigadora del postgraduado.
- c. En todo el sistema regional, los estudios de pregrado son generalistas, con una duración teórica de cinco años y práctica de seis o más, en contraste con la práctica de muchos países avanzados, que tienen pregrados más cortos y más especializados.
- d. Las sensibles deficiencias detectadas en una buena parte de la infraestructura bibliotecaria son un impedimento más para cumplir el fin señalado. Habría que reforzar e integrar regionalmente el sistema de hemerotecas relacionadas con las Ciencias Agrarias.

- e. Existe una marcada reticencia a instaurar el doctorado en muchos de los centros de la región. Esta timidez debe ser vencida junto con la de publicar más asiduamente los avances logrados en la región, en medios de difusión internacional. El doctorado se plantea como un mecanismo de formación en la investigación de soluciones originales e innovadoras a los problemas que tiene la región.
- f. Los programas de materias deberían adaptarse flexiblemente, y con libertad, a los temas experimentales de tesis y no al contrario.
- g. El doctorado debe ser un programa en paralelo y no en serie con la maestría, siempre que sea posible, dada la excesiva duración del pregrado y la sobrecarga lectiva de la maestría.
- h. No existe espíritu regional de postgrado, si se exceptúan iniciativas como la que ha originado el presente proyecto, ni tampoco mecanismos específicos que faciliten y fomenten el intercambio y la complementación regional en materia de postgrado.

2. Objetivos

El objetivo general de cooperación regional en el programa de postgrado puede desglosarse en los tres objetivos parciales siguientes:

- a. Apoyar la implantación de programas de maestría en las universidades de la región que están en trance de establecerlos, aportando el apoyo indispensable para que superen el umbral necesario y puedan ser participantes válidos en el esfuerzo de integración regional.
- b. Convertir el conjunto de programas de postgrado, que actualmente operan de forma aislada en la región, en una red integrada de postgrado regional, estableciendo los mecanismos apropiados de intercambio de ideas y recursos.
- c. Hacer funcionar la red creada en el abordaje original e innovador de problemas de entidad regional a través de la creación de un programa integrado de doctorado.

3. Estrategia

El presente proyecto debe basarse en una estrategia que tenga en cuenta todos los condicionamientos que afectan a los actuales programas de postgrado, desde las razones históricas hasta las condiciones de empleo y el entramado legal de los países participantes. Por razones pragmáticas, esta estrategia debe perturbar lo menos posible los programas existentes, estimulando su regionalización con incentivos apropiados, mientras que debe ser incisiva y ambiciosa con respecto al rigor y la vocación regional de los programas que se implanten de nuevo.

La creación de la red se abordará mediante una estrategia de intercambio de ideas, personas y recursos materiales, al amparo de los instrumentos que posibiliten dichos intercambios.

4. Componentes del programa

a. Programa de doctorado sobre temas de dimensión regional

Tentativamente se proponen las siguientes áreas temáticas para el programa:

- **Sanidad Vegetal** - Se observa que en general esta importante temática ocupa un lugar subsidiario, con respecto a los programas de producción vegetal, con énfasis en diagnóstico y control de enfermedades y plagas conocidas. Hay déficit, sin embargo, de especialistas del más alto nivel en hongos patógenos, virus vegetales, enfermedades bacterianas, etc.
- **Mejora Genética Vegetal (Fitotecnia)** - Es ésta una materia insuficientemente tratada en los programas vigentes, y cuyos aspectos experimentales son más propios del doctorado que de la maestría, ya que son necesarias varias generaciones para poder obtener resultados.
- **Sistemas de Producción Animal** (Producción lanar, lechería, etc.). Si bien la riqueza ganadera tradicional de la región es consecuencia de metodologías ya definidas, utilizadas para el manejo y la reproducción de los rodeos y majadas, se debe reconocer también que estas metodologías admiten avances e innovaciones. En la medida que el futuro demande alteraciones de los sistemas, sea por las necesidades socio-económicas de las unidades productivas como por los volúmenes, tipos y calidades de los productos resultantes (leche, lana, carnes blancas, etc.), será importante dedicarle un esfuerzo significativo a las áreas de manejo reproductivo y nutrición animal.
- **Hortofruticultura Intensiva** - Esta especialización parece bastante deficitaria en la región, estando sólo marginalmente contemplada en los programas vigentes.
- **Uso y Conservación de Recursos Naturales Regionales** - Los recursos naturales ofrecen un amplio campo de investigación e innovación, y requiere un abordaje cooperativo y riguroso.
- **Tecnología Agroindustrial (industrias alimentarias)** - Es ésta una área de gran interés para una región de agricultura tan rica y cuyo desarrollo agroindustrial es tan incipiente.
- **Aspectos Agro-Económicos de la Integración** - La integración regional es un objetivo político ampliamente considerado en tiempos recientes. El paso del discurso político a la realización material de la integración debe pasar, en el caso de la agricultura, por un análisis científico cuantitativo de los métodos, perspectivas y consecuencias del proceso.

La lista de áreas temáticas deberá ser refinada y consolidada por el Consejo Directivo, con los debidos asesoramientos.

El programa de doctorado sobre problemas regionales se nutrirá, en primera instancia, de los recursos humanos y materiales preexistentes en la institución o instituciones que actúen de sedes, para cada área temática, pero recibirá apoyos adicionales.

b. Consolidación de nuevos programas de postgrado

Aquellas instituciones de la región, en las que la implantación de estudios de postgrado ha sufrido un cierto retraso, y en las que existen planes para su inmediato lanzamiento, deben recibir una ayuda decidida para que en el plazo más breve posible puedan participar activamente, tanto en los programas de doctorado sobre problemas regionales, como en las actividades básicas destinadas a estimular la regionalización de los programas existentes. Parece pertinente recomendar que no se sobredimensionen los nuevos programas de maestría, ni en el número de créditos, ni en el de alumnos, que se prime la calidad frente a la cantidad, y que se dé mayor protagonismo, rigor y ambición a la parte experimental.

c. Fomento de la regionalización de los programas existentes

Este componente será apoyado mediante la financiación de las actividades básicas que comportan flujo de personas y de información. Fundamentalmente: becas para doctorado, movimiento de docentes/investigadores; cursos intensivos.

d. Reforzamiento y coordinación del sistema de información científica

Una pieza clave en un sistema de postgrado es la biblioteca y, especialmente, la hemeroteca.

La crisis económica ha coincidido con un incremento casi exponencial en el número de revistas científicas y técnicas, así como un crecimiento muy por encima del de la inflación en los precios unitarios de éstas. Los dos factores combinados están erosionando, dramáticamente, las hemerotecas de las distintas universidades, poniendo en peligro uno de los elementos más indispensables de un programa de postgrado.

5. Beneficiarios del programa

Se identifican los siguientes beneficiarios institucionales del programa:

En primer lugar, los propios sistemas nacionales de docencia e investigación agraria de la región. En segundo lugar, los ministerios de agricultura y otras instituciones públicas de la región, que cada vez necesitarán más técnicos de la más alta calificación, para tareas distintas a las de investigación.

Finalmente, el sector privado, que paulatinamente habrá de sufrir una tecnificación creciente.

El total de beneficiarios directos e indirectos asciende a la cifra de 1 827 profesionales.

6. Metas y plazos

El presente proyecto comprende un conjunto de acciones concretas que se pondrán en marcha, esencialmente a lo largo de cinco años, y que cumplirán su término en un período total de ocho años.

El componente central del proyecto es el programa de doctorado, en áreas cuya prioridad se establece con anterioridad y, en áreas en la que ésta se establece sobre propuestas que resultan de la libre iniciativa. Este programa rendirá los primeros titulados al quinto año y conducirá eventualmente a la titulación de uno a dos doctores por Universidad y por año, a partir del sexto año.

7. Actividades

La implementación del presente programa comportará una serie de actividades básicas que constituirán los elementos esenciales de los denominados componentes del programa, destinados a cumplir los objetivos planteados.

Las actividades que se proponen pueden agruparse en los siguientes cuatro puntos:

a) Becas para doctorados

Becas de larga duración (hasta cuatro años) para la realización de tesis doctorales. Llevarían consigo una ayuda paralela -hasta el equivalente a la cantidad percibida por el becario- que se destinaría al grupo o laboratorio receptor, para contribuir a los gastos de la experimentación y matrícula.

b) Movimiento de docentes/investigadores

- Contratación de docentes/investigadores a largo plazo.
- Becas a docentes para especialización (hasta un año) dentro o fuera de la región.

c) Infraestructura y equipamiento científico

- Inversiones en equipo científico destinado a lanzamiento de nuevos programas, ya sean subregionales o que correspondan a doctorados con orientación regional.
- Instalación y obra física en casos relacionados con nuevos programas innovadores.

d) Cursos intensivos

- Organización de cursos y seminarios intensivos con contenido experimental, cuando se trate de aprendizaje de técnicas; y de conferencias, discusión y tutoría, cuando se trate de temas de gran actualidad.

ASISTENCIA RECIPROCA PARA LA LUCHA CONTRA INCENDIOS FORESTALES EN PAISES DEL AREA SUR

1. Antecedentes

a. Problema de los incendios forestales

Por décadas y décadas los incendios forestales han causado incommensurables daños a la vegetación productiva y de protección de los países de América del Sur.

La mayoría de los incendios forestales son causados por el hombre y perturban, en variadas formas, al delicado equilibrio flora - fauna - suelo - agua - hombre.

Salvo algunas excepciones, no existen registros estadísticos completos acerca de la frecuencia de incendios forestales y su grado de destrucción, en los países de América Latina. Sin embargo, se percibe la magnitud del problema y sus proyecciones crecientes, como producto del incremento de la población y su necesidad de obtener tierras.

A fin de prevenir y de combatir los incendios forestales, organizaciones públicas y privadas establecen programas de protección predial, regional o nacional, en los cuales se combinan conocimiento tecnológico, recursos humanos, materiales y financieros.

La prevención de incendios forestales comprende acciones básicamente orientadas a influir en la población, a fin de lograr cambios de actitud hacia una posición de respeto y protección al recurso forestal.

La pre-supresión comprende acciones preparatorias y previas al combate mismo o supresión de incendios forestales. La supresión, o combate mismo del fuego, pone a prueba a hombres y recursos en el frente de fuego.

De todo este espectro de actividades necesarias, las actuales organizaciones públicas y privadas de los países del Area Sur realizan un determinado número de ellas, variando su grado desde acciones vigorosas hasta esfuerzos aislados o incipientes.

La carencia de comunicación entre organismos y personas afines de los países del Area Sur, ha hecho que el tema de los incendios forestales, siendo común para todos, no haya sido hasta ahora resaltado en algún foro internacional.

b. El Problema Específico

La carencia de comunicación entre las organizaciones públicas y privadas de los países del Area Sur, involucradas en alguna medida con la lucha contra incendios forestales, hace desaprovechar los beneficios del intercambio tecnológico y de

experiencias, beneficios todos que harían mejorar los niveles de protección hacia los recursos forestales.

2. Origen de la Propuesta

La proposición presentada vislumbra abrir un camino a la cooperación técnica entre los países del Area Sur, que permita compartir los avances logrados en algunos de ellos en aspectos de prevención de incendios forestales, su detección y su combate; intercambiar información técnica; dar asistencia en la capacitación de personal de combate de incendios forestales, de mandos medios y de profesionales; brindar apoyo internacional en el caso de incendios forestales de magnitud o limítrofes y organizar algunas acciones donde la integración regional aporte ventajas comparativas.

3. Objetivos

a. **Objetivo específico**

Disminuir los efectos dañinos de los incendios forestales en los países del Area Sur, mediante la realización de acciones comunes.

b. **Objetivos intermedios**

1. Establecer un mecanismo de unión permanente entre organizaciones involucradas en la protección contra incendios forestales, tanto públicas como privadas de los países del Area.
2. Fortalecer la organización de las instituciones públicas y privadas, vinculadas a la prevención y combate de incendios forestales en cada uno de los países del Area Sur.
3. Mejorar el nivel de conocimiento tecnológico en las instituciones vinculadas.
4. Propender al mejoramiento e intercambio de recursos de las instituciones.

4. Impactos del Proyecto

a. **En el ámbito institucional**

El establecimiento e incremento de la comunicación internacional, permite ahora recibir tecnología y cooperación que ayuda a la solución de problemas internos de las agencias forestales de cada país, en cuanto a la organización o refuerzo de programas de protección contra incendios forestales.

b. **En el ámbito sectorial**

Se mejoran los sistemas de protección contra incendios forestales en los países del Area Sur, proyectando este avance al mayor resguardo de los recursos forestales del país.

5. Estrategia

- a. Que la entidad relacionadora se establezca al amparo de un organismo internacional y que cuente con su respaldo y apoyo.
- b. Que el organismo internacional, una vez aprobado este perfil inicial, convoque en primer término a una reunión de instituciones públicas de cada país del Area, vinculadas con la protección contra incendios forestales.
- c. Que la entidad relacionadora, una vez lograda la identificación de instituciones y personas, promueva el enlace inmediato entre pares de países vecinos, para realizar acciones concretas de terreno para el combate mismo de incendios forestales.

PROYECTO REGIONAL DE POLITICAS PARA LA AGRICULTURA DEL AREA SUR

Objetivo del proyecto

El objetivo específico del proyecto es fortalecer la capacidad técnica y directiva de los gobiernos, en el diseño, análisis, asesoramiento y toma de decisiones sobre políticas económicas e inversiones para la agricultura de los países del Area Sur en el contexto de su integración subregional.

El proyecto deberá incluir las siguientes actividades:

a. Eventos de capacitación que traten los siguientes temas:

- i. impacto de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario;
- ii. sistema de información para la toma de decisión de política económica. Entre los aspectos a ser considerados debe destacar el tipo de información necesario a la toma de decisión, así como los mecanismos utilizados para generar tales informaciones para los ministros;
- iii. planificación de inversiones públicas.

b. Apoyo técnico

El proyecto deberá definir los elementos de un mecanismo o foro que contribuya al debate técnico político sobre agricultura, comercio e integración. Además, deberá establecer un sistema de intercambio de experiencias con el propósito de extender las experiencias que en esta materia se han desarrollado en los cinco países y que resulten de interés.

La especificación de las actividades de capacitación deben tomar en cuenta que en algunos países de la región existen instituciones de enseñanza y profesionales con experiencia en esos temas, y que el IICA ya ha logrado algunos productos que proveen una base para acciones futuras.

Asimismo, considerando la complementariedad entre este proyecto y el titulado "Investigación Económica sobre Potencialidades y Restricciones para el Desarrollo Agrícola de los Países del Area Sur", las actividades de capacitación y de apoyo técnico indicados arriba, serán especificadas teniendo en cuenta que los resultados de las investigaciones previstas en el referido proyecto, podrán ser utilizadas en acciones de esa naturaleza.

El costo total del proyecto para los tres años de duración se estima en US\$150 000 00.

ANEXO 2

DETALLE DE PROPUESTAS DE PROCISUR

I. RESUMENES DE PROYECTOS BASICOS DE PROCISUR

A. PROYECTO DE MAIZ Y ARROZ

Objetivos generales

Identificar, intensificar y consolidar entre las instituciones nacionales de investigación de los países participantes de PROCISUR, un sistema permanente de apoyo recíproco, de intercambio de conocimientos y de acciones cooperativas e integradas relacionadas con nuevas tecnologías, que permitan el aumento de la producción, productividad y rentabilidad del cultivo de maíz y arroz, al menor costo posible.

Objetivos específicos

- a. Intensificar el intercambio de material genético disponible en los países del Cono Sur (las instituciones nacionales deben ser abiertas a este tipo de acción, ya que las empresas privadas están concentrando en sus manos el material genético).
- b. Intensificar programas de cooperación técnica, con especial énfasis en el área de mejoramiento genético, con miras a obtener cultivares de mayor rendimiento, adaptación y estabilidad regional.
- c. Promover y divulgar los conocimientos y nuevas tecnologías generadas por cada país individualmente, a través de un intercambio horizontal de información.
- d. Promover encuentros periódicos de investigadores, que trabajen en investigaciones conjuntas en los diversos países.
- e. Promover programas de cooperación conjunta en la observación de enfermedades o plagas comunes a los países participantes del convenio.

Estrategia operativa

Hasta el presente la estrategia básica con que ha operado PROCISUR, para alcanzar los objetivos que se había propuesto en el inicio del proyecto, pueden ser agrupados en tres tipos de actividades:

- a. cooperación recíproca;
- b. asesoramiento; y
- c. adiestramiento.

Actividades

En la ejecución del proyecto, se prevee la realización de las siguientes actividades:

Reuniones de coordinación, reuniones técnicas, seminarios, intercambios de asesoramiento nacional, intercambios de observación y trabajos cooperativos de investigación.

Organización prevista del equipo técnico para desarrollar el programa

Constará de:

- a. coordinador internacional, técnico proporcionado por uno de los países participantes del convenio;
- b. coordinadores nacionales, técnicos de los países con funciones de coordinador;
- c. especialistas nacionales, técnicos de los países participantes del convenio, especialistas en temas específicos;
- d. técnicos nacionales del programa; y
- e. instalaciones, campo experimental, maquinarias, etc. Todo el equipo técnico será aportado por los países.

Presupuesto total (en US\$)

El presupuesto total será de US\$596 500.

B. PROYECTO TRIGOObjetivos generales

Mantener y ampliar a nivel regional un sistema permanente de coordinación, apoyo recíproco, intercambios de conocimientos y de acciones conjuntas e integradas, relacionadas con el cultivo del trigo.

Objetivos específicos

- a. Proveer y proporcionar oportunidades para el establecimiento de programas de mejoramiento genético de cobertura regional.
- b. Apoyar los trabajos cooperativos de conocimiento de la población patogénica de enfermedades del trigo, identificación de génesis de la existencia y los trabajos de incorporación de estos genes en material genético de interés de los programas de mejoramiento en los países de la región.
- c. Proporcionar oportunidades para aumentar los conocimientos sobre enfermedades y plagas del trigo incentivando, la cooperación entre los países, con énfasis en el área de epidemiología y control; promover y apoyar el intercambio de conservación de germoplasma de interés para los países participantes.
- d. Estimular el uso de las facilidades existentes en la región para desarrollar servicios de interés regional.
- e. Integración con los demás proyectos, con vistas a una mayor y mejor utilización de las oportunidades disponibles en el programa PROCISUR.

Actividades del proyecto

Durante la ejecución del Proyecto se llevarán a cabo las siguientes actividades:

Reuniones de coordinación, reuniones técnicas, seminarios, intercambio de asesoramiento, intercambio de observadores, asesoramiento de especialistas de centros internacionales e investigaciones conjuntas.

Costo del proyecto en US\$

El costo total del proyecto será de US\$210 000.

C. PROYECTO SOJA

La soja, como producto de alta importancia económica para Brasil, Argentina y Paraguay, y con potencialidad para Bolivia, Uruguay y Chile, constituye uno de los productos que tiene gran potencialidad de integración regional para el desenvolvimiento del sector primario.

Justificación del proyecto

El proyecto soja se inserta en el contexto internacional de actividades cooperativas, cuyo objetivo principal es el de acelerar el proceso de generación y transferencia de tecnología entre los países de la región.

Los ecosistemas de los países del Cono Sur son semejantes, y así los resultados obtenidos por determinado país, podrán ser extrapolados para los demás países de la región.

Organización

El proyecto soja formará parte de un gran programa que contará con un núcleo central, con sede en Montevideo, y constituido por una comisión directiva, un secretario ejecutivo y una secretaria de apoyo.

Actividades

El nuevo proyecto se limitará a reuniones técnicas, seminarios, intercambios de asesoramiento nacional y de observación y cursos cortos nacionales.

Costo del proyecto en US\$

El costo total del proyecto será de US\$556 000.

Beneficios esperados

Se pueden esperar los siguientes beneficios:

- a. Consolidación y fortalecimiento de los mecanismos de intercambio y cooperación.
- b. Un desenvolvimiento regional más armónico, como resultado del uso de mejorar tecnologías de producción.
- c. Maximización del uso de recursos humanos y financieros.
- d. Mayor rapidez en la obtención de resultados de investigaciones complejas y en la difusión de tecnologías generadas por el proyecto.
- e. Mejor capacitación de investigadores.

D. PROYECTO BOVINOS - PASTO PARA CARNE

Objetivos generales

- a. Identificar posibilidades de acciones integradas, consolidando acciones interinstitucionales entre los países, fortaleciendo las actividades cooperativas iniciadas con los programas que han funcionado hasta el presente (IICA/CONO SUR/BID, IICA/BID/PROCISUR).
- b. Promover acciones que tiendan a fortalecer a las instituciones nacionales de investigación en los países del PROCISUR, para lograr la solución de los problemas locales de la producción ganadera.
- c. Generar conocimientos, diseñar tecnologías y coordinar algunas acciones para aumentar, en forma estable, la eficiencia de producción del rodeo, la producción de carne/ha y mejorar la calidad del producto y la rentabilidad de los sistemas pastoriles.

Objetivos específicos

- a. Mediante experimentación adaptativa validar tecnologías que se consideren promisorias dentro de los sistemas reales de producción. A través de estudios rápidos se podrá detectar productores con problemas similares y se utilizarán demostradores.
- b. Desarrollar investigación aplicada y básica que permita solucionar los problemas de la producción de carne, que surjan al adaptar las tecnologías o al realizar experimentación adaptativa.
- c. Estudiar el modo de acción de algunos factores que determinan la producción de los bovinos de carne, desarrollando la metodología necesaria para solucionar los problemas alimenticios, nutricionales y de manejo, en los sistemas de producción predominantes.

Estrategia operativa

La estrategia operativa para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente, toma como referencia la organización del programa PROCISUR.

Actividades del proyecto

En la ejecución del proyecto, se prevee la realización de las siguientes actividades:

Reuniones, seminarios, intercambio de asesoramiento nacional, intercambios de observación, asesoramiento internacional y adiestramiento.

Presupuesto total en US\$

El costo total del proyecto se estima en US\$497 500.

II. RESUMENES DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE PROCISUR

A. PROYECTO DE BIOTECNOLOGIA

Justificación

La etapa de desarrollo de la biotecnología en estos países aún permite que se vislumbren posibilidades y oportunidades. Los problemas de la agricultura tropical deberán ser resueltos por los propios investigadores de los países que se beneficiarían de tales soluciones, como los del Cono Sur y del Caribe.

Objetivo general

El objetivo general del PROCISUR II- Biotecnología, es posibilitar la integración de los países del Cono Sur para crear competencia científica e industrial, en biotecnología que apunta una ocupación de espacios definidos. Para conseguir este objetivo es necesario crear, a nivel de los países miembros, una fuerte estructura de investigación y desarrollo para viabilizar el surgimiento de la industria biotecnológica.

Estrategia operativa

Se agrupan en varias actividades:

- a. integración de grupos de investigación, mediante el intercambio de investigadores;
- b. capacitación en nuevas tecnologías mediante la realización de cursos en países que ya disponen de adecuada infraestructura;
- c. desarrollo de proyectos integrados de investigación;
- d. seguimiento y evaluación; y
- e. administración de proyectos.

También, se desarrollarán algunas actividades básicas tales como: cursos de corta duración, entrenamiento en servicio, entrenamiento en otras instituciones, intercambios de observación, e intercambio de material genético y bibliográfico.

El costo total del proyecto para los cuatro años de duración, se estima en US\$1 173 500.

B. PROYECTO DE FRUTIHORTICULTURA

Los países del hemisferio sur, en especial, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, tienen condiciones que permiten la producción de frutas y hortalizas de calidad. Considerando el desfase estacional hemisférico con los países de alto consumo, y la disponibilidad de mano de obra y costos de producción, es viable visualizar a estos países como potenciales abastecedores de productos frutihortícolas.

Obviamente, estas grandes metas de exportación frutihortícolas no se alcanzan sin, cumplir previamente, algunas etapas que permitan obtener el volumen y calidad de los productos demandados en el mercado externo. Una etapa importante es alcanzar una tecnificación de la producción, para lo cual se requiere crear y/o adaptar tecnología especialmente estudiada en medios similares. Esto significa que los conocimientos pueden provenir de países latinoamericanos principalmente, quienes disponen de conocimientos aislados y que están dispuestos a intercambiar.

Dado que el sector frutihortícola tiene un espectro de especies muy amplio, el proyecto consulta aquéllos de mayor importancia común: cebolla, tomate, ajo, espárrago, melón, frutilla, cítricos, uva de mesa, manzanos, durazneros, perales y ciruelos. Se pretende mejorar la calidad, productividad y perdurabilidad de frutas y hortalizas para incrementar el mercado interno, sustituir importaciones y, especialmente, incentivar e incrementar las exportaciones intra y extra regionales.

Objetivos del proyecto

- a. Cooperar en el desarrollo de programas de mejoramiento genético sistemático.
- b. Intercambiar los conocimientos relativos a la postcosecha de los productos hortícolas.
- c. Integrar la información generada en la región sobre cultivos protegidos y forzados.

Organización para la ejecución

El Proyecto deberá tener un coordinador general, que orientará a los coordinadores nacionales en las actividades del proyecto y, a su vez, conectarse con el o los organismos que financien el proyecto y también con las organizaciones patrocinadoras.

El costo total del proyecto será de US\$1 472 500.

C. PROYECTO DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

La experiencia desarrollada por el Programa Cooperativo de Investigación Agrícola del Cono Sur, en los últimos nueve años, evidencian con mucha claridad, la importancia y dimensiones de PROCISUR como agente catalítico, en el proceso de transferencia horizontal de tecnología entre los países del Cono Sur.

El programa contribuye, significativamente, por el volumen y calidades de sus actividades, al fortalecimiento de las instituciones nacionales de investigación agropecuaria.

El proyecto tendrá por objetivos básicos:

- a. Promover el intercambio entre los países participantes de experiencias exitosas, en el área de transferencia de tecnología a los productores rurales.
- b. Apoyar a los países participantes en sus esfuerzos de integración, en los procesos de generación y transferencia de tecnología.
- c. Estimular y promover la participación de la iniciativa privada en el proceso de transferencia de tecnología a los productores.
- d. Identificar y apoyar el desarrollo de acciones conjuntas entre los países.
- e. Estimular y apoyar los esfuerzos de las instituciones nacionales de los países participantes, relacionados con los estudios de variables que afectan la adopción de tecnología.
- f. Estimular la captación de tecnologías disponibles en otros países y la transferencia para los países participantes.

Las actividades previstas contemplan acciones sobre programación y evaluación del proyecto, estudios y evaluación en el área de transferencia de tecnología, integración de los procesos de generación y transferencia de tecnología, estrategias metodológicas y desarrollo de recursos humanos en dichos procesos, y transferencia de tecnología para el sector privado.

El proyecto tendrá un coordinador internacional y coordinadores nacionales en cada país.

El costo total del proyecto durante los cuatro años se estima en US\$1 459 425.

D. PROYECTO DE TECNOLOGIA PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES

Se considera aquí a los pequeños productores como aquéllos que tienen acceso a algún pedazo de tierra, independientemente del tipo de tenencia. El producto logrado de ese pedazo de tierra puede cubrir parte o toda la subsistencia del productor y su familia, y cuando llega al mercado, el ingreso le permite no más que vivir, sin acumular para crecer o mejorar su nivel de vida. Tienen como recursos: mano de obra abundante, tierra y capital escasos.

La necesidad de una tecnología específica para pequeños productores, que combine de la mejor manera posible sus recursos disponibles, ha comenzado a ser considerada en toda la región, aunque las acciones concretas en tal sentido son todavía, en muchos casos, pocas o aisladas y se han abierto camino con dificultad.

Objetivos

Los objetivos del proyecto se pueden resumir en:

- a. Contribuir al conocimiento y desarrollo de técnicas vinculadas a todo el sistema de producción realizado por pequeños productores.
- b. Apoyar acciones conjuntas y de asistencia recíproca entre las instituciones de investigación, en temas específicos para pequeños productores, a fin de intensificar el intercambio tecnológico y aprovechar todos los avances de cada uno.
- c. Promover acciones recíprocas de intercambio entre los países y en los países, con instituciones públicas y privadas, como forma de cooperar en la búsqueda de soluciones a problemas comunes, desarrollando formas de coordinación.
- d. Contribuir a la seguridad alimentaria de los países y a atemperar el proceso de migración hacia las ciudades.
- e. Buscar la institucionalización del proyecto en el mediano plazo.

El proyecto tendrá un coordinador general y una secretaria que centralizará la información, será el nexo con los países y se encargará de la organización de las acciones previstas.

Acciones previstas

Serán principalmente reuniones de coordinación, de coordinación y conocimiento, de intercambio, de capacitación, creación de un archivo de información a nivel central y en cada país, así como de apoyo a pequeños proyectos de investigación.

Organización para la ejecución

El Proyecto de Tecnología para Pequeños Productores, será uno de los proyectos cooperativos integrados a PROCISUR, se regirá por lo tanto por el convenio de cooperación celebrado entre los institutos de investigación de los países integrantes, - Argentina, Bolivia,

Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay -, y el IICA. Contará, para su ejecución, con un coordinador y una secretaria como núcleo básico, con sede en la oficina del IICA en Montevideo.

El costo total será de US\$1 600 000., de los cuales US\$1 275 500. serían aportados por fuentes financieras externas, y US\$324 500. (20%) como contraparte por los países del Cono Sur.

E. PROYECTO DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

El desarrollo tecnológico es el elemento fundamental para que los países puedan alcanzar el desarrollo socioeconómico, traducido en una elevación continua de niveles de bienestar de sus poblaciones. Esto es posible a partir de generación y difusión de tecnologías propias o de transferencia de conocimientos de otras regiones.

Obtener recursos financieros para costear programas de entrenamiento, administrar con eficiencia proyectos de desarrollo de personal y gerenciar recursos humanos calificados, exige que las instituciones de investigación tengan importantes y estructurados sectores de recursos humanos.

Objetivos del proyecto

El objetivo del proyecto es contribuir a una mejor estructuración y calificación de los sectores responsables por el área de recursos humanos de las instituciones de investigación y difusión de los países participantes.

Los países participantes han hecho esfuerzos importantes en la dirección del mejoramiento de su personal. Aún hay mucho que hacer, pues las diferencias que existen entre los niveles tecnológicos y de eficiencia, de los sectores agrícolas de los países de la región del Cono Sur y de otros países avanzados, son sustanciales.

Es preciso convencer a la sociedad y a las autoridades de la necesidad de invertir en entrenamiento de personal. Es necesario administrar eficientemente los recursos humanos.

Se puede concluir que la organización del sector de desarrollo de recursos humanos, en una institución de investigación es fundamental para que ella pueda lograr su mandato institucional.

Los beneficiarios del proyecto serán:

- directores de las instituciones;
- gerentes y funcionarios calificados de los sectores de recursos humanos; y
- gerentes y funcionarios calificados de las áreas de informática y de captación de recursos.

El proyecto será coordinado por un coordinador internacional y por coordinadores nacionales en cada uno de los países.

El proyecto prevee solamente actividades de entrenamiento que vayan a beneficiar los sectores de recursos humanos de las instituciones.

El costo total del proyecto para los tres años de duración se estima en US\$1 011 350.

F. PROYECTO DE TECNOLOGIA DE SEMILLAS

En el área de los países integrantes del PROCISUR, la temática de semillas es muy importante, dado que sobre ella se apoya, en un porcentaje importante, el éxito o fracaso de la producción agropecuaria de toda el Area.

La situación actual en materia de semillas es bien diferenciable entre los países integrantes del PROCISUR, existiendo países, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que tienen una industria de semillas bastante desarrollada en algunos aspectos y, al mismo tiempo casos como Bolivia y Paraguay, donde el desarrollo es mucho menor.

Se entiende que hay básicamente dos hechos que deben ser resaltados:

- Si bien entre los países del Area existe un desarrollo relativo diferencial, de la misma manera, en todos hay carencias relacionadas con distintas áreas de la tecnología de semillas, algunas de las cuales son compartidas por todos los países o por su gran mayoría;
- el propio desarrollo relativo diferencial entre los integrantes, hace posible brindar apoyo dentro del Area, por parte de técnicos con buena capacitación de unos países a otros; como también el poder utilizar capacidades físicas y humanas para la formación de mayores cuadros de personal, entrenado en las distintas áreas.

De acuerdo a lo expresado en el punto anterior y al hecho de la importancia de la semilla de calidad, no sólo como soporte de una mejor producción sino como una de las mejores herramientas de adopción de nueva tecnología, es que se justifica promover un proyecto cooperativo en tecnología de semillas, a llevarse a cabo dentro de la organización del PROCISUR.

Las actividades que comprendería, en forma muy sucinta, este proyecto son, las siguientes: actividades de investigación conjunta, reuniones técnicas, seminarios, intercambios de asesoramiento nacional, intercambios de observación, consultores de corto plazo, cursos cortos, adiestramiento en servicio, etc.

El desarrollo de programas de producción de semillas de calidad en los respectivos países, es una de las áreas prioritarias en los países de la región.

La administración general del proyecto se realizaría a través del Núcleo Central de PROCISUR, que opera dentro del IICA como organismo regional; un coordinador internacional del proyecto, el cual tendrá bajo su responsabilidad la coordinación del proyecto y un coordinador nacional por país.

El presupuesto total para los cinco años del proyecto asciende a la suma de US\$1 112 650.

G. EVALUACION DE FORRAJES (REPCOSUR)*

Reconociendo la importancia de trabajos con una diversidad mayor de germoplasma y la necesidad de exponerlo selectivamente en ambientes variados, la idea de una red regional de investigación en pasturas surge como un mecanismo adecuado para mejorar y hacer más eficiente el trabajo de investigación. Esto fue identificado durante los encuentros de los coordinadores y especialistas del subprograma bovinos, también como resultado de la correspondencia y comunicaciones personales.

Objetivos del proyecto

El objetivo general del proyecto es organizar y catalizar un esfuerzo regional de cooperación horizontal entre instituciones de investigación, trabajando en pasturas y ganadería en las condiciones templadas, frías y subtropicales del Cono Sur, para desarrollar sistemas de producción más eficientes.

Objetivos específicos

- a. Recolectar, conservar, evaluar y movilizar cooperativamente germoplasma forrajero para el desarrollo de nuevos cultivares y tecnologías de pasturas que den solución a los problemas de producción en los sistemas agrícola-ganaderos prevalecientes en el Cono Sur.
- b. Contribuir al estudio de los ecosistemas pastoriles y del rango de adaptación de germoplasma de gramíneas, leguminosas y otras especies forrajeras, dentro de los ecosistemas mayores del Cono Sur.
- c. Contribuir al desarrollo de técnicas de producción, utilización y mejoramiento de forrajeras, dirigidas a solucionar problemas de sistemas de producción específicos.
- d. Apoyar los esfuerzos dirigidos a la validación y transferencia de tecnologías al productor, mediante estudios comparativos de estrategias y métodos, implementados a nivel regional, para inducir la adopción de nuevos cultivares y tecnologías, evaluando su incorporación e impacto socioeconómico.
- e. Promover el desarrollo tecnológico de la producción de pasturas mediante el intercambio de técnicas de investigación e información científica.
- f. Fortalecer programas nacionales y proyectos locales, así como instituciones, mediante el apoyo técnico, el entrenamiento de sus equipos de trabajo, procurando una complementariedad en lo que respecta a planificación, ejecución y evaluación de los métodos experimentales y métodos analíticos de la investigación que se conduzca.

* Red de Evaluación de Forrajeras del Cono Sur.

La red estará dirigida por la comisión directiva de PROCISUR la que, conjuntamente con el secretario ejecutivo de la misma, ejercerá control sobre las acciones técnicas, administrativas y presupuestales de la red, actuando, a nivel nacional a través de la institución que representa al país en la comisión directiva.

El proyecto tendrá una duración de tres años con opción, por su naturaleza, de renovarse por otros tres años. Durante su ejecución se prevén actividades de cooperación técnica recíproca, consultorías internacionales, capacitación, apoyo a la investigación e intercambio de material genético y bibliográfico.

El presupuesto total para los tres años de duración se estima en US\$976 290.

H. PROYECTO DE MANEJO Y CONSERVACION DE SUELOS

La situación relevada por los enlaces de los países de la región evidencia, no solamente que la no conservación de suelos viene deteriorando severamente la productividad de los cultivos, como reiteradamente ha sido diagnosticado, sino que se enfrenta una aceleradísima expansión de la frontera agrícola a suelos marginales, con efectos tan devastadores en el medio ambiente, que quizás no tengan parangón en ninguna otra región del mundo.

Objetivos del proyecto

- a. Desarrollar prácticas conservacionistas en el uso de suelos.
- b. Desarrollar insumos tecnológicos, tales como equipos de laboreo adecuados a los suelos de la región.
- c. Elaborar cartas y mapas regionales de climatología y suelos, cuando la información nacional no resulta suficiente.
- d. Unificar medidas y registros para compatibilizar el intercambio de información.
- e. Generar un banco de datos de utilidad para otros proyectos de medio ambiente.

La estructura propuesta para la ejecución del proyecto se asimila a la actual estructura de PROCISUR, con un núcleo central de administración, una continua propuesta y revisión de actividades por parte de coordinadores nacionales, en estrecho contacto con las demandas del cuerpo de investigadores en cada país.

Las acciones previstas serán principalmente reuniones técnicas, seminarios, cursos y emprendimientos conjuntos.

El presupuesto total estimado para los cuatro años de duración es de US\$2 680 000.

I. PROYECTO DE CONTROL BIOLÓGICO

El control biológico de plagas tiene importancia fundamental para los países del Cono Sur, en función de la agravante situación ambiental provocada por aplicaciones de productos químicos altamente tóxicos y de amplio espectro, utilizados frecuentemente de manera excesiva en varios cultivos de estos países.

En general, los principales esfuerzos y resultados del control biológico han sido obtenidos con Brasil y Chile, fruto del desarrollo de programas fuertemente orientados hacia ese fin.

Objetivos

En forma general, el proyecto tiene por objetivos intensificar el desarrollo del control biológico de organismos perjudiciales a la agricultura, en los países del Cono Sur, favoreciendo las actividades de investigación básica y aplicada, así como de transferencia tecnológica y de ejecución de programas cooperativo, entre los países con problemas semejantes de plagas.

Las actividades a desarrollar serían: reuniones técnicas, asesoramiento nacional, observaciones, cursos cortos, adiestramiento en servicio, adiestramiento en otras instituciones, intercambio de material biológico y apoyo a la investigación.

El proyecto tendrá un coordinador internacional que, juntamente con los coordinadores nacionales designados, buscará la definición de especialistas de alto nivel en cada país para que se encarguen de actividades específicas del proyecto, dentro de cada problema definido como prioritario.

El costo total del proyecto durante los cuatro años se estima en US\$1 199 060.

J. PROYECTO DE SISTEMAS DE PRODUCCION

Un importante esfuerzo de cooperación y apoyo recíproco entre las instituciones nacionales de investigación agrícola, de los países del Cono Sur, se ha venido llevando a cabo desde 1980, con el apoyo del IICA y el financiamiento del BID, a través de los programas cooperativos IICA-Cono Sur/BID (período 1980-83) e IICA/BID/PROCISUR (período 1984-90).

Dentro de las actividades realizadas por los programas cooperativos del Cono Sur, aquellas relativas a la temática de sistemas de producción, han estado presentes desde el comienzo, en 1980, demostrando el grado de interés y prioridad puesto de manifiesto por los países.

Objetivo general

El objetivo general del proyecto es consolidar la cooperación, entre las instituciones nacionales participantes, del proceso de generación y transferencia de tecnología agropecuaria en los países integrantes de PROCISUR, con vistas a mejorar la situación del sector agropecuario, a través del fortalecimiento y desarrollo de actividades conducidas con la utilización del enfoque de sistemas.

Objetivos específicos

- a. Favorecer el intercambio de experiencias relacionadas con sistemas de organización institucional, y paralelamente desarrollar estructuras operativas que faciliten la utilización del enfoque de sistemas, contribuyendo a acelerar el proceso de generación, transferencia y adopción de tecnología agropecuaria.
- b. Incentivar, con la acción cooperativa, el empleo del enfoque de sistemas en relación con la priorización y planificación de las actividades de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria.
- c. Contribuir, a través de la asistencia mutua, a identificar problemas y proponer soluciones en el marco de los diferentes sistemas de producción de los países.
- d. Obtener beneficios, a nivel regional, del apoyo de la comunidad científica internacional y, especialmente de los centros internacionales, en lo relativo a procedimientos metodológicos disponibles.
- e. Favorecer el apoyo recíproco en la capacitación y adiestramiento de los recursos humanos, estimulando y mejorando la utilización de métodos y técnicas del enfoque de sistemas, en el proceso de generación y transferencia de tecnología.
- f. Promover el desarrollo de mecanismos efectivos de comunicación, que faciliten, entre los profesionales, el intercambio científico, tecnológico y las experiencias existentes, contribuyendo a la búsqueda de soluciones a problemas afines.

El proyecto desarrollaría actividades de coordinación, cooperación técnica recíproca, consultorías internacionales, capacitación, estudios y análisis.

Para los cinco años de ejecución del proyecto, el costo total asciende a US\$1 11 650. de los cuales US\$871 250. corresponden a aportes en efectivo y US\$246 400. a la contrapartida.

K. PROYECTO DE SOCIOECONOMIA

En realidad, la elaboración de este proyecto se plantea para más adelante. Sin embargo, por el momento se están desarrollando dos estudios que tienen una estrecha relación con el proyecto, sirviendo como instrumentos para la obtención de antecedentes y establecimiento de las líneas básicas y caracterización del proyecto socioeconomía.

El primero es el estudio de organismos de investigación agropecuaria en los países del Cono sur, que se viene realizando con al menos un cooperador de cada uno de los países del Cono Sur, especialistas del IICA, un cooperante español y con la coordinación general del propio Director de PROCISUR. El objetivo del estudio es disponer de un análisis actualizado de la situación de los organismos de investigación agropecuaria de los países del Cono Sur. El estudio toma como referencia la situación presente y los antecedentes de los últimos 15 o 20 años.

El otro es el estudio del posible impacto económico de PROCISUR. Para éste, se ha contratado la consultoría del Dr. Robert Evenson, destacado especialista en evaluación de la investigación de la Universidad de Yale, Estados Unidos.

La previsión es elaborar el proyecto de socioeconomía a fines de 1989 o comienzos de 1990.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- ALADI. Varias publicaciones institucionales y estadísticas.
- BANCO MUNDIAL. Informes sobre el desarrollo mundial. 1986, 1987.
- BARBATO, C. Informe sobre cooperación del IICA con la integración entre Argentina, Brasil y Uruguay, IICA. 1987.
- BARSKY, O. et al. La agricultura pampeana. Buenos Aires, FCE; IICA; CISEA. 1988.
- BARROS DE CASTRO, A.; PIRES DE SOUZA, F. A economía Brasileira em marcha forçada, Sao Paulo. 1985.
- BRASIL. MINISTERIO DA AGRICULTURA. Programa de ação governamental 1987-91: Agricultura. Brasilia. 1987.
- CASTRO DE REZENDE, G. Ajuste externo e agricultura no Brasil, 1981/1986- IPEA. 1987.
- CEPAL. Varias publicaciones institucionales y estadísticas.
- CIRIO, F., REGUNAGA, M. Los países productores de cereales y la crisis agrícola internacional, Buenos Aires, IICA. 1986.
- CHILE. MINISTERIO DE AGRICULTURA. El sector agrícola chileno. Chile. Oficina de Planificación Agrícola. 1987.
- DA COSTA DELGADO, G. Capital financeiro e agricultura no Brasil - Campinas. 1986.
- FAO. Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe; Informe principal y anexos; Roma, 1988. LARC 88/3.
- FLICHMAN, G. Costos de producción comparativos. Buenos Aires, IICA, 1987.
- GARCIULO, G. R. Proyecto piloto de innovación en la agroindustria exportadora. Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica. 1988.
- HOMEM DE MELO, F. Un diagnóstico sobre produção e abastecimento alimentar no Brasil. Mimeo. Pesquisa PNUD-CDR-IPEA. 1988.
- IICA. OFICINAS NACIONALES. Informes sobre las políticas sectoriales de los países del Area Sur (mimeo). 1988.
- IICA. Plan de Acción: pautas para su elaboración. 1988.
- IICA. Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo. San José, Costa Rica, 1987.

IICA. Technological innovations in Latin American Agriculture. San José, Costa Rica, 1987. De Janvry, A., Runsten, D. y Sadoulet, E.

INTAL. El comercio intrarregional de alimentos básicos. 1986.

JAHNI, E. Las exportaciones agroalimentarias argentinas en los mercados internacionales. Comercio Exterior, vol. 34 (11), México, noviembre 1984.

MEMORIA DEL SEMINARIO IICA-IDE. Políticas comerciales y de precios en la agricultura latinoamericana, Cartagena, Colombia. 27-30 marzo 1987 (2 tomos).

OBSCHATKO, E.; REGUNAGA M. Nuevos condicionantes para las exportaciones agrícolas. Cambios en el mercado mundial y su repercusión en las estrategias de producción y comercialización. 1986.

RECA, L. Argentina: Country case study of agricultural prices and subsidies. Banco Mundial, abril 1980.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2700 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC - FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA