

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

SDGADP-DAPEP-14
Octubre 1985

07 ABR 1986

IICA — CIDIA

LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE



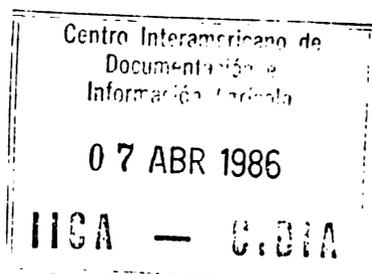
SITUACION Y PERSPECTIVAS
ANTE LA CRISIS ACTUAL

IICA
A00
103



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, ESTUDIOS Y PROYECCIONES





Distribución Limitada
IICA-SDGADP-DAPEP-14

Original: ESPAÑOL

LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE;

SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS ANTE LA CRISIS

SIMPOSIO IDE-IICA

"El Sector Agropecuario de
América Latina y el Caribe
y la crisis Financiera
Internacional"

Montevideo, Uruguay, 22 de octubre de 1985

00002515



00002515

CONTENIDO

	Página
PRESENTACION	i
INTRODUCCION	iii
1. ESTRATEGIA DE DESARROLLO. EVOLUCION Y CRISIS	1
La estrategia de desarrollo y los esfuerzos de integración	1
Situación internacional y solidaridad latinoamericana	5
2. SITUACION REGIONAL	12
Indicadores económicos	12
Indicadores sectoriales	14
Población y fuerza de trabajo en el sector	16
3. LA CRISIS FINANCIERA Y LA AGRICULTURA	19
El endeudamiento externo	20
La balanza de pagos	22
Algunas opciones frente a la crisis	23
Alternativas a nivel nacional	27
4. PRINCIPALES OBSTACULOS DEL DESARROLLO AGROPECUARIO	31
Problemas de acceso al recurso tierra	32
Limitaciones de recursos financieros y de crédito agrícola	34
Comportamiento de los precios agrícolas	35
5. FACTORES FAVORABLES	38
Recursos naturales	38
Tierra	38
Recursos hídricos	41

Recursos forestales	42
Pesca y acuicultura	44
Productividad y potencial tecnológico	45
6. CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO	50
Estructuras institucionales y empresariales	50
Fortalecimiento del sector público agrícola	50
La iniciativa privada y la organización para la producción	51
Conservación de los recursos naturales y medio ambiente	54
7. HACIA UNA RESPUESTA LATINOAMERICANA	57
NOTAS	60
BIBLIOGRAFÍA	62

PRESENTACION

Durante su Quinta Reunión Ordinaria, celebrada en San José del 29 de julio al 2 de agosto de 1985, el Comité Ejecutivo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) consideró conveniente -con motivo de la próxima reunión de la Junta Interamericana de Agricultura a realizarse en Montevideo en octubre de 1985- realizar un Simposio sobre "El sector agropecuario de América Latina y la crisis financiera internacional", el cual se enmarcaría dentro del convenio vigente entre el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial y el IICA. Asimismo, el Comité consideró relevante aprovechar los aportes y conclusiones de ese Simposio para la elaboración del Plan de Mediano Plazo del IICA para el quinquenio 1987-1992.

Con ese motivo, la Dirección General firmó una carta adicional de entendimiento con el IDE, en la cual se convino en patrocinar el Simposio con el Gobierno de Uruguay y elaborar los documentos de base a ser presentados por el Banco Mundial y por el IICA. Por otra parte, se encargó a la Dirección de Análisis de Políticas, Estudios y Proyecciones la responsabilidad de coordinar el Simposio y elaborar el documento del IICA.

El propósito central de este documento, de acuerdo con lo discutido por el Comité Ejecutivo, es presentar elementos que contribuyan a dar a los participantes una visión de la crisis de la respuesta del sector agrícola ante las circunstancias actuales y, del papel que el mismo podría jugar para superarlas. Los comentarios y resultados del Simposio servirán para la elaboración de un documento actualizado con vistas a su discusión en la IX Conferencia Interamericana de Agricultura, a realizarse en 1987, y también constituirá un aporte al IICA para la preparación del Nuevo Plan de Mediano Plazo 1987-1992.

Conviene destacar que por razones de espacio y debido a la naturaleza del tema central que se aborda, el enfoque de este documento es de carácter global; en él se trata a América Latina y el Caribe en conjunto, con algunas puntualizaciones sobre casos referidos a países específicos. Se tiene en cuenta

la gran heterogeneidad prevaleciente entre los países de la región, realidad que debe considerarse a la hora de diseñar, programar y ejecutar programas, proyectos y acciones orientados al cumplimiento de objetivos de desarrollo agrícola y bienestar rural.

En la práctica, el IICA presta especial atención a esa circunstancia, ha comenzado a ejecutar trabajos orientados por esa realidad que ponen claramente de manifiesto las diferencias entre los países que componen la región; y ha logrado caracterizar e identificar tipos o grupos de países, derivados de procesos de maximización de homogeneidad intra-grupo y de heterogeneidad inter-grupo. Además de diferencias notables en cuanto a la situación y evolución de la economía y a la dotación de recursos naturales, los países tienen diversos enfoques en cuanto a la estrategia de desarrollo. Por eso resulta difícil presentar opciones específicas y se prefiere por lo tanto, la discusión de los temas más importantes, refiriéndolos a la crisis y a las posibles estrategias y políticas que pueden ser útiles para su consideración por parte de los países.

Se espera que del Simposio a realizarse en Montevideo, en el cual se discutirán éste y otros documentos, surjan valiosas observaciones y, en lo posible, planteamientos que puedan adoptarse como orientaciones para el trabajo futuro de las instituciones internacionales y en especial del IICA.

INTRODUCCION

Se expone inicialmente en este documento cómo la estrategia de desarrollo de la región se ha basado en la industrialización que prevaleció a partir de la Segunda Guerra Mundial, y cómo ha sido relegada la agricultura, en especial el subsector constituido por los pequeños productores de alimentos para el mercado interno.

Luego son descritos los esfuerzos de integración y el éxito del intercambio de productos manufacturados; además se señala que la estrategia de ampliación de mercado, industrialización y mantenimiento del sector agropecuario como proveedor de divisas enfrenta dificultades y entra posteriormente en un progresivo agotamiento.

Más adelante se analiza la situación internacional, la confrontación Este-Oeste y la contraposición Norte-Sur y se dan algunos parámetros de la reactivación económica de los países industrializados, que se inicia en 1983, sin embargo, se hace ver que esta reactivación no se traslada en forma rápida a América Latina, entre otras razones porque continúa el deterioro de los precios de intercambio, en especial de productos agrícolas.

Se añade un resumen de los principales indicadores de la situación económica y de la agricultura en particular, y una exposición específica sobre población y fuerza de trabajo en el sector agrícola.

En el análisis general de la crisis se señala que la deuda externa se ha convertido en el principal de los factores que hacen esta crisis más compleja que las anteriores, y se trata de mostrar que los actuales problemas económicos, sociales y políticos llevan a la fuga de capitales, la disminución de la inversión y una transferencia neta de capitales, negativa para la región.

Se indica también que los problemas mencionados han impedido la acumulación de capital dentro de los países y por consiguiente la inversión pública y

privada, inversiones que no han podido ser dinamizadas mediante nuevos préstamos o inversiones de origen externo. Por otro lado, las medidas de ajuste estructural han causado una disminución del gasto público y han contribuido a debilitar la demanda interna.

Lo anterior lleva a enfatizar la necesidad de hacer un esfuerzo para mejorar la balanza de pagos y por ende la promoción de exportaciones; se crea así la posibilidad de que, si la reactivación económica internacional continúa e incide en una mejora de los términos de intercambio, la agricultura para exportación llegue a jugar un papel de mayor importancia en la obtención de divisas y el pago de servicio de la deuda, lo que elevaría la posición del sector en la economía global. En la medida en que el sector aproveche y responda a estas expectativas, la transformación económica determinará una nueva importancia relativa de la agricultura en la economía global, y un mayor peso económico y político en relación con otros sectores. Asimismo, se hace especial referencia a las acciones que debieran esperarse de los países frente a la situación actual.

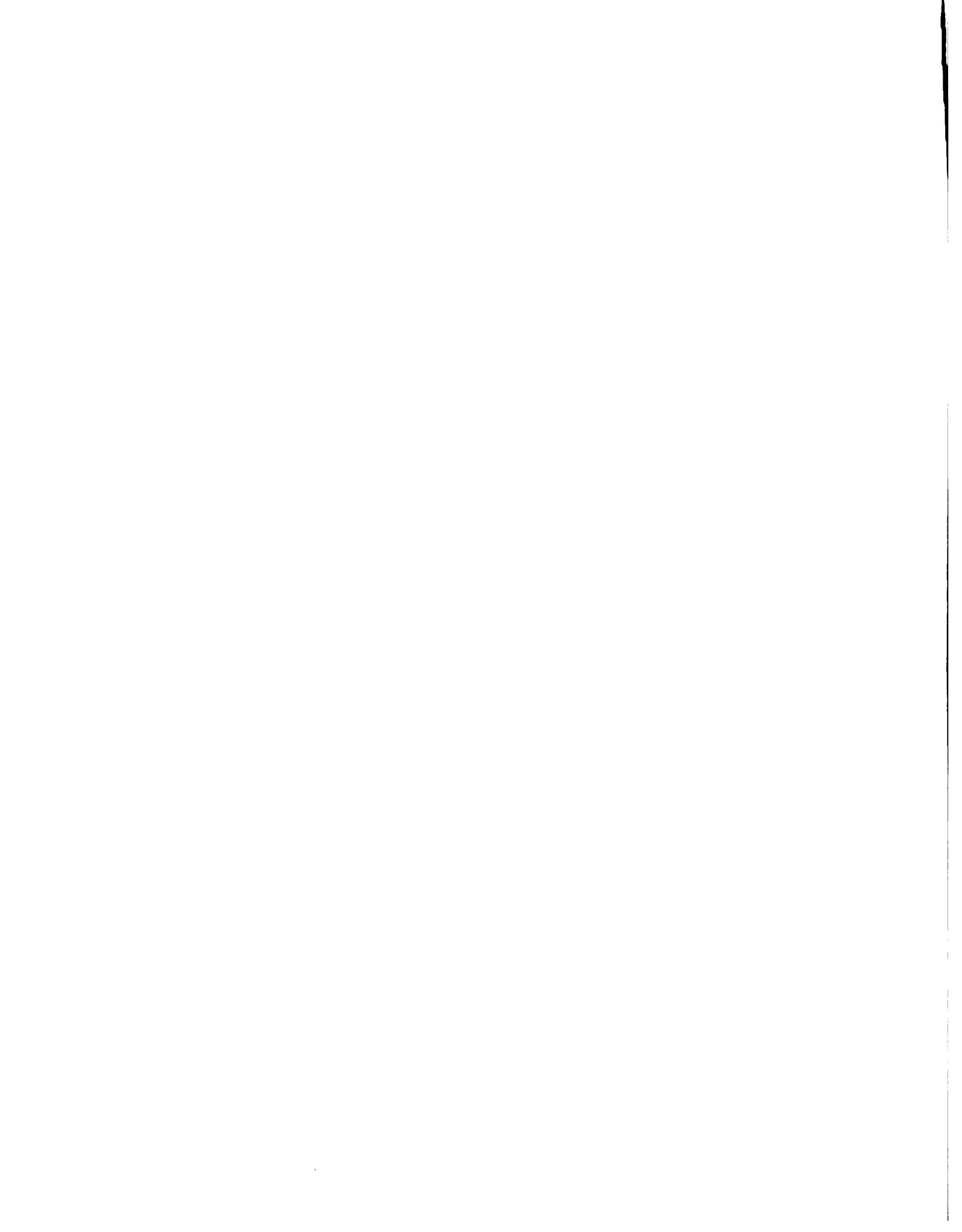
Se expone y analiza posteriormente, como obstáculo al desarrollo de la agricultura y como causa principal de la pobreza rural, lo referente a la distribución de la tierra y los problemas de acceso a este recurso. Adicionalmente, se expone la limitación de recursos financieros y el comportamiento de los precios agrícolas y sus variaciones, que provocan una disminución del poder de compra sobre la población agrícola y constituyen obstáculos adicionales para un rápido crecimiento del sector.

Son analizados a continuación, algunos de los factores que permiten que el sector se reactive; para lo cual se presentan evidencias de que el aumento de la productividad ha sido continuo en los últimos 50 años y de que existe un alto potencial para mejorar sustancialmente la producción y la productividad, aprovechando tecnologías que existen en la región y nuevos adelantos tecnológicos que pueden transferirse mediante el fortalecimiento de las instituciones correspondientes. De ese modo se podrá aprovechar en mejor forma las ventajas comparativas y recursos naturales, que son mayores en América Latina y el Caribe que en otros bloques geográficos.

Para completar el análisis, son tratados algunos aspectos relacionados con las estructuras institucionales y empresariales. El fortalecimiento del sector público agrícola y una mejor concertación del apoyo al sector privado son considerados como condiciones prioritarias para que la agricultura pueda contribuir a enfrentar la crisis. Su debilidad y el escaso apoyo político que recibe, se manifiestan en su poca capacidad para influir en las decisiones que afectan al sector, a lo que se une una estructura ineficiente y falta de coordinación interinstitucional.

En relación con el sector privado, son señalados los diferentes tipos de productores y la necesidad de que el sector público agrícola concerte y apoye con políticas diferenciadas a cada una de esas categorías de productores. Se menciona, asimismo, el papel que pueden desempeñar las diversas formas asociativas de producción, cuyo crecimiento ha sido importante y constituyen un sector de economía de interés social ("el tercer sector"). Son señalados, posteriormente, algunos problemas referidos a la conservación de recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Finalmente, son insinuados algunos lineamientos para una respuesta unificada latinoamericana y la institucionalización de un enfoque de carácter regional, que completaría los esfuerzos de nivel nacional para lograr el fortalecimiento del sector agrícola.



1. ESTRATEGIA DE DESARROLLO. EVOLUCION Y CRISIS

La estrategia de desarrollo y los esfuerzos de integración

La organización de los países de la región se realizó, en casi todos los casos, alrededor de dos estructuras dominantes: por un lado el Estado con un alto grado de centralización y por otro lado una economía basada en exportaciones primarias, lo cual a su vez determinó en particular la agricultura, que los productores con mayores recursos se dedicaran a los productos de exportación, logrando ventajas no sólo económicas y sociales, sino también políticas, hasta llegar a constituirse en los más importantes grupos de presión o de poder político en la región.

Las exportaciones en la mayoría de los países corresponden a unos pocos productos, primordialmente mineros y agropecuarios. Tal situación determina a su vez un alto grado de inestabilidad económica debido a las frecuentes y sustanciales variaciones de los precios internacionales de los productos primarios. La concentración en pocos productos y mercados crea también mayor dependencia externa de los países.

A partir de 1930, algunos países iniciaron un proceso de diversificación económica; tal esfuerzo fue generalizándose en muchos otros países después de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, el apoyo de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), proporcionó las bases que permitieron diseñar una estrategia de desarrollo que fue superponiéndose y superando en forma progresiva al modelo tradicional de las exportaciones de productos agrícolas y la exportación de minerales sin procesamiento por exportaciones con una mayor proporción de valor agregado y sustitución de importaciones a través de una progresiva industrialización. El valor del PIB manufacturero de América Latina y el Caribe casi alcanzó al PIB agropecuario en 1950 y se ha venido incrementando hasta llegar a duplicarlo en 1983.

En muchos países, el subsector de la agricultura fue relegado, -en especial aquel cuya oferta se dirigía al mercado interno y constituido en su mayoría por pequeños productores-, en aspectos tan vitales como el crédito

agrícola y los servicios de apoyo proporcionados por el sector público agrícola; en algunos casos incluso fue obligado a subsidiar a otros sectores. Para hacer frente a esta realidad los pequeños agricultores intensifican el uso de sus limitados recursos productivos hasta el punto de afectarlos; proliferan los cultivos en laderas y se generaliza la utilización -cuando reciben crédito o cuentan con recursos monetarios- de fertilizantes, riego y nuevas variedades. Incluso la Revolución Verde, de gran impacto positivo, tuvo en muchos casos consecuencias negativas debido a los factores mencionados.

Las ciudades, por razón de su mayor peso político, fueron beneficiadas con los excedentes del sector agropecuario en especial y rural en general por la vía de los precios bajos y/o subsidios de los alimentos para el medio urbano; ese fenómeno, unido al proceso de industrialización que se concentró en las ciudades y a la falta de servicios sociales básicos en las áreas rurales, estimuló el flujo migratorio del campo a los centros urbanos. Debe reconocerse que en muchos casos, para equilibrar esta situación, se trató de subsidiar a la agricultura a través de intereses bajos en los préstamos, precios mínimos de compra, subsidio a los fertilizantes y otras medidas. Al incrementarse el proceso normal de traslado a las ciudades, la población agrícola económicamente activa, que en 1950 representaba el 54% de la fuerza laboral de la región, disminuyó a sólo 35% en 1980. Sin embargo, a pesar de su disminución durante las tres décadas indicadas, el producto interno bruto agrícola creció en promedio al 3.3% por año, lo que se considera muy positivo. Ello se debió al incremento del área cultivada, a la mecanización, a la mayor eficiencia en el uso de los recursos y a los adelantos tecnológicos, entre otros factores.

En 1950 había en la región 146 000 tractores agrícolas; para 1980 el número había aumentado a 890 000. Al mismo tiempo, la superficie bajo cultivo se duplicó entre 1950 y 1979, pasando de 53.1 a 105 millones de hectáreas.

En la década de los sesenta el aumento de la producción se debió a un incremento del área cultivada en el conjunto de la región y al mayor rendimiento por unidad de producción, en la proporción de dos tercios y un tercio, respectivamente. En la década de los setenta, la relación mejoró un poco en favor del

aumento de rendimiento por unidad cultivada. Durante esa década, el área cosechada se expandió a una tasa anual del 1.7%, mientras que los rendimientos crecieron anualmente a una tasa equivalente al 1.4%.

A pesar del apoyo brindado a la industria y al crecimiento del sector secundario (su proporción en el PIB de la región creció del 18.7% en 1950 al 22.9% en 1984), la agricultura sigue constituyendo el soporte del desarrollo de la región ya que ocupa alrededor de una tercera parte de la fuerza laboral y genera en promedio más del 30% de las divisas que ingresan en la balanza comercial.

La diversidad de climas y otros recursos naturales en muchos países, unido a los recursos humanos y la capacidad empresarial, han determinado ciertas ventajas comparativas favorables al sector exportador de productos agrícolas, lo cual a su vez, ha permitido la mayor integración de esas exportaciones -que responden con rapidez a los incrementos en precios-, en los mercados internacionales. Dichas exportaciones constituyen una de las pocas fuentes de divisas con que cuentan muchos países y, en ese sentido, representan en la actualidad la base para atender el agobiante servicio de la deuda externa.

Uno de los mecanismos de apoyo a la política de desarrollo ha sido el esfuerzo de integración, en primer lugar a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reorganizada en 1980 como Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y también de los procesos de integración de carácter regional o subregional, con el propósito de agilizar acuerdos de comercio interregional, a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación de Libre Comercio del Caribe, denominada posteriormente la Comunidad del Caribe (CARIFTA/CARICOM) y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC).

Los resultados obtenidos por estos sistemas de integración creados en los últimos 25 años para la liberación y ampliación de los mercados nacionales han sido exitosos aunque lentos, en parte, debido al diferente grado de desarrollo relativo de los países participantes, a las dificultades para armonizar miles de partidas de la nomenclatura arancelaria y a las distintas políticas que

sustentan los países en relación con los términos de aceptación de las inversiones extranjeras y, en ciertos casos, a causa de diferendos políticos entre algunos de los países.

Como ejemplos del éxito de esos esquemas puede mencionarse que los países integrantes del Mercado Común Centroamericano aumentaron 38 veces su comercio en el período comprendido entre 1950 y 1980, el 95% de esa actividad correspondió a artículos manufacturados producidos en su mayor parte por industrias nuevas.

El crecimiento del comercio intrarregional de ALALC/ALADI ha sido significativo entre 1966 y 1982. En ese período, las importaciones aumentaron de US\$ 785 millones a US\$ 9 811 millones, las exportaciones pasaron de US\$ 676 millones a US\$ 9 812 millones. Para agilizar el comercio intrarregional se han establecido mecanismos de financiamiento que facilitan las transacciones, proveen créditos de corto plazo y permiten una menor utilización de divisas a través de cámaras de compensación.

La estrategia de crecimiento económico, basada en la ampliación del mercado, en la industrialización para la sustitución de importaciones y en el mantenimiento de un sector agroexportador para obtención de divisas, funcionó con notable éxito entre 1960 y 1973. A partir de este último año, debido principalmente al aumento de los precios del petróleo, el aumento general de precios a las importaciones, la adopción de algunas medidas proteccionistas y de autobastecimiento por los países desarrollados, el aumento del costo tecnológico y la recesión económica de 1981-83, se dificultó el funcionamiento de esa estrategia y se puso de manifiesto su progresivo agotamiento, dicha situación se agravó con el excesivo servicio de la deuda externa y con los programas de ajuste iniciados a partir de 1980, que han restringido también la demanda interna.

El costo social de los esfuerzos para superar la crisis ha sido grande y se refleja entre otros factores en el ingreso per cápita, que es similar al alcanzado en 1977. En resumen, puede decirse que en 1985 la situación global de la economía latinoamericana sigue siendo crítica:

Situación internacional y solidaridad latinoamericana

Una consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y de la posterior guerra fría de la década de 1950 fue que muchos de los países industrializados comenzaron a dedicar una mayor proporción de sus recursos a los esfuerzos bélicos, alterando considerablemente su estructura productiva.

Al mismo tiempo, las coaliciones de países con sistemas políticos y económicos antagónicos no solamente variaron durante el período bélico (1939-1945), y con posterioridad a él, sino que se exacerbaron aún más las diferencias ideológicas e intereses políticos y económicos de los países involucrados, con el resultado de un mayor enfrentamiento bipolar, originando la confrontación Este-Oeste.

Durante ese período se inició un fuerte movimiento de descolonización, debido al creciente espíritu nacionalista de muchos pueblos y al decidido apoyo de la Organización de las Naciones Unidas. De 1950 a la fecha se produjeron docenas de conflictos armados entre países y en muchos casos al interior de ellos. Como consecuencia, en la mayoría de los casos son mantenidos o acrecentados los presupuestos militares -estén o no los países involucrados en una guerra interna o externa- con la particularidad de que la política armamentista tiene un costo cada vez más elevado, en parte a causa de la sofisticación de las armas destructivas.

A partir de 1950 la inserción de las economías de muchos de los países en desarrollo en la economía occidental aumentó, ya para la década de 1960 la cooperación entre los países desarrollados y regiones como América Latina llegó a constituir una relación que efectiva o supuestamente beneficiaba a ambas partes. La cooperación financiera y los préstamos otorgados por instituciones financieras internacionales y por los países industriales permitió un aumento anual considerable en las importaciones que América Latina hacía de dichos países, en montos mayores que los préstamos recibidos. Esa década de 1960 trajo modificaciones profundas tanto a nivel internacional como hemisféricas. En el continente surge la Alianza para el Progreso y se logra hacer realidad

el viejo anhelo latinoamericano de tener un organismo regional de desarrollo, a través de la creación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Debe recordarse que en la etapa inicial del Banco Interamericano de Desarrollo fueron beneficiados en mayor grado los seis mayores países de la región, en cuanto a créditos concedidos a largo plazo y bajo interés, con recursos provenientes del FFPS y FOE, debido a que los países más débiles tuvieron poca capacidad para preparar, negociar y ejecutar proyectos.

En la década de 1970 se inició el diálogo Norte-Sur y se constituyó la Comisión Brandt, que produjo el informe "Norte-Sur: Un programa para la Supervivencia". Era una época de esperanza en cuanto a una relación más justa entre los países industrializados y los países en desarrollo. Para 1980 el diálogo Norte-Sur se había interrumpido y las tensiones se acrecentaban, confundidas y enlazadas con las tensiones Este-Oeste.

En los primeros años de la década pasada, un grupo importante de países productores de petróleo constituyó un cartel que logró imponer, entre 1973 y 1974, aumentos de precios del petróleo y sus derivados que en promedio cuadruplicaron en un año los precios anteriores a octubre de 1973. La era de la energía barata llegó a su fin, quizá en una forma demasiado rápida, pues los aumentos continuaron y hubo una nueva alza brusca en 1979/80. Los países consumidores de petróleo sufrieron las consecuencias desfavorables de estos cambios sustanciales, lo cual afectó severamente el comercio y las finanzas internacionales. Por una parte, los costos de producción y transporte de los bienes manufacturados se incrementaron en los países industrializados. Por otra parte, se originaron fuertes desequilibrios en la balanza comercial en los países carentes de petróleo; en primer lugar, creció en forma significativa el valor de la factura petrolera, igual que el valor de las importaciones totales y, finalmente, aumentaron los ingresos provenientes de las exportaciones de productos primarios, aunque en una proporción mucho menor al alza en los precios del petróleo y derivados y de los productos manufacturados. Además, en algunos ítems (cobre, harina de pescado, azúcar, otros) los precios subieron inicialmente (después de 1973) para luego volver a caer.

Tal situación se tornó aún más crítica a partir de 1980; en ese año un nuevo aumento de los precios del petróleo incidió en una recesión que afectó severamente las economías de los diferentes bloques durante los años 1981 a 1983 y en especial a los países con un servicio de la deuda externa alto.

En varios países de América Latina cuya principal actividad es la agricultura y cuyas economías son altamente dependientes del sector externo -según se desprende del valor de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y su comparación con el valor del producto interno bruto-, el efecto de la situación internacional ha sido muy desfavorable.

El mejoramiento de las economías de los países industrializados a partir de fines de 1983 y hasta cierto punto la disminución de los precios del petróleo y derivados en 1984 y 1985, han permitido el débil inicio de una recuperación de algunos países en desarrollo, recuperación que aún no se ha generalizado.

La producción industrial de los países desarrollados logró en 1984 un aumento del 6% en Estados Unidos de América y porcentajes entre el 5% y 3% en Canadá, Japón y el Reino Unido; esas tasas de crecimiento muestran una significativa recuperación respecto al período 1980-83. Los países industriales esperan que su continua recuperación produzca, a su vez, un fuerte estímulo para la reactivación de las economías de los países de la región. Esto es posible pero no seguro y, para algunos analistas, improbable.

Las tasas de inflación disminuyeron en los países industrializados, sobre todo en los de moneda fuerte; en Estados Unidos de América del 6% en 1982 a 3.9% en 1984; en Alemania del 4.8% al 2.3% y en Japón del 1.7% al 0.8%. Para 1984, la inflación en el conjunto de los países industriales fue sólo de 4.3%, lo que contrasta con las tasa inflacionarias de la región en su conjunto, que en promedio son 20 a 25 veces más altas y, en algunos países, han superado niveles anuales del mil por ciento y más. En 1984 el aumento de precios promedio en la región fue de 184%; es muy probable que la cifra sea más alta en 1985.¹ La recuperación económica de los países en desarrollo se relaciona,

en gran medida, con el mejoramiento de los precios de los productos básicos de exportación en general y de los agropecuarios en particular, y con una demanda mayor de los mismos por parte de los países desarrollados. Sólo en café, por ejemplo, si hubiera un aumento de 20 centavos de dólar por libra, esto habría significado 190 millones de dólares adicionales de ingreso por año para los seis países de América Central y aproximadamente 230 millones de dólares para Colombia (1982).

Sin embargo, a pesar de la recuperación económica de los países industrializados, iniciada en 1983, los precios de los productos básicos de exportación de América Latina sólo lograron un pequeño incremento, se pasó de un índice de 75 en 1978 a 85 en 1983 (100 como base para el año 1975). La relación de intercambio fue un 20% más baja en 1984 que en 1980, y ha continuado deteriorándose -hasta agosto de 1985- en alrededor del 10% respecto a 1984. De ese modo, a pesar del aumento del 3% en el volumen físico de las importaciones realizadas en 1983 por los países industrializados, el valor de éstas disminuyó en un 2%.

En la Reunión Cumbre de los siete países occidentales de mayor desarrollo económico realizada en mayo de 1985 en Bonn, los únicos aspectos en que coincidieron son los referidos a la necesidad de mantener el proceso de reactivación de las naciones industrializadas como garantía para superar los problemas económicos a escala mundial, incluyendo la crisis de endeudamiento del tercer mundo; para ello acordaron el fomento de políticas económicas de corte neoliberal como políticas rigurosas y saneamiento fiscal, reducir el papel del Estado y "eliminar todo tipo de barreras que dificulten el libre comercio".²

Parece que este último aspecto será difícil de cumplir, pues la CEE mantiene medidas neoproteccionistas y el Congreso de Estados Unidos de América en agosto de 1985 estaba discutiendo medidas de este corte. A diferencia de los países industrializados, los países de América Latina y el Caribe tienen mayores dificultades, tanto para adoptar políticas conjuntas con el propósito de aprovechar sus ventajas comparativas como para formar organizaciones que tiendan a una oferta más armónica con la cual se logre una mejora en los precios internacionales de sus productos básicos y una relación más conveniente de los

términos de intercambio. Posiblemente una estrategia conjunta permitiría concertar con los países desarrollados una cooperación comercial y financiera capaz de mejorar los resultados monetarios del comercio de los productos agrícolas. La necesidad de una mayor solidaridad y concertación de intereses constituye, por tal causa, uno de los puntos vitales del análisis que se debe efectuar.

Cabe aquí mencionar algunos factores que han fortalecido el sentido de solidaridad latinoamericana, como el desarrollo y consecuencias políticas del conflicto generado en torno a la soberanía de las Islas Malvinas, la profundización de los graves problemas de inestabilidad económica y política que confrontan la mayoría de los países de Centroamérica, la deuda externa y otros aspectos que se mencionan posteriormente. Por su importancia, a continuación se presenta un breve análisis sobre América Central y el Caribe, subregión que se ha convertido en uno de los focos de mayor tensión internacional, lo cual ha motivado que los problemas internos de algunos países de esa zona hayan superado sus fronteras para convertirse en problemas de alcance hemisférico y extracontinental.

La posición geográfica de América Central y del Canal de Panamá en la ruta comercial del petróleo, y el comercio desde y hacia Estados Unidos y América Latina, a lo que se unen los enormes recursos de petróleo de países cercanos, como Venezuela y México, determinan que esta subregión adquiera una gran importancia geopolítica.

Una preocupación especial de los Estados Unidos de América se origina en los movimientos migratorios no controlados en algunos países de la región, flujo que amenaza aumentar considerablemente como consecuencia de los intensos antagonismos dentro de los países y entre ellos, que parecen intensificarse con el tiempo. Debido a cierta coincidencia del Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública de los Estados Unidos, se ha diseñado una estrategia que parece consistente; en ese marco, parece posible la ejecución de iniciativas como la de la Cuenca del Caribe y la puesta en marcha de las recomendaciones del Informe de la Comisión Bipartita, más conocido como Informe Kissinger; dichas medidas favorecerán en general a los países del Caribe y Centroamérica. Ellas

tienden a estimular la economía, a alcanzar cierta estabilidad política y a lograr el fortalecimiento del sistema de libre empresa en el área.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe es uno de los muchos y muy variados esfuerzos de cooperación internacional que ya están en ejecución o han sido propuestos para el futuro inmediato. También se ve con optimismo la iniciativa tomada por la Comunidad Económica Europea, para lo cual los países de Centroamérica con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo ha preparado un proyecto a efecto de discutirlo y ya se han realizado diversos encuentros. Los programas de asistencia técnica y financiera de varios gobiernos, entre ellos el programa de Estados Unidos de América para el desarrollo de los países de la región y el plan de Cooperación Integral de España, representan algunos de los principales esfuerzos de cooperación.

Asimismo, América Latina en su conjunto cuenta con el concurso amplio de muchos programas hemisféricos y otros de carácter regional. En lo económico se cuenta con la cooperación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica y la Corporación Andina de Fomento.

En el aspecto comercial se cuenta con el concurso de varios sistemas de integración económica, principalmente los que persiguen la liberación y ampliación del comercio intrarregional, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y otros de carácter subregional como la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centroamericano (SIECA Y BCIE).

En el aspecto técnico de apoyo para la agricultura, el IICA contribuye en 29 países de América Latina al fortalecimiento de las instituciones del sector público agrícola, en estrecho contacto con el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Se dispone además de la cooperación regional de FAO y otros mecanismos especializados, como el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). La Organización de Estados Americanos (OEA) y

sus diferentes organismos juegan un papel importante en el orden de la consulta y cooperación hemisférica, y el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial contribuyen al funcionamiento de diversos proyectos.

En lo que se refiere a los aspectos de investigación y análisis económico, la región cuenta con la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), además, para consulta, coordinación y cooperación, con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y programas específicos de capacitación profesional e investigación de carácter regional como INCAE y CUFAIN en Costa Rica, INCAP en Guatemala, CIDIAT en Venezuela, INDES e INTAL en Argentina e ILPES en Chile, entre otros.

Se debe recordar la importancia del aprovechamiento de los esfuerzos de cooperación en diversos y complementarios terrenos con el propósito de apoyar el desarrollo de los países de la región. En especial debe mencionarse al Grupo de Contadora y el apoyo del Grupo de Lima como un nuevo elemento de identidad latinoamericana y un punto de convergencia de interés y al mismo tiempo de divergencia de opiniones entre Estados Unidos y América Latina, con todas las consecuencias que ello supone.

El acentuado proceso de democratización de América Latina y el Caribe, es también un nuevo factor de solidaridad, a lo cual se une la convicción de que la deuda externa constituye un problema común que debe enfrentarse coordinadamente, como lo definió el Consenso de Cartagena.

Además, los países de la región han acompañado al Tercer Mundo en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, propuesta que pretende disminuir la brecha entre los países industrializados y los países en desarrollo.

2. SITUACION REGIONAL

Indicadores económicos

La información disponible sobre la situación económica y social de América Latina permite esquematizar las siguientes características de común incidencia en el conjunto de países:

- El elevado nivel del déficit fiscal que aflige a todos los países de la región (en 1983, 20 de 25 países tuvieron un déficit que varió entre el 1% y el 10%) y que en algunos casos llega a valores extremos: de un quinto a algo más de una tercera parte del producto nacional.
- Después de dos años consecutivos de fuerte disminución del producto per cápita en la región, se obtuvo en 1984 cierta recuperación que lo hizo superar apenas el producto per cápita de 1977 y fue 8% menor que el de 1980.
- Fuga de capitales. A pesar de que la información sobre esta cuestión es parcial y sólo aproximada, las estimaciones de transferencia de capital privado de países de la región a los Estados Unidos de América y otros países industriales de occidente indican que los montos son considerables.*
- Alta variabilidad interanual de las reservas monetarias internacionales. En 1980 las reservas fueron negativas en el orden de US\$ -2 200

* Aunque la cantidad exacta es difícil de precisar, investigadores familiarizados con este problema estiman que, a mediados de 1984, alrededor de US\$ 120 000 millones (equivalentes a una tercera parte de toda la deuda externa) se encontraban depositados en cuentas privadas en los Estados Unidos de América y otros países occidentales, y que estas transferencias se están acelerando en los últimos tiempos. Se estima que a partir de 1979 aproximadamente US\$ 70 000 millones han sido enviados de los países de la región a bancos y cuentas extranjeras.

millones, aumentaron en 1981 a US\$ 2 100 millones y a US\$ 16 800 millones en 1982, en 1983 tuvieron una pronunciada disminución a US\$ 3 000 millones.

- Una alta carga monetaria para satisfacer el servicio de la deuda externa, estimada en promedio (para 1984) como del orden de US\$ 30 000 millones.*
- Saldo neto decreciente en la cuenta de capital. En 1980, el saldo neto alcanzó a US\$ 35 200 millones, valor que disminuyó a US\$ 6 300 millones en 1983.

En 1981, la tasa de crecimiento del PIB de América Latina experimentó una drástica disminución del 5.4% al 1.3%. Durante los años 1982 y 1983, la variación del producto fue negativa: -0.8% y -3.0%, respectivamente. En 1984 se logró una recuperación económica, de 2.6%.**

La recesión económica internacional, sumada a la explosión de la crisis del endeudamiento externo que confrontaron todos los países de la región con diferentes grados de severidad y otros factores, determinaron que en 1981 el PIB decreciera en nueve países.

En 1982, la situación se tornó aún más crítica, en 15 países la producción decreció llegando en casos extremos a valores negativos del orden del -10% al -14%. Ese deterioro llegó a su punto más bajo en 1983 y mejoró en 1984 debido a un alza en la balanza de pagos, proveniente del aumento de las exportaciones a los Estados Unidos de América y Japón, ajustes en los tipos de cambios e importaciones que sólo se recuperaron moderadamente.

* Aunque este valor promedio significa para la región cerca del 5% del PIB, representa de dos quintos a la mitad del valor total de las exportaciones y llega a porcentajes aun más elevados en muchos países.

** El BID menciona 3.1% como crecimiento para 1984.³

El estancamiento, e incluso el retroceso verificado, se tradujo en una caída todavía más marcada del producto per cápita igual a -1.1% en 1981, ese valor continuó descendiendo a -3.1% y a -5.3% en 1982 y 1983, respectivamente. El limitado crecimiento experimentado en la región durante 1984 (2.6%), desde luego no homogéneo entre países, es algo superior a la tasa promedio de aumento de la población, estimada en 2.45% y, por lo tanto, insuficiente para revertir en forma significativa la disminución del producto per cápita y disminuir el alto índice de subocupación y desocupación abierta que aflige a una proporción considerable de la fuerza laboral y que han llegado en 1984 a ser los más altos desde 1970.

Indicadores sectoriales

Entre las características sobresalientes de la situación de la agricultura de la región pueden destacarse las siguientes:

- Aunque la proporción del valor agregado por el sector agropecuario en el PIB total ha bajado del 16.3% en 1960 al 10.7% en 1982, y ha subido al 11.2% en 1983, en términos absolutos el valor agregado por el sector ha subido de US\$ 32 559 millones en 1960 a US\$ 68 074 millones en 1983, con un crecimiento, en 1950-1980, de 3.3% en promedio y en 1980-1983 a una tasa de sólo 1.6%. En 1984 creció al 3.4%, lo que contrasta notablemente el comportamiento del PIB, cuya tasa fue de -0.8%, -3.0% y 2.6% para 1982, 1983 y 1984.
- El monto de las exportaciones agropecuarias se encuentra concentrado en seis productos (café, azúcar, carne, maíz, algodón y soya), que componen el 80% de las exportaciones, las cuales se concentran a su vez en pocos mercados. Esto muestra la vulnerabilidad del sector agropecuario de exportación.
- Las importaciones de origen agropecuario, por su parte, se concentran en siete rubros: trigo, grasas comestibles, maíz, sorgo, arroz, productos lácteos y mijo, que representan el 90% de las importaciones totales.

- La producción de alimentos se redujo entre 1975 y 1982 en 11 de los países de la región; por otra parte, disminuyeron las importaciones de alimentos debido a la crisis, pasando de US\$ 9 663 millones en 1980 a US\$ 6 063 millones en 1982 (dólares de 1980).
- La baja producción y disminución de importaciones ha afectado la nutrición y se estima que por lo menos el 15% de la población tiene serias deficiencias proteínico-energéticas en su alimentación. El índice de pobreza en la categoría "muy pobre" afecta al 34% de la población rural.
- La relación entre exportaciones e importaciones agrícolas, en términos de valor, ha disminuido de 3.78 en 1970 a 2.16 en 1980, a 2.11 en 1981, subiendo a 2.32 en 1982 y a 2.41 en 1983, lo cual refleja el deterioro de la relación hasta 1981 y una muy pequeña mejora en 1982 y 1983. El monto de exportaciones de productos agropecuarios ascendió en 1983 a US\$ 20 330 millones y el de importaciones a US\$ 8 500 millones (ambos en US\$ de 1980).
- El porcentaje de participación de las exportaciones agropecuarias en las exportaciones totales ha disminuido de 50.3% en 1970 a 29.7% en 1980 y a 27.6% en 1983.
- La población agropecuaria económicamente activa bajó del 54% en 1950 al 35% en 1980, lo que refleja el tránsito de una sociedad rural a una urbana, con todas las implicaciones que ello supone.

Es preciso notar que existen grandes diferencias entre países con relación a los promedios presentados; no obstante, éstos indican una tendencia general que en mayor o menor grado van siguiendo todos los países.

Un estudio sobre la situación y tendencias de la agricultura en América Latina⁴ demuestra que a mediados de la década pasada, aproximadamente 13.5 millones de unidades productivas, con un 36% del área cultivable equivalente a 57.6 millones de hectáreas, contribuyen con la mitad o más de la oferta interna de ciertos cultivos como maíz, frijoles, papa, producción de ñame, yuca,

plátanos, frutas y vegetales. Al mismo tiempo, según los países, entre una cuarta a tres cuartas partes de la producción para la exportación (como en el caso del café, cacao, algodón, banano) se origina en las pequeñas explotaciones.

Población y fuerza de trabajo en el sector

La superficie total de los países de la región representa alrededor del 15.1% de la superficie mundial; la proporción de la población, a mediados de 1985, representa el 8.2% de la población mundial. A la fecha se estima la población total regional en 390 millones. En tanto que el número promedio de habitante por km^2 para el mundo era a mediados de 1985 alrededor de 35, en los países de América Latina la densidad por km^2 se acerca a los 19 habitantes. Sin embargo, con excepción de la subregión templada de América del Sur (Argentina, Chile y Uruguay), con una densidad de 15, las otras subregiones acusan valores promedio más altos de 40 para los países de Centroamérica y México, y 130 para el Caribe. Son grandes, asimismo, los contrastes de esta variable entre diversas zonas de un mismo país.

La concentración de la población para la región en general se considera alta, estimándose que alrededor de cuatro quintas partes de los habitantes viven en una cuarta parte del territorio; por otra parte, algo más del 25% vive entre la costa y una franja de 240 km hacia el interior.

Esto lleva a plantear la conveniencia de estudiar las posibilidades de una redistribución de la población dentro de los propios países y, en algunos casos específicos, dentro de la región latinoamericana, lo cual beneficiaría a los países que aportan población y los que la reciben.

Las tasas medias de crecimiento de la población para períodos seleccionados fue de 1.86 para 1920/25, aumentó gradualmente por mejora en los sistemas de salud hasta llegar a 2.85 en el período 1960/65, de allí ha bajado hasta llegar a 2.40% en 1980/85.⁵ Se prevé un incremento más lento a medida que se alcance un mayor grado de desarrollo económico y social y que los

programas de planificación familiar se amplíen debido a recursos externos que reciban, o a su creciente aceptación, aunque en algunos países continúan siendo controversiales.

Una característica importante de la población latinoamericana, que a su vez afecta la utilización de los recursos naturales, es el rápido crecimiento del segmento urbano en relación con el aumento de la población rural. Mientras que en 1900 sólo una de cada diez personas correspondía a la población urbana, en 1980 esta proporción subió a 6.4. Las proyecciones sobre el fenómeno de la urbanización son crecientes para todos los países de la región. La relación urbano-rural aumentará a 7:1 a fines de siglo para alcanzar un valor cercano a 8:1 en el año 2020.*

El nivel de urbanización en los países de la región es asimismo muy variado. En Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, un promedio de 85% de la población es urbana. En Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Trinidad y Tobago el porcentaje de población urbana es de 40% o menor.

Otro aspecto de importancia es el cambio en la composición de la fuerza de trabajo por sectores económicos, en particular en los países más desarrollados de la región, como consecuencia del proceso de transformación de economías agrícolas en industriales y de servicios. En 1925, algo más de las tres quintas partes de la población activa estaba en la agricultura, mientras que en 1980 dicha proporción bajó casi a un tercio.

* La estimación de CELADE sobre el aumento de la población para los años 1995/2000 indica que la tasa anual media de crecimiento para la población total será igual a 2.0%, 2.6% para la población urbana y escasamente un 0.6% para la población rural.

Un descenso en la proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura refleja en parte el grado de desarrollo socioeconómico de ese sector. En 1980, el valor promedio para la región es de 34.7%. Sin embargo, Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela tienen menos del 20% de su fuerza de trabajo en la agricultura. En América Central y el Caribe corresponde al 50% o más, en especial en la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras. En América del Sur, Bolivia es el país con mayor porcentaje (50%) de fuerza de trabajo en la agricultura.⁶

Estos cambios en la estructura productiva, el rápido crecimiento de la población y el acelerado proceso de urbanización, tienen consecuencias económicas que a su vez inciden en la utilización de los recursos y en su conservación.

3. LA CRISIS FINANCIERA Y LA AGRICULTURA

En los últimos cien años, período en el cual América Latina y el Caribe han alcanzado una mayor inserción en la economía mundial y una mayor interdependencia, las etapas cíclicas de agravamiento de las crisis económicas y los conflictos sociales y políticos han estado relacionadas, en buena medida, con las recesiones internacionales y la caída de los precios de sus principales productos de exportación. Así ocurrió, principalmente, en las épocas de crisis de 1900, 1914, 1929, durante la Segunda Guerra Mundial, parte en 1960 y en 1974/75, y luego durante la recesión más reciente de 1981/83. En este último período se acentúa la deuda externa y el alto pago del servicio de la misma, unido a una disminución de los ingresos de las exportaciones, lo que constituye una mezcla grave y peligrosa para la estabilidad social y política de varios países.

La recesión internacional incide en América Latina y el Caribe después de una larga etapa de continuo crecimiento económico, que permitió cierta capacidad de resistencia de la región como un todo en la primera fase de la crisis (1973), pero la encontró agotada en la crisis de principios de los años 80.

El moderado optimismo con respecto a una relativa atenuación de la crisis mundial, que se manifestó en 1982 y 1983, está debilitándose en 1985. La crisis actual tiene elementos que la hacen menos comprensible y más preocupante. En la región aumenta en forma significativa la inflación, se acrecienta la fuga de capitales, sólo aumenta muy moderadamente el nivel de las importaciones necesarias, los ingresos por exportaciones no aumentan lo suficiente y el déficit fiscal continúa en muchos países, al mismo tiempo que disminuyen el ahorro y la inversión. Esta combinación de problemas incide fuertemente en la capacidad de pago de la deuda y en el nivel de desempleo que en países como Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Bolivia y Chile llega a ser de dos a cuatro veces superiores a los de 1970.⁷ Para la región en su conjunto la tasa promedio de desocupación abierta era en 1983 de 10.4%, con tasas de subempleo en promedio de una tercera parte de la población económicamente activa.

En resumen, no sólo se enfrenta una situación de extrema gravedad, sino que la fragilidad de las economías de muchos países y la dificultad de responder a la crisis hacen prever un futuro incierto que acentuará el desempleo, la pobreza y la frustración de la creciente población de América Latina y el Caribe.

El endeudamiento externo

El endeudamiento externo, que se acelera en los años 1980 a 1982 y que alcanza aproximadamente a US\$ 365 000 millones a mediados de 1985, constituye un factor geopolítico que se está convirtiendo en un fuerte motivo de solidaridad latinoamericana. Los pagos, la carga económica y el servicio de la deuda externa llevaron en 1984 a una salida neta de divisas de 29 000 millones de dólares para la región⁸ y para la gran mayoría de los países es quizás el reto más difícil que se confronta en la actualidad.

Las tasas de crecimiento en los pagos de amortización, pago del servicio, pago de intereses y en el saldo de la deuda durante la década de los años sesenta fueron de 1.26%, 2.81%, 7.47% y 8.18% acumulativo anual, respectivamente. Sin embargo, en el período 1970-80 alcanzan niveles que reflejan un alza sin precedentes, hasta convertirse en grave crisis en los primeros años de la presente década.

Si bien la disminución de la tasa de interés de la deuda externa representa cierto ahorro de la carga del servicio de la misma, esta disminución no compensó el deterioro en los ingresos como consecuencia de los menores precios para las exportaciones en 1984.

A fin de obtener fondos para el servicio de la deuda externa, el ahorro de las personas tuvo que transferirse al sector público, al empresarial o a los dos. Según el BID⁹, "el mecanismo más comúnmente usado para lograr esa transferencia fue una reducción en los salarios". Otras medidas económicas adoptadas para enfrentar esta situación consisten en la austeridad en el gasto público, en lo interno, y en la búsqueda de opciones para cumplir con el servicio de la deuda externa. Al mismo tiempo, en la mayoría de países se ha

dado un estímulo a la promoción de exportaciones, en especial las no tradicionales, lo que se generaliza en el Caribe y América Central para aprovechar mecanismos como los de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

El endeudamiento refleja el hecho de que las necesidades de financiamiento han sido superiores al ahorro interno; en efecto, entre 1960 y 1980 la tasa de crecimiento de la inversión interna bruta fue de aproximadamente un 7% anual, y entre 1981 y 1983 el promedio de la variación anual fue negativo en -8.4% para la región como un todo.

La situación de falta de liquidez que enfrentan algunos países para cumplir con sus compromisos financieros está afectada, no sólo por el servicio de la deuda sino por los intereses de la misma, que en algunos países como Costa Rica llegan a representar el 10% del PIB o un tercio del valor de sus exportaciones, lo que significa que el refinanciamiento por sí solo no resuelve el problema de los intereses.

La composición del origen de los préstamos a América Latina ha sufrido un cambio marcado. En 1982, un 70% de la deuda pública externa estaba en manos de acreedores privados (proveedores, bancos y bonos), y 30% en manos de entidades acreedoras (multilaterales y bilaterales), a diferencia de una distribución de alrededor del 50% para cada grupo de acreedores en 1960. Dentro de esa composición, la banca privada pasa de un 16% de los préstamos en el año 1960 al 55% y 60% en 1980 y 1982, respectivamente, en su participación como acreedora de la deuda pública externa de los países de América Latina y el Caribe.

A partir de 1975 se fortalece la participación del Sistema Bancario privado como elemento financiero para los países de la región, debido a la necesidad de reciclar los petrodólares.

Este cambio estructural en las fuentes de recursos financieros indica por un lado el aumento dinámico en los procedimientos y mercados financieros

internacionales, y la integración de América Latina y el Caribe a esos mercados internacionales de capital, y por otro lado, una disminución de los recursos con que cuentan las instituciones financieras internacionales. Este cambio en las estrategias y operaciones repercute en los términos y condiciones de los préstamos, así como en el proceso de acumulación de la deuda externa y, por ende, en la capacidad de pago de los países, cuando los acreedores deciden simultáneamente restringir los mercados de capital.

Un efecto colateral de la crisis ha sido la disminución de las transferencias netas de recursos financieros externos hacia los países de la región, las cuales llegaron a ser negativas en 1982 y 1983 por montos de US\$ -16 600 y US\$ -27 700 millones respectivamente; es decir, que muchos países pasaron a ser exportadores netos de capital.

Esta situación proviene del aumento de egresos por pago del servicio de la deuda, fuga de capitales, retribución de inversiones privadas y por disminución de ingresos por menor inversión externa y préstamos; esto último por la decisión de los países de no endeudarse o por temor de los entes financieros de no poder recuperar los préstamos.

Esta transferencia neta de recursos de la región hacia el exterior constituye un problema serio y un obstáculo al desarrollo que ha llevado a realizar esfuerzos para demostrar una mayor capacidad de pago, especialmente mediante restricciones internas y fomento a las exportaciones.

La balanza de pagos

La evidencia empírica señala que en el período 1960-70 las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron superiores a las de las importaciones. Si bien es cierto que para el período 1970-80 dicho fenómeno se revirtió, se debe al incremento en la factura petrolera para los países no productores y al crecimiento desproporcionado en las importaciones de los países exportadores de petróleo provocado por el aumento sustancial de sus ingresos.

La balanza comercial inicia en 1980-81 un proceso acelerado de deterioro, es decir, las importaciones disminuyen a un ritmo menor que las exportaciones, como resultado de un desfase en el proceso de ajuste de las importaciones con respecto a los efectos de la crisis financiera internacional. En 1983-84 la situación mejora, sin embargo, la balanza comercial positiva no significó un mayor incremento en las exportaciones sobre las importaciones, ni una actividad económica creciente. De hecho, el superávit de los últimos años hasta 1984 en América Latina y el Caribe proviene de una mayor contracción en las importaciones.

Es posible que dichos problemas se deban a que la reactivación económica de los países industrializados no ha sido suficiente para un incremento sustancial de sus importaciones de productos primarios y de los precios de los mismos (en 1984, los precios disminuyeron casi en un 9.5%), y en parte a que los tipos sobrevaluados de cambio que han existido en algunos países de América Latina han contribuido a que no se aprovechen las ventajas de la economía internacional mediante mayores exportaciones.

La contracción de las importaciones indica la magnitud del costo de los esfuerzos de ajuste interno que los países han realizado para reducir el desequilibrio externo, que constituye una decisión crítica, en la medida en que dichos ajustes conducen a una subutilización de la capacidad instalada y una contracción económica que podría llegar a socavar la estabilidad social y política en muchos de los países.

Esta situación es bastante generalizada e indica el deterioro económico, el alto grado de iliquidez y la falta de divisas de los países de la región. Asimismo los países con un mayor porcentaje de deuda externa total respecto al PIB (excluyendo Venezuela), son los que tienen una participación mayor del sector público en el endeudamiento externo.

Algunas opciones frente a la crisis

Dado que son escasas las posibilidades de alcanzar tasas de crecimiento económico sustanciales (por ejemplo el 5% anual o más) durante varios años, no

se dispone de los recursos externos necesarios para inversiones productivas y, por consiguiente, para ocupar productivamente el principal recurso de América Latina, sus recursos humanos, a menos que se inicie un gran número de pequeños proyectos, productivos y de infraestructura, que no necesiten de divisas y que aprovecharían con mayor eficiencia el enorme potencial de un creciente número de ciudadanos en edad de producir, en la actualidad desempleados o subempleados.

La crisis financiera ha sido y es analizada por los organismos internacionales y de cooperación hemisférica, regionales y subregionales, con el propósito de encontrar alternativas de solución. Estas con frecuencia se refieren a la reducción del pago de la deuda a un porcentaje fijo del valor de las exportaciones y la adopción de convenios de reconversión de los préstamos a mayor plazo.

Varios países han negociado acuerdos con gobiernos amigos, banca comercial y con el Fondo Monetario Internacional, a fin de inyectar en sus economías recursos monetarios requeridos con urgencia. Como contrapartida, los países se comprometen en muchos casos con obligaciones de "condicionalidad cruzada" entre los varios acreedores, a reordenar sus políticas económicas -en particular de política cambiaria- y adoptar una línea de austeridad en el gasto público. Con tal propósito, eliminan diferentes subsidios, en especial a los precios de ciertos productos alimenticios, combustibles y tarifas de transporte colectivo.

Las soluciones adoptadas en algunos países por iniciativa propia, como consecuencia de acuerdos de renegociación de la deuda o por recomendación del Fondo Monetario Internacional, están generando mucho descontento popular y una erosión del sustento político para poner en práctica tales medidas, sobre todo dificultan la administración de la política económica.

Hasta la fecha no parece que se hayan encontrado opciones satisfactorias para enfrentar el problema. Mientras subsista la alta dependencia para generar recursos de pago a través de las exportaciones de productos primarios no es

posible esperar una fácil solución del problema de endeudamiento externo, pues los precios de estos productos no compensan la mayor parte de las veces las alzas de los precios de los bienes importados y los efectos derivados del aumento de la demanda externa son parcialmente neutralizados por el deterioro en los precios de algunos de los principales productos de exportación de la región, como por ejemplo, el caso del azúcar.

En una perspectiva de largo plazo, parece conveniente retomar los esfuerzos tendientes a reforzar la contribución de la agricultura al resto de la economía. De ese modo, se maximizarían las ventajas comparativas existentes en la región mediante un uso más intensivo y más eficiente de los recursos naturales y humanos disponibles.

En el actual período de estancamiento económico y crisis que para muchos países ha significado además altos niveles inflacionarios, el comportamiento de la agricultura ha sido bastante favorable en relación con los demás sectores económicos y con la economía en general. Como consecuencia, la agricultura ha mitigado en mayor o menor grado, y de acuerdo con su importancia en cada país, la grave crisis y sus negativas consecuencias sociales. Tal aspecto debe ser cuidadosamente analizado, pues demuestra la urgencia de mantener un sector agrícola técnica y económicamente viable que en muchos casos puede dinamizar el resto de la economía, y, en aquellos países en que predomina el sector industrial, minero o petrolero, atenuar algunos de los efectos desfavorables de la crisis, como sería la reducción de las presiones inflacionarias mediante una mayor oferta agrícola de origen interno.

Para profundizar en un análisis de este tipo, deben ser tomados en consideración algunos aspectos que se derivan de lo expresado en los Capítulos anteriores, reiterando incluso algunos indicadores básicos, entre los cuales se mencionan como relevantes los siguientes:

- A pesar de la disminución de la PEA agrícola de 54% en 1950 a 35% en 1980, el PIB agrícola creció en el mismo período al 3.3% anual en promedio, lo que demuestra su potencial durante un largo período y la posibilidad de un aumento sustancial de la productividad per cápita.

- Mientras el conjunto de los sectores económicos de los países continuó creciendo a tasas anuales más altas que el sector agrícola en el período que va de 1974 a 1980 (5.1% y 3.5% por año, respectivamente) la recesión económica de 1981 a 1983 afectó en forma mucho más desfavorable los otros sectores económicos (en especial minería, industria y construcción) que al sector agrícola. Entre 1980 y 1983, las economías de los países de la región experimentaron un decremento acumulativo anual que equivale al -2.58%, mientras que en la agricultura las tasas de crecimiento entre 1980 y 1983 alcanzan un aumento neto acumulado del 5.3% anual.

- El cambio de la estructura productiva y el rápido aumento de la población, unido a un alza anual estimada del ingreso per cápita de 1.5% y un alto coeficiente de la elasticidad de ingresos por alimentos del orden de 0.7%, determina un incremento anual de la demanda de alimentos igual al 3.5% por año o más, si se tiene en cuenta que en 11 de 25 países los valores anuales promedio del crecimiento de la población son mayores a 2.4% y en algunos casos llegan a tasas anuales del 3%.

Para muchos de los países de la región, la capacidad de atenuación por parte del sector agrícola de los efectos desfavorables de la actual recesión económica se debe en parte, a su estructura interna y la división de la producción en muchas empresas pequeñas. Las estimaciones preparadas por López Cordovez¹⁰, con base en la información de censos agrícolas, constituyen solamente indicaciones de lo que ocurre de una manera general en la agricultura, sin embargo, proporcionan una primera aproximación y confirman la percepción de que una proporción sustancial de ciertos productos agrícolas proviene de los pequeños productores.

Este comportamiento positivo de la demanda interna, junto con la necesidad de mantener o ampliar los volúmenes de exportación de alimentos y materias primas agrícolas, exige volúmenes considerables de producción y oferta agrícola a precios competitivos y da una oportunidad mayor al sector agropecuario, lo cual tiene importantes implicaciones en la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, se reconoce que frente a otros grandes bloques geográficos, Latinoamérica y el Caribe tienen recursos naturales suficientes y exhiben la menor proporción de tierra cultivada con respecto a su potencial, 16.7% versus 70.8% en Asia, por ejemplo. Además, la región posee la mayor proporción de tierra potencialmente cultivable en relación con su superficie total, 36% versus 20% para los demás grandes bloques, lo cual permite diseñar con imaginación y decisión nuevos esquemas de política y formas de ejecución, con énfasis en el papel que deben desempeñar la agricultura y el sector rural.

La discusión de opciones sólo puede hacerse a nivel nacional mediante el análisis de interrelación y de balances entre modernización tecnológica y mejores servicios, por un lado, y cambios en la estructura de tenencia de la tierra y organización campesina, por otro, asimismo, pueden ser evaluados sus recursos naturales y humanos, analizando todo lo que afecta al sector agropecuario, con el objeto de que se armonicen las diferentes estrategias, políticas y medidas de desarrollo dentro del contexto de cada país.

Alternativas a nivel nacional

Se reconoce teóricamente que el Estado atiende en cada país los intereses de los diferentes grupos, arbitra conflictos y toma decisiones anteponiendo siempre los intereses nacionales. Es preciso analizar la conveniencia y posibilidad de que en la coyuntura actual sean tomadas decisiones que comprometan a toda la sociedad para dar una mayor prioridad a la agricultura, sobre todo en aquellos países en que este sector tenga mayores posibilidades de contribuir a la solución de la crisis.

A fines de los años sesenta, J. H. Adler, economista del Banco Mundial, al referirse a la experiencia acumulada durante aquella década, observó una generalizada ineffectividad de los estímulos para sustentar y mejorar la productividad rural, y añadió que el desarrollo económico no sólo significa la industrialización de la economía sino que requiere una expansión de la producción agrícola.

En una perspectiva de largo plazo, parece conveniente, sobre todo para aquellos países de economías esencialmente agrícolas, redoblar los esfuerzos para dinamizar las contribuciones de la agricultura al resto de la economía. A pesar de las dudas existentes sobre la posibilidad de que la reactivación económica genere un auge importante en la demanda de productos de origen agropecuario, es conveniente adoptar políticas y medidas a nivel de cada país para mejorar la competitividad de esas exportaciones y aumentar las probabilidades de exportación de productos no tradicionales aprovechando los recursos naturales y las ventajas comparativas que posea cada país.

La reducción de importaciones vía sustitución podría realizarse con éxito en los productos agrícolas; para ello sería necesario formular políticas no sólo a nivel nacional sino concertadas a nivel subregional y regional, promoviendo el intercambio entre los países latinoamericanos, en un esfuerzo conjunto por sustituir las importaciones agrícolas, que en 1983 ascendieron a US\$ 8 500 millones.

La mejora en la competitividad de la producción agrícola a nivel internacional y la posible sustitución de importaciones de estos productos, a nivel nacional y regional, más el aumento de la demanda efectiva interna, determinarán en gran parte el papel futuro del sector agrícola. La potencialidad de este sector reside en que cuenta con recursos naturales y humanos suficientes, si son apoyados con los aportes financieros y tecnológicos necesarios. En la actual coyuntura, todos los países de América Latina y el Caribe tienen oportunidad de aprovechar sus recursos naturales, conjugados con una fuerza de trabajo hoy parcialmente marginada o subempleada, a través de inversiones y tecnologías que impliquen uso intensivo de mano de obra. En algunos casos o a un plazo mayor, la tecnología moderna y la alta inversión proporcionan mayores ventajas.

En situaciones críticas como la actual, se espera que se haga realidad la permanente esperanza de que el sector agrícola genere medios adicionales de pago para que el servicio de la deuda externa contribuya al mejoramiento de la balanza de pagos, incremente los ingresos fiscales, retenga la población rural en el campo, proporcione ocupación a la mano de obra disponible, diversifique

las exportaciones y sustituya las importaciones. En suma, que se constituya en el factor primordial de la reactivación económica y en sostén del desarrollo en aquellos países con un sector agropecuario importante.

Las políticas de reactivación de la agricultura deben poner más énfasis y tener en cuenta la enorme importancia del aprovechamiento de los recursos naturales en el contexto de un sistema de conservación de los mismos y de protección del medio ambiente, aspecto que en muchos casos ha sido relegado.

En el rediseño de la política agrícola debe, asimismo, otorgarse prioridad a los recursos humanos en la agricultura y aprovecharse la experiencia de sociedades más desarrolladas, en las cuales ese énfasis ha sido una de las principales estrategias de desarrollo. Al mismo tiempo, se debe asegurar que la actividad agrícola genere ingresos que sea distribuidos equitativamente, con el propósito de compensar y motivar en forma adecuada a los diversos factores productivos en la agricultura.

En la medida en que el sector responda a todas estas contribuciones y expectativas, la transformación económica determinará una nueva importancia relativa de la propia agricultura en la economía global y un mayor peso económico y político en relación con otros sectores.

En otra parte de este documento se hace referencia a algunos de los factores desfavorables que, en diferente medida en cada país, afectan el comportamiento de la agricultura de la región. También se presenta una breve relación de los aspectos positivos que permiten mantener la esperanza de un mejor futuro para la agricultura latinoamericana. El balance de unos y otros factores plantea la necesidad de fortalecer ciertas condiciones fundamentales del desarrollo agropecuario que son señaladas a continuación.

Considerando que sobre los enfoques y estrategias para el desarrollo de la agricultura han sido realizados múltiples estudios a nivel de cada país, únicamente son enumerados, sin discutirlos, los temas y enfoques relevantes que

se prevé serán objeto de atención en un grupo importante de países de la región a la luz de la situación actual. Entre ellos pueden ser mencionados los siguientes:

- Estrategia de desarrollo con mayor énfasis en la agricultura.
- Modificaciones en la política global con el objeto de estimular la agricultura.
- Modernización tecnológica.
- Aumento en la producción y productividad.
- Tenencia de tierra y reforma agraria.
- Ampliación de la frontera agrícola.
- Bienestar rural, regionalización y descentralización.
- Políticas de precios agrícolas.
- Marco jurídico y mayor concertación y apoyo al sector privado.
- Capacitación de cuadros técnicos.
- Fortalecimiento del sector público agrícola.
- Coordinación interinstitucional.
- Enfoque de pequeños proyectos.
- Apoyo específico a un sector de economía de interés social, cooperativas, empresas comunitarias y otras empresas asociativas.
- Políticas diferenciadas para los diferentes tipos de productores, grandes, medianos, pequeños y sectores organizados.
- Democratización del crédito a la agricultura.
- Sustitución de importaciones.
- Estímulo y promoción de exportaciones.
- Balance entre crecimiento y redistribución de ingresos.
- Integración vertical y apoyo a la agroindustria.
- Mejora de la comercialización y disminución de pérdidas postcosecha.
- Uso de la informática por medios modernos.
- Mejoramiento de capacidad empresarial en todos los tipos de empresas.

Todos esos aspectos, y otros que surjan del análisis situacional de cada país, deberían ser integrados en estrategias de desarrollo nacional que permitieran realizar las expectativas crecientes de una vida mejor para los agricultores y la población rural.

4. PRINCIPALES OBSTACULOS DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

En múltiples casos las políticas económicas de los países afectan en forma negativa a la agricultura. Por ello la estrategia de desarrollo global tiene gran importancia, debe tratarse de influirla para que las políticas crediticias, salarial, monetaria y fiscal sean favorables a los agricultores.

Prácticamente no existen políticas deliberadas para la apropiación de los excedentes en los países de la región. Sin embargo, de alguna manera los beneficios de la agricultura se revierten, en especial para beneficio de los sectores no agrícolas de la economía.

Por otro lado, debido en gran parte a las imperfecciones del mercado, tanto de insumos como de productos, y a la escasa eficiencia en la comercialización, la poca información sobre las condiciones de oferta y demanda del mercado agrícola y los problemas inherentes al transporte de la producción, se conforma una relación entre los precios pagados y precios recibidos poco favorable para los agricultores.

Se hace referencia sucinta a continuación a tres factores desfavorables que, en diferente medida en cada país, se considera afectan el comportamiento de la agricultura de la región. Entre los principales factores que en mayor o menor grado restringen el desarrollo de la agricultura, pueden ser mencionados el problema de tenencia y concentración de la tierra cultivable, que tiene un carácter estructural y los problemas de la escasez de recursos de inversión y de crédito y las tendencias descendentes de los precios, que tienen carácter coyuntural.

Esos son los tres temas que se discuten en esta parte del documento. Es evidente, sin embargo, que hay otras áreas problema relevantes para algunos países que, por haber sido consideradas en otros foros, no se mencionan aquí.

Problemas de acceso al recurso tierra

Diversos estudios sobre la pobreza en América Latina demuestran que aproximadamente una cuarta parte de la población urbana y el 62% de la población rural son considerados por debajo de la línea de pobreza. En promedio, dos de cada cinco familias se consideraban en esa situación a principios de la década pasada.

La incidencia de la pobreza rural no es menor del 20% en ninguno de los países, y en algunos llega a valores superiores al 60%. La pobreza rural obedece en parte a la estructura de las pequeñas explotaciones sin capacidad de inversión y al elevado número de campesinos sin tierra, o con tierra insuficiente.

A principios de la década actual, el 78% de las unidades de explotación en la agricultura de la región pertenece a pequeños productores, según el criterio del tamaño de la propiedad, sin embargo, solamente el 18% de la tierra corresponde a estas unidades, y de esa superficie sólo la tercera parte corresponde al área cultivable. Por otro lado, el 22% de las explotaciones considerado como de agricultura de carácter empresarial posee el 82% de la tierra total, de la cual prácticamente dos terceras partes corresponden a áreas cultivables.

El problema del recurso tierra en la mayoría de los países de la región no reside en su falta o escasez, sino en la necesidad de acceso a la tierra en un contexto institucional, legal y económico favorable a una alta proporción de la población rural, cuya ocupación económica y modo de vida depende de ese recurso.

Durante los primeros años de la década de 1950 el índice de concentración de la tierra (que relaciona los porcentajes de la superficie de tierra en fincas con el porcentaje del número de propietarios), alcanza a valores iguales o superiores a 0.80 en 17 países de la región; el promedio es de 0.86, indicativo de una extrema desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra.

Entre 1970 y 1979, en diez países de la región (cuatro de la América Central, dos del Caribe y cuatro de América del Sur), el coeficiente de concentración fue de 0.81, un poco inferior al de estos mismos países 20 a 25 años antes.

El porcentaje de las familias rurales desposeídas o casi desprovistas de tierra en esos diez países, a fines de la década pasada, varía entre el 55% y el 85%. Esos porcentajes se observaron aún en países que han realizado profundas transformaciones agrarias¹¹.

A finales de la década pasada cerca de 95.2 millones de personas de la población rural carecían de tierra o tenían superficies insuficientes. Además, debe considerarse que en la disponibilidad de la tierra no cuenta sólo la cantidad sino también la calidad, en términos de fertilidad, disponibilidad de aguas, topografía, localización respecto a los mercados de consumo, otros, que permiten la intensificación y diversificación de la producción.

El nivel de subempleo en la agricultura también se origina en parte en la insuficiencia o falta de acceso al recurso tierra. En 1980 se estimó que el subempleo en el subsector de la agricultura tradicional varía desde índices relativamente bajos de 6% y 10% para los países del Cono Sur, hasta cerca del 75% en países donde la actividad agropecuaria representa la principal fuente de ocupación del sector rural.

Esta situación de acceso limitado o inexistente al recurso tierra, unida a problemas como la falta de servicios de apoyo a la producción en forma de asistencia técnica, crédito, facilidades de comercialización, relación desfavorable de términos de intercambio y otros, determinan el enorme éxodo rural que precipitó un rápido crecimiento urbano que ha aumentado desde 1 de 10 habitantes, a principios del siglo, a una relación aproximada de 7 cada 10 para mediados de la década actual. Otros factores que inciden en este proceso tienen que ver con la insuficiencia de recursos físicos y monetarios, con un limitado apoyo institucional y con débiles incentivos económicos. En efecto, estos problemas estructurales de la agricultura son comunes a la gran mayoría de los pequeños y medianos productores de América Latina, y generan en gran

parte la emigración de millones de personas del área rural a los centros urbanos, donde a la vez existen ciertos elementos de atracción tanto reales como ficticios.

Uno de los objetivos implícitos en los programas de reforma agraria es retener a la gente en el campo y ampliar su base de recursos y seguridad de empleo. El logro de este objetivo, a través de políticas que permitan un adecuado acceso a tierras con buenas características naturales y económicas, debiera aliviar en alguna medida este grave y creciente problema de la agricultura en la mayoría de los países de la región. De otra manera, la pobreza rural seguirá trasladándose a los centros urbanos, donde las demandas y presiones sociales son aún más difíciles de satisfacer.

Limitaciones de recursos financieros y de crédito agrícola

Por mucho tiempo se ha lamentado la falta de capital de inversión en los países en desarrollo y en especial en los de menor desarrollo relativo. En la mayoría de los países de América Latina se ha llegado a considerar que la falta de capital para inversiones productivas constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar con plenitud el desarrollo económico y social.

Un estudio sobre los gastos del gobierno de nueve países de la región durante el período 1950-78 ilustra el alcance de las inversiones y sus contribuciones: "Los gastos del gobierno en la agricultura (excluyendo gastos en educación y salud) aumentaron a una base anual del 8 por ciento en promedio con gran variación entre los países. Estos gastos representan en promedio al 1 por ciento del PIB. Al comparar los gastos con el valor agregado, varían del 3 al 2 por ciento de este valor. El total de los gastos fue igual a US\$ 200 millones en 1950 y a US\$ 2 100 millones en 1978, expresados en dólares constantes de 1960".¹²

Los préstamos de organizaciones internacionales financieras a la agricultura, en especial del BID, representaron entre 1961 y 1977 aproximadamente un 8.8% del promedio de todo el gasto de los nueve gobiernos analizados (esos

países fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela).

Una estrategia de reactivación económica necesariamente debe comprender una pronunciada acentuación del movimiento de capitales hacia la región, como estímulo para una mejor opción con el propósito de recursos de inversión, tanto para la economía global como para fortalecer la capacidad de oferta de la agricultura. Como la situación internacional es muy fluida, hay un mercado internacional de capitales, la flotación de las monedas y la estabilidad económica y política y muchos otros factores, inciden sobre el movimiento de capitales, este tema debería analizarse en profundidad.

Es conveniente mencionar por otro lado, que el crédito agrícola institucional, público y privado, constituye a nivel de las unidades de producción una de las principales fuentes de inversión y capital de trabajo. Los altos riesgos que confronta el crédito a la agricultura y en especial a los medianos y pequeños productores, con su reducida base de recursos, baja capacidad de negociación en los mercados y en general limitada productividad, han motivado que en la mayoría de los países de la región se crearan bancos de desarrollo para la atención prioritaria de esos productores.

Sin embargo, la cobertura de los programas de crédito es realmente baja. Diversos estudios indican que, en promedio, sólo uno de cada siete productores que reciben crédito lo obtienen de fuentes institucionales públicas, los demás recurren a préstamos a menudo bajo condiciones muy desventajosas para el productor, con tasas reales de interés más altas y términos más cortos.

Comportamiento de los precios agrícolas

La producción agrícola, tanto para mercados internos como para la exportación, está sujeta a considerables variaciones estacionales e interanuales en los precios.

Los precios de los productos agrícolas han aumentado en el largo plazo a una tasa inferior a la de los productos manufacturados, lo que confirma que los términos de intercambio son desfavorables para los productos primarios.

El índice preparado por el Banco Mundial sobre el poder de compra de diferentes categorías de productos primarios exportados por los países en desarrollo, para el período 1948 a 1984, demuestra que con excepción del petróleo (cuya tendencia es ascendente a partir de 1974 y sólo ha disminuido ligeramente en los últimos dos años), los valores para 33 productos entre alimentos, materias primas agrícolas, metales y minerales, reflejan una tendencia decreciente en los años indicados, con dos períodos de reversión al alza para todas las categorías de productos, uno en los años iniciales de la década de 1950 (guerra de Corea) y otro en 1974 como consecuencia de los drásticos aumentos en los precios del petróleo.¹³

La mayor variación se nota en los alimentos y materias primas agrícolas, en el total para la agricultura el poder de compra estimado de los productos es en 1984 sólo 64.5% en comparación con el año 1948.

Otro aspecto relevante es la fuerte caída en el índice del poder de compra para todas las categorías de productos primarios, entre 1980 y 1984. La mayor disminución se produce en los alimentos, que pierden una tercera parte de su poder de compra en ese corto período, los metales, minerales y la madera reducen su poder de compra aproximadamente de una décima a una sexta parte en los cuatro años.

A pesar de que los precios de los productos agrícolas exportables aumentan en el período que va de 1970 a 1980 y algunos llegan a más del doble, los precios sufren una contracción a partir de 1980 que se mantiene hasta 1983. Con base en un número índice igual a 100 en 1980, los valores del índice de categorías de productos agrícolas muestran el siguiente comportamiento:¹⁴

Índice de categorías de productos agrícolas			
	1970	1980	1983
Alimentos	32.0	100.0	74.5
Materias primas	31.6	100.0	85.4

Como puede apreciarse, la inestabilidad de los precios agrícolas, es marcada en la categoría de alimentos. Esta situación de deterioro ha continuado en 1984 y en lo que va de 1985. Un trabajo de CEPAL¹⁵ explica esta situación en los siguientes términos: "Los precios de los productos básicos que exportan los países latinoamericanos se encuentran en un nivel sumamente deprimido, solamente comparable, en algunos casos, a los de la crisis de los años treinta, con ello la relación de intercambio de la región fue veinte por ciento más baja en 1984 que en 1980. Además, ha continuado deteriorándose en 1985, en alrededor del 10 por ciento respecto a 1984".

Se explica en ese trabajo que el alto nivel de las tasas nominales y reales de intereses tiene escasos precedentes y que existe una demanda poco dinámica para las exportaciones tradicionales, como consecuencia del lento ritmo de recuperación económica de los países desarrollados y el aumento del proteccionismo en varios de esos países. Por otro lado la flotación de las diversas monedas incide en los precios agrícolas.

El futuro inmediato de los precios de los productos agropecuarios tradicionales de exportación no parece favorable, y por consiguiente son pocas las posibilidades de que varíen los términos de intercambio. La demanda de una alta proporción de productos agrícolas crece lentamente en comparación con otros bienes y servicios y por ello los costos de producción jugarán un papel importante en la competencia internacional.

5. FACTORES FAVORABLES

Recursos naturales

La historia de la Conquista y posterior desarrollo de América Latina muestra la hegemonía de un pequeño número de personas cuyo principal propósito fue explotar las riquezas naturales. Centros de población permanente fueron establecidos donde se encontraron metales preciosos u otros productos de exportación a Europa (cacao, cuero, otros). Las explotaciones mineras permitieron a su vez el incremento de la agricultura, determinando que la infraestructura fuera también orientada a cumplir ese propósito. Las redes de ferrocarriles y carreteras fueron diseñadas para establecer conexión entre minas y plantaciones y los puertos.

Debido a la heterogeneidad de los países de América Latina y el Caribe, la disponibilidad en calidad y cantidad de recursos básicos para la agricultura, en especial tierras aptas y recursos hídricos, es muy diferente entre países, lo cual es muy difícil especificar en un documento como éste que tiende a la generalización sin dejar de reconocer la necesidad de estudios y análisis a nivel de país.

Tierra:

De toda la superficie de América Latina (excluyendo áreas cubiertas con agua), 9% de las tierras son arables, 26% corresponde a pastizales cultivados y pastos naturales, 49% a bosques, el 16% restante a otras categorías como tierras sin uso o dedicadas a áreas urbanas, carreteras u otros propósitos.¹⁶

La superficie arable por habitante en América Latina se asemeja al valor promedio mundial, que es de 0.5 ha (sin incluir tierras dedicadas a pastos, que en esta región son más abundantes que en otras regiones en desarrollo). Las variaciones entre países son considerables; la relación más favorable se encuentra en la Argentina, con un valor aproximado estimado para 1985 de 0.82 ha por habitante. En general los países de la subregión templada de Sudamérica son los que tienen valores más altos en la región. En el Caribe

existe una relación de 0.20 ha por habitante. El Salvador y Haití son los países que en la actualidad cuentan con la relación más baja, 0.10 y 0.09 ha por habitante.*

Aproximadamente dos terceras partes de la tierra arable total de la región, -algo más de 114 millones de hectáreas- estaban cultivadas en 1977.¹⁷ Una parte bastante significativa de las tierras enfrentan con frecuencia períodos deficitarios de humedad.

En relación con el recurso suelo, a medida que aumenta la demanda por el mismo las nuevas tierras incorporadas a la producción como consecuencia de la ampliación de la frontera agrícola son, en algunos casos, de inferior calidad y menos competitivas, debido tanto a los problemas de acceso a los mercados de consumo, como a otros. La intensa explotación de los bosques ha determinado una virtual desaparición de ciertas especies de madera duras, y la explotación de los recursos pesqueros ha causado la disminución considerable de algunas especies marinas.

La incorporación de nuevas tierras a la producción significa además grandes inversiones de capital, que requieren complejos procesos de planificación, organización y ejecución para la utilización eficiente de los recursos en términos técnicos y económicos.

A esto se agrega que en algunos países la frontera agrícola no explotada genera situaciones problemáticas entre los colonizadores en torno a la posesión y usos de la tierra que en algunos casos llegan a extremos de violencia.

* El valor estimado de superficie arable por habitante en los Estados Unidos de América en la actualidad sería aproximado a 0.79 ha y cerca de 93 ha por persona empleada en la agricultura, mientras que este valor para el caso de la América Latina escasamente alcanza a 3.3 ha por trabajador agrícola.

Por otra parte, las grandes inversiones necesarias para la explotación de ciertos recursos, las condiciones relativas al derecho de propiedad y administración de los mismos, y los problemas derivados de la inestabilidad económica y política en algunos países, constituyen otros factores limitantes de la explotación.

Por tales razones, es necesario ponderar con detenimiento el grado de conveniencia de orientar el desarrollo económico con base en la explotación de ciertos recursos naturales que muestran claras ventajas comparativas de producción, pero están sujetos en mayor o menor grado a las limitaciones de la demanda y a la consecuente inestabilidad de precios e ingresos que confrontan los países exportadores. Otros problemas son los cambios tecnológicos que en forma continua están sustituyendo ciertos productos primarios por otros sintéticos.

Todo esto determina la necesidad de considerar las siguientes opciones, en cuanto a la mejor conservación y utilización del recurso tierra habilitado al presente:

- i) Un mejor aprovechamiento y conservación de la tierra, incluyendo un mejor conocimiento de los suelos, la recuperación de tierras mediante riego y avenamiento, el mejoramiento de los sistemas de riego y el mantenimiento adecuado de los mismos, la prevención de la erosión y salinización y, en general, prácticas de conservación.
- ii) El incremento de la productividad por unidad de superficie, a través del mejoramiento de la tecnología, la incorporación de los insumos no convencionales (abonos y fertilizantes), la intensificación del uso de los insumos tradicionales mediante plantaciones más densas, cultivos múltiples, otros. Es posible, asimismo, intensificar el valor económico de la producción al sustituir cultivos o crianzas por otros de mayor rentabilidad e introducir paquetes tecnológicos basados en insumos que se refuerzan uno a otro y producen efectos exponenciales en los rendimientos.

Las alternativas mencionadas para mejorar el aprovechamiento y conservación de las tierras y la intensificación de la producción han sido ya validadas en varios países de la región en cuanto a resultados. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el relativo éxito de una o varias de las opciones requiere a su vez favorables condiciones climatológicas, biológicas, físicas y económicas, e incentivos y servicios de apoyo que permitan su aceptación y adopción.

Recursos hídricos:

A pesar de la riqueza hídrica de la región existen varios problemas: la distribución geográfica de la precipitación es muy desigual, con variaciones en el promedio anual desde 1 mm en Arica, Chile, hasta casi 8 000 mm en Quibdó, Colombia. La distribución de la precipitación en el año es también muy desigual en países y subregiones específicas, lo cual determina la necesidad de disponer de agua suplementaria en la época seca. Finalmente, una alta proporción de la población no habita las zonas de precipitación más adecuada para la producción agrícola. La población se concentra en zonas donde la precipitación es al respecto escasa y las corrientes fluviales son reducidas y en sumo grado variables.

Hasta 1979, más de 13.6 millones de hectáreas fueron incorporadas a la agricultura de riego en América Latina, lo que representa alrededor del 10% de las tierras cultivadas. De esta fracción similar a la de Estados Unidos, el 80% se concentra en cinco países: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

Uno de los aspectos más importantes en relación con el recurso tierra se refiere a la posibilidad de ampliar la superficie para cultivos y pastos, y a los costos que implica esta expansión. El potencial de tierras para cultivo y riego en América Latina está sujeto a controversia, debido a la inexistencia de información básica. Se ha estimado (en el año 1975) que para diferentes tipos de tierras, en relación con el nivel de precipitación (alto, bajo, desértico, etc.) la reserva disponible representaría poco más o menos tres veces más que las respectivas superficies de tierra en uso.¹⁸

Millones de hectáreas de tierras de reserva determinan que este recurso tenga capacidad suficiente para satisfacer las demandas actuales y futuras. Sin embargo, su posible incorporación a la producción implica muchos y complejos problemas y considerables inversiones monetarias. No todos estos suelos reúnen condiciones de fertilidad, localización, humedad y drenaje. Si estas tierras de cultivo y riego en reserva tuviesen características similares a las explotadas a este momento (salvo las referidas a su localización, pues estarían más alejadas de los mercados urbanos), alrededor del 10% se podría considerar sin serias limitaciones. Del resto, alrededor del 30% de las tierras estarían sujetas a sequías, casi un 50% a problemas de deficiencias minerales, toxicidad y en general poca profundidad, y el 20% a problemas de drenaje y bajas temperaturas, entre otros.

El aprovechamiento del potencial de las tierras por el riego está sujeto más que todo a factores económicos y a la tecnología aplicable en cada caso.

Recursos forestales:

Entre los recursos naturales de la región, a excepción de los recursos minerales, los forestales son quizá los que ofrecen un mayor potencial de desarrollo y, justamente por ello, los que más frustración provocan a causa de su deficiente explotación actual.

Es innegable que las reservas forestales constituyen un recurso muy importante para varios países de la región. Las exportaciones de productos forestales han aumentado de US\$ 221 millones en 1970 a US\$ 1 500 millones en 1980. Al mismo tiempo, a pesar de la magnitud de los recursos forestales disponibles, las importaciones fueron superiores a las exportaciones. En 1970, la América Latina importó productos forestales, tales como pulpa y papel, por un valor de US\$ 559.3 millones, que se incrementó a cerca de US\$ 1 700 millones en 1980.

Las críticas sobre la explotación y manejo de los recursos forestales se basan en que además de la degradación o destrucción de los bosques, causadas por incendios, plagas, enfermedades y vientos, existe una intensa e irracional

explotación comercial, se abaten extensas áreas para dedicarlas a la producción agrícola ganadera, se talan otras para la recolección de leña y se cortan, en forma selectiva, muchas maderas duras de alto valor comercial. FAO ha estimado que la deforestación en los países de la región alcanza por año cuatro millones de ha, mientras que sólo se establecen unas 300 000 ha de nuevas plantaciones. Esta relación desfavorable es compensada en parte, sin embargo, por una superior productividad de las plantaciones, en términos del crecimiento de la madera, que llega a alcanzar $15 \text{ m}^3/\text{ha}$ por año, en cambio, el crecimiento del bosque natural compacto es mínimo.

Las plantaciones forestales con objetivos industriales y para otros usos son en especial importantes en Brasil, Chile y Argentina. A finales de 1980 se habían establecido alrededor de 4.6 millones de ha, de los cuales 3.8 millones (cerca del 83%) fueron plantadas en Brasil. A pesar de que son pocos los países que tienen programas activos de renovación y expansión de este recurso natural, se estima que la producción industrial de la madera provendrá en el futuro, en su mayoría, de las plantaciones comerciales.

Otra contribución de creciente importancia es la biomasa, que ayuda a aprovechar el material vegetal de los bosques como combustible, para uso doméstico o para generar energía por combustión directa o mediante el carbón de leña.

La leña y el carbón de leña representan cerca de cuatro quintas partes del uso total de biomasa en la región,¹⁹ llegan a casi tres cuartas partes en Haití y superan las dos terceras partes en El Salvador, Honduras y Guatemala.

Se estima²⁰ que el desmonte de los bosques naturales se realiza a una tasa aproximada anual de 0.62%. Las implicaciones de esa situación son serias, ya que en algunas regiones han empezado a escasear ciertas variedades de maderas y se está deteriorando el control de las corrientes de agua y del deslizamiento de tierra en las laderas. A su vez, la sedimentación de las represas para riego o para la producción de energía eléctrica afecta su duración efectiva. La tala de bosques y sus consecuencias negativas en las cuencas

hidrográficas se debe en parte a la ampliación de la frontera agrícola, ya sea como resultado de procesos de colonización dirigida o espontánea, o de la creciente importancia de la producción pecuaria que requiere grandes áreas de pastizales para alimentar una población vacuna, que en algunos países de América Central se ha desarrollado bastante en los últimos 20 a 25 años.

Las perspectivas para el desarrollo forestal incluyen crecientes posibilidades de mercados para los productos arbóreos de la región, en particular de productos elaborados y de mayor valor como tableros de madera, pulpa de madera y papel; asimismo, dadas las favorables posibilidades técnicas que ofrecen las plantaciones de bosques, se espera que proporcionen la mayor parte de la madera industrial en los años venideros.

Existen dudas sobre el interés o la posibilidad de mejorar la legislación vigente para un mejor uso y aprovechamiento de este recurso. También es motivo de preocupación la cuestión de las inversiones requeridas por el ordenamiento de cuencas, la expansión de plantaciones y el desarrollo de la industria forestal. Además, se reconoce la necesidad de concientizar a los agricultores y otros sectores de población sobre la necesidad de conservar los recursos forestales, evitando la tala indiscriminada y la quema voluntaria o involuntaria de los bosques.

Pesca y acuicultura:

Se calcula que de 1980 a 1982 la producción de la región alcanza a unos 10 millones de toneladas, equivalentes casi a la sexta parte de la pesca total mundial.

La región ha sido tradicionalmente un exportador neto de productos del mar. Se estima que América Latina dispone de unos 4 millones de kilómetros cuadrados de superficie marítima con corrientes favorables para la vida marina y que dispone, además, de alrededor de 10.5 millones de hectáreas susceptibles de explotaciones pesqueras de agua dulce.

Las perspectivas de explotación de estos recursos para América Latina son optimistas por la variedad de riqueza potencial de las reservas de peces, crustáceos y moluscos en las costas oceánicas y el aprovechamiento de los recursos hídricos como lagos, ríos, etc.²¹ Las posibilidades de expansión de la acuicultura rural o semi-intensiva, que en la actualidad está desarrollándose con rapidez, se apoyan en la demanda interna potencial, propio de los mercados institucionales para estos productos (programas de alimentación escolar, etc.), y en la previsible expansión de las exportaciones. Se estima que la integración de la acuicultura dentro de las explotaciones será cada día más generalizada.

Productividad y potencial tecnológico

Dentro de este enfoque serán examinados a continuación algunos aspectos que permiten albergar cierto optimismo en cuanto al futuro cercano de la agricultura latinoamericana.

Existe en los centros de investigación de América Latina y el mundo capacidad para producir paquetes tecnológicos apropiados y capacidad de investigación científica para adaptar especies y sistemas de cultivos que, al ponerse a disposición de los agricultores a través de una transferencia de tecnología más intensa y adecuada a las circunstancias específicas de cada tipo agricultura y país, aumentarían la productividad.

La productividad de la PEA agrícola ha aumentado a un ritmo más o menos elevado en los últimos 50 años, especialmente en comparación con otros sectores económicos. El crecimiento sectorial anual del producto interno bruto, la población económicamente activa y la productividad, han sido analizados para los períodos 1925-55 y 1950-80 del siguiente modo:²²

	1925-1955			1950-1980		
	PIB	PEA	PRODUCTIVIDAD	PIB	PEA	PRODUCTIVIDAD
Total de la economía (%)	3.7	2.0	1.6	5.5	2.5	3.0
Agricultura (%)	2.7	1.4	1.3	3.5	1.0	2.5
Urbana (%)*	4.0	3.0	1.0	6.0	3.8	2.1

* Se calcula como la PEA no agrícola y no minera.

El mayor desarrollo de la economía urbana en ambos períodos es reflejo del alto crecimiento del sector industrial. El mayor nivel de aumento de la PEA urbana contrasta con su disminución en la agricultura. Las mejoras en la productividad (producto sectorial/PEA sectorial), son significativas, ya que prácticamente ella se duplica entre 1925-1955 y 1950-1980.

El ritmo de crecimiento del PIB en los últimos 30 años es también muy significativo en relación con el período previo considerado. Entre 1950 y 1980 el incremento del producto por trabajador del sector primario (que incluye la PEA agrícola y minera), en dólares de 1970, aumentó 2.2 veces, de US\$ 480 al US\$ 1 060, comparado con un aumento de 2.4 veces para la economía total (US\$ 1 150 a US\$ 2 750). Durante esos 30 años, la productividad en el sector privado llegó a valores de 3.1% a 3.4% anual en Argentina, Brasil y México.

Las tasas anuales de crecimiento de la producción de varias categorías de cultivos y de la producción pecuaria de 1969-1971 a 1978-1980 fueron positivas y bastante sustanciales, en especial para las oleaginosas como la soya, y para las aves en el subsector pecuario²³.

Queda mucho camino por recorrer en el incremento de la productividad; en efecto, existe una amplia diferencia en los rendimientos promedio para importantes cultivos entre América Latina y Estados Unidos de América, como se puede apreciar en los datos de la siguiente información comparativa para cultivos seleccionados en kg/ha para el año 1982.²⁴

	América Latina y el Caribe (kg/ha)	Estados Unidos de América (kg/ha)
Algodón	833	1 734
Arroz	2 092	5 315
Maíz	1 892	7 205
Trigo	1 841	2 396

Al mismo tiempo, existe un alto potencial para sobrepasar los rendimientos superiores de los Estados Unidos, en cultivos como algodón y trigo. También existe un amplio margen en muchos países y en algunos cultivos para acercarse a los valores promedio regionales.

Las mejoras tecnológicas ofrecen ciertas ventajas comparativas, en particular en términos de la relación beneficio-costos. Sin embargo, para ello es necesario desarrollar políticas que permitan incentivar a los productores a aceptar y adaptar los resultados de la tecnología moderna.

Los nuevos avances de la investigación sobre la tecnología de la producción agropecuaria están cambiando notablemente las ventajas comparativas tradicionales entre países y regiones. Se cuenta con evidencias de estos cambios, tales como los avances de la ingeniería genética, el uso racional de los recursos naturales, la optimización del uso de insumos como fertilizantes y plaguicidas, las medidas de conservación postcosecha, y la utilización de productos tropicales poco conocidos para la alimentación y para la producción de energía.

Los adelantos tecnológicos podrían transformar la agricultura del futuro, y si América Latina y el Caribe no quieren quedarse atrás sería necesario apoyar los organismos vinculados a la ciencia y tecnología agropecuaria, que fueron creados en la región alrededor de 1960/70 y en algunos casos se encuentran en estado de estancamiento, deterioro o descapitalización de sus recursos humanos. A esto debe ir unido un gran esfuerzo educacional para mejorar los

nuevos cuadros de investigadores y funcionarios que trabajan en generación y transferencia de tecnología y en otras funciones del sector agrícola, para una mejor armonización del proceso de "investigación-transferencia".

La generación y transferencia, cuando va unida al crédito, aumenta la productividad; cuando es coordinada con cambios estructurales facilita, asimismo, la distribución del ingreso en una forma más equitativa.

Para millones de agricultores, las posibilidades de producción agrícola constituyen aún más un arte que una ciencia. Por lo tanto, la tradición y las prácticas de minimización del riesgo son más importantes que los adelantos agronómicos y los principios de administración de fincas, para decidir qué se debe plantar o qué criar, y cómo y cuándo hacerlo. Aún a niveles de mayor tecnificación, el apego a las ciencias agrícolas es, en función de esa realidad, relativamente débil.

Dentro de ciertos límites, la "frontera de posibilidades de producción" en la agricultura permite una más fácil sustitución de cultivos y de tipos de producción pecuaria que otros sectores productivos, así como una mayor variedad de opciones. Suelos adecuados para la producción de arroz de secano pueden ser también utilizados para cultivos como algodón, sorgo, soya y otros. Al mismo tiempo, existe la posibilidad de que algunos cultivos anuales sean sustituidos por cultivos permanentes o sean dedicados al sostenimiento de explotaciones pecuarias.

Por supuesto, existen condiciones de suelos, climáticas, de latitud, altitud y topográficas que representan combinaciones que son óptimas para un tipo de cultivo o para un grupo reducido de cultivos. Por otra parte, las diferentes posibilidades pecuarias exigen ciertas condiciones mínimas, aunque en general con menores niveles de exigencia que para ciertos cultivos.

Por otra parte, cuando se trabaja bajo condiciones técnicas no recomendables, se obtienen productos de menor calidad o a mayor costo, y se puede llegar a un deterioro de los recursos naturales que limita al final, las posibilidades de producción.

Puede, por lo tanto, considerarse la conveniencia de realizar una zonificación agroecológica a nivel de grupos de países y hemisférico, con el objeto de aprovechar en forma más ventajosa la flexibilidad que ofrece la producción agrícola y pecuaria. Dicha zonificación puede permitir, a su vez el doble propósito de alcanzar cierto nivel de especialización en determinadas áreas o de diversificación de la producción en otras.

Asimismo, es posible prever mayor intercambio y autosuficiencia de productos agrícolas en América Latina y el Caribe, mayor integración de las diferentes regiones y países a través de la producción agrícola complementaria y, en consecuencia, una menor dependencia con respecto a la importación de ciertos productos agrícolas extrarregionales.

6. CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Estructuras institucionales y empresariales

Existen numerosas condiciones necesarias para promover y apoyar el desarrollo de la agricultura. Ninguna de éstas por sí sola es suficiente; sin embargo, considerando las restricciones de tiempo, recursos y capacidad operativa, y las limitaciones y problemas en la estructura de la producción agrícola en muchos países de la región, son discutidas aquí sólo aquellas condiciones que parecen más oportunas para enfrentar la crisis actual y cuyo impacto para el objetivo del desarrollo de la agricultura puede ser mayor y más inmediato.

El crecimiento del sector dependerá no sólo de la reactivación económica internacional, sino del éxito de los esfuerzos internos para aprovecharla. Al hablar del sector agrícola, para efectos de análisis, hay que diferenciar entre dos componentes: el sector privado agrícola con toda su heterogeneidad y el sector público agrícola, que debe dar apoyo y orientación.

Fortalecimiento del sector público agrícola:

A pesar del crecimiento del Sector Público agrícola en la década de los 60 y 70, en muchos países de la región este sector es débil, especialmente en su capacidad para influir sobre las decisiones y políticas globales que afectan al sector y para impulsar con efectividad su desarrollo.

La escasa importancia política del sector público agrícola se manifiesta en la falta o debilidad del apoyo político necesario para la ejecución de sus programas y proyectos y en una menor asignación relativa de recursos. En 1980, el porcentaje de los gastos de los gobiernos centrales en la agricultura de 16 países de la región varía del 1.0% al 11.0%, con un promedio simple del 4.4% del gasto total de esos gobiernos. Por otra parte, los gastos de los mismos países en el ramo de defensa alcanzan un promedio del 10.0%.²⁵

La estructura del sector público de varios países no es funcional, es ineficiente y de costoso mantenimiento. Han sido creados nuevos organismos en

respuesta a las necesidades más o menos reales existentes en el momento de su creación. Tales organismos han tendido a crecer y perpetuarse, aunque su vida útil ya haya terminado y otros organismos nuevos estén tratando de realizar lo que los organismos viejos ya no pueden hacer.

En muchos casos no existe coordinación; hay reiteración de funciones en diversos ministerios y con entidades del subsector público autónomos y aun entre entidades de un mismo ministerio.

Parece existir consenso sobre la necesidad de fortalecer y modernizar el sector público agrícola y mejorar la eficiencia de sus servicios. Sin embargo, en cada país las políticas y mecanismos que se adopten para este propósito serán diferentes, de acuerdo con sus problemas específicos y respectivas prioridades. Es posible que este fortalecimiento incluya en mayor o menor grado objetivos tendientes a lograr un fuerte apoyo político a la agricultura por parte de los poderes políticos y de los grupos organizados, y fortalecer su papel como intermediario entre los productores y los poderes de decisión, así como en los aspectos de políticas monetarias, fiscal y salarial que afectan los intereses de los agricultores.

Por otro lado, se debería promover una política económica, una política fiscal, una política cambiaria y una política agrícola para el desarrollo del sector que evite las distorsiones de los precios y el comercio agrícola, tendiente a eliminar los costos cargados a ciertos grupos de la sociedad para mantener políticas de subsidios.

La iniciativa privada y la organización para la producción:

En la mayoría de los países de la región, la planificación económica tiene carácter obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. El primero, a través de las políticas sectoriales, orienta, apoya y regula la producción y comercialización de la producción de cultivos y pecuaria. Los productores independientes o pertenecientes a las diferentes formas asociativas que controlan los recursos, toman las decisiones sobre qué producir y trabajan con ese propósito.

Todos los productores necesitan contar con una política agrícola que estimule la inversión y la utilización racional de sus recursos. Los distintos grupos de presión en la agricultura, representantes de los diferentes tipos de productores, buscan ciertas ventajas bajo la forma de mayores recursos, tierra, financiamiento, servicios de apoyo a la producción y comercialización, la estabilidad de los precios e ingresos agrícolas.

Para los productores, la satisfacción de estas necesidades, expresadas a través de sus respectivos grupos constituye la motivación de seguir trabajando en la agricultura. Se esperaría que un sector público agrícola institucionalmente fuerte y técnicamente eficiente responda a estas presiones con justicia tratando de no favorecer a un grupo a expensas de otros y, en la medida de lo posible, anticipándose a las demandas con el propósito de crear un ambiente de relación favorable entre los productores y los agentes de los organismos de dicho sector y del Estado en general.

Los distintos intereses involucrados en el desarrollo económico en general y en la agricultura en particular determinan que los diversos tipos de productores que participan en ese proceso intervengan con recursos y enfoques diferentes e interpreten el proceso en forma también divergente. Por eso es importante reconocer que deben existir políticas diferenciadas, específicas, y programas dirigidos a los diferentes tipos de productores, de acuerdo con su importancia y el papel que pueden jugar en una economía determinada. La tipología de los productores agropecuarios tiene discrepancias a nivel de país, pero a nivel general pueden ser considerados cuatro tipos: grandes, medianos y pequeños productores individuales, por un lado, y productores organizados por otro.

El régimen económico-social de los países de la región proporciona un claro marco para el desarrollo de la empresa privada y en especial al productor empresarial moderno, que a diferencia del latifundio responde a motivaciones de lucro y en consecuencia a mayor demanda y mejores precios. Para este tipo de productor es fundamental el papel de los mecanismos de mercado, competencia y libre disposición de los bienes de producción.

Se advierte interés en estimular al sector privado de todos los niveles; en ese contexto, sería conveniente enfatizar el papel de los pequeños y medianos productores individuales y de sus organizaciones económicas para la producción.

Cada vez se reconoce más la importancia de la contribución de los pequeños productores que conforman en gran parte la denominada agricultura campesina; muchos de los esfuerzos del desarrollo están orientados a apoyar a este tipo de productores.

Mientras no existió un desarrollo tecnológico importante aplicable a la producción agraria, se suponía que en el proceso productivo de la agricultura de los pequeños productores existían dos recursos básicos: la tierra y la mano de obra, y que el capital en cualquiera de sus formas tenía una importancia relativamente menor.

Estudios posteriores han demostrado que el capital es también muy importante para este subsector. Al mismo tiempo, se plantea que el incremento de la producción y productividad ha sido el resultado de la utilización de nuevos factores cada vez más productivos. Por su parte, esa utilización depende en principio de la disponibilidad y el costo de los factores modernos de producción. La aceptación de los nuevos factores radica en la rentabilidad de los mismos y en la posibilidad de obtener recursos para inversiones en el campo.

Este enfoque de las inversiones en la agricultura tiene alta vinculación con la capacidad de los productores agrícolas para lograr la adopción de una tecnología que permita incrementos de productividad y reducción de costos a través del fortalecimiento de la capacidad técnica y empresarial de los diferentes tipos de productores. Un componente importante es una política que permita generar y distribuir esos factores de producción, para lo cual es necesario, que los agricultores tengan la necesaria capacitación para utilizar los insumos en forma adecuada.

El grupo integrado por cooperativas, empresas comunitarias y otras empresas asociativas ha tenido un notable crecimiento en los últimos veinte años,

en especial las cooperativas. A continuación se brinda información y comentarios sobre el movimiento cooperativo.

En 13 países de América Latina en los que se contó con datos,²⁶ el número de cooperativas aumentó de 15 300, con 4 973 038 socios, en 1963, a 22 456 cooperativas con 16 614 893 socios en 1983.

Como forma de señalar la importancia creciente de las cooperativas en algunos países, puede mencionarse el porcentaje de población que pertenece a cooperativas. Así, en Dominica es de 45%, en Argentina 33%, Panamá 12% y Costa Rica 9%. En este último país el 14% de las exportaciones fue realizado por cooperativas y la producción de este sector representaba el 10% del PIB.²⁷

Es notorio que el sector organizado en cooperativas, empresas comunitarias y otras formas asociativas seguirá creciendo y conformará un sector de economía de interés social o "tercer sector", que jugará en muchos países un papel importante en los próximos años.

Conservación de los recursos naturales y medio ambiente

Al lado de la modernización tecnológica y de la incorporación de nuevas áreas a la producción agropecuaria, ha habido en los últimos veinte años un proceso de deterioro de los recursos naturales renovables que debe intentar reducirse y promover su restauración a través de medidas de protección, legislación adecuada que promueva su aprovechamiento racional, la no contaminación y conservación del ambiente, el mejor uso de los recursos productivos suelo-agua, incentivos a la reforestación, zonificación agro-ecológica y utilización de sistemas de producción adecuados al medio ambiente.

Estos aspectos deben analizarse con urgencia y deben constituir una condición imprescindible para que las generaciones futuras cuenten con los recursos naturales renovables adecuados para su desarrollo.

El aumento de la población y la desigual distribución de la tierra son dos razones por las cuales muchas áreas con severas restricciones para la agricultura son incorporadas anualmente a la producción; el deterioro de los suelos de estas áreas es uno de los resultados inmediatos de ese proceso. Se calcula que en la mayoría de los países de la región, 30% o más de la población agrícola realiza sus cultivos en laderas no aptas para dicha actividad.

La agricultura migratoria, frecuente en las áreas del bosque tropical húmedo de América Latina, donde los agricultores rozan y queman la vegetación arbórea y cultivan de uno a tres años para moverse a otros sitios debido a la reducción de la fertilidad y humedad del suelo, perjudica el frágil equilibrio de los suelos. En muchos casos, estas tierras, cuya vocación es esencialmente forestal, son entonces dedicadas a la ganadería extensiva, y a mediano o largo plazo pasan a convertirse en escenario de lamentables fracasos.

Según los datos disponibles, la conversión de bosques en pastizales se ha duplicado en varios países de la región en los últimos 25 años. Esas nuevas áreas de pastos son poco a poco abandonadas después de un período de uso de tres o más años, debido a la disminución de la fertilidad, la erosión y compactación de los suelos y la invasión de malezas. El deterioro de estos pastos aumenta la presión para la deforestación de nuevas áreas.

El fuego natural o provocado destruye vastas áreas forestales. Se empobrece la vegetación y se reduce en forma considerable la materia orgánica de los suelos, sus nutrimentos y la relación de su población microbiana. La degradación de los bosques así ocasionada los va haciendo improductivos económicamente y disminuye en importancia su papel protector de las cuencas hidrográficas y de las obras de infraestructura que de ellas dependen.

El corte de árboles y de vegetación arbórea originado en la creciente demanda de combustible para uso doméstico, también acelera el proceso de deforestación, en particular en las altas mesetas andinas, en las zonas áridas y semiáridas de las costas del Pacífico y en el Caribe. Los efectos adversos de

esta práctica -con preferencia cuando existe una demanda comercial e industrial adicional para leña y carbón- son la eventual desertificación de áreas rurales densamente pobladas o aledañas a centros urbanos. Por lo tanto deben incrementarse los programas tendientes al establecimiento de plantaciones destinadas a la producción de leña y carbón que ya se han iniciado en varios países.

Otro aspecto a considerar es la acelerada ampliación de las áreas urbanas asentadas sobre valles y tierras fértiles que cada día cubren suelos de alta productividad, así como la competencia entre la ciudad-campo por la utilización de los recursos hídricos.

En resumen, el crecimiento de la población, la situación de tenencia y acceso a la tierra que enfrentan millones de productores, la necesidad e interés de aumentar los ingresos de divisas e ingresos fiscales a través de las exportaciones de madera, carne y otros productos, y la falta de políticas de conservación de los recursos naturales o de mecanismos para el control de la explotación de esos recursos, constituyen un problema de difícil solución.

Existe urgencia, por lo tanto, en establecer las condiciones mínimas que permitan reducir el daño y racionalizar el uso actual y potencial de los recursos naturales, para beneficio privado y social de una alta proporción de la población de América Latina.

7. HACIA UNA RESPUESTA LATINOAMERICANA

Este Capítulo intenta insinuar lineamientos para una concertación que no es fácil, como lo muestra la experiencia de ésta y otras regiones del mundo, pero que es necesaria para superar las limitaciones que implica el fraccionamiento de las respuestas nacionales. Se trata de la institucionalización de un enfoque de carácter regional, que complementaría los esfuerzos y propósitos de nivel nacional, para lograr el fortalecimiento del sector agrícola, mediante coordinación de acciones que se llevarían a cabo como esfuerzo solidario de los países de América Latina y el Caribe.

Se puede enumerar algunos de los puntos en que deberían concentrarse los esfuerzos de integración y desarrollo en el sector agropecuario:

- Concertación de políticas tendientes a regionalizar la producción con el fin de lograr la complementación, minimizar las competencias innecesarias y evitar la sobreoferta, aprovechando así las ventajas comparativas entre los países para la producción de determinados productos agrícolas y pecuarios.
- Fortalecimiento del comercio intrarregional, como apoyo a la suficiencia regional de alimentos e insumos agroindustriales, y compatibilización de los precios agrícolas.
- Adopción de políticas uniformes para la eliminación de las medidas proteccionistas, la negociación de la deuda externa, la búsqueda de nuevas fuentes de recursos financieros y de menores términos de intercambio.
- Intercambio de información y coordinación de acciones para la promoción conjunta de exportaciones y la obtención de cuotas y mercados con precios atractivos.
- Cooperación técnica recíproca y creación de un sistema cooperativo de investigación, transferencia de tecnología y capacitación de recursos humanos. Intercambio de experiencias sobre políticas agrícolas y otras que afectan al sector.

- Movilización y asignación de recursos en proyectos de carácter regional y subregional, como por ejemplo apertura de carreteras y ferrocarriles internacionales hacia nuevas zonas agropecuarias y ejecución de grandes proyectos de desarrollo integral en zonas y cuencas fronterizas.

- Desarrollo de proyectos conjuntos de carácter regional o hemisférico como los de sanidad animal y vegetal, planificación, análisis de políticas, capacitación, etc.

Existen elementos de interés común suficientes para consolidar una posición regional y desarrollar acciones consecuentes con esa posición. La ejecución de muchas de esas acciones debería hacerse a través de los diferentes sistemas de integración y cooperación regional y subregional que ya existen, los cuales tienen que ser fortalecidos. América Latina y el Caribe constituyen una región de contraste y gran heterogeneidad. Existen países con más alto grado de desarrollo, que podrían aprovechar mejor el comercio intrarregional y por otro lado aportar recursos humanos y técnicos y capacitar personal de países de menor desarrollo relativo, en una actitud solidaria que puede además expresarse en apertura de mercados, tarifas especiales, contratos de abastecimiento en mediano plazo y otros aspectos.

Sólo con un entendimiento latinoamericano, basado en el consenso regional y en una actitud solidaria que preste apoyo especial a los países de menos desarrollo relativo y permita la elaboración de políticas concertadas ante la comunidad internacional, se alcanzará la cooperación que beneficie a la región como un todo. De lo contrario, continuará el esquema de países aislados, que haría a muchos de ellos más dependientes y dificultaría la concreción de las aspiraciones de consolidar una América Latina solidaria e integrada.

La continuación del diálogo Norte-Sur y un intercambio entre América Latina y los demás países del Tercer Mundo son condiciones que permitirían lograr una mejor posición en el concierto de la economía internacional.

La búsqueda de una mayor cooperación hemisférica, en especial una cooperación más estrecha de y con Estados Unidos de América y Canadá, como se

intentó a través de la Alianza para el Progreso en la década del 60, daría una oportunidad mayor para el desarrollo de América Latina. En este sentido muchos organismos de carácter hemisférico como el IICA, BID, OEA y OPS, entre otros, podrían servir como catalizadores de esos esfuerzos.

La experiencia del IICA señala que con el apoyo político de los países de la región es posible canalizar importantes fuentes de recursos externos hacia proyectos que pueden ser ejecutados por las diferentes instituciones (regionales, subregionales y hemisféricas).

En resumen, las palabras clave para el futuro de América Latina son solidaridad, integración, desarrollo endógeno, consenso, cooperación, posiciones conjuntas, intercambio y comercio regional y extrarregional. El bienestar y el desarrollo integral de los países latinoamericanos y caribeños serán logrados en la medida en que tengan capacidad y voluntad para analizar esos conceptos, comprender cabalmente su significado y hacer de ellos el tema cotidiano del diálogo de sus pueblos.

El IICA espera acompañarlos en ese camino.

NOTAS

1. González 1985.
2. Desarrollo y Cooperación No. 3. 1985.
3. La Nación, San José. 16-9-85 (nota sobre el Informe de Progreso Económico y Social 1985 del BID).
4. Ortega 1982.
5. Statistical Abstract of Latin America. Vol. 23. Cuadro 625, p. 117.
6. Ibid. Cuadro 405, p. 89.
7. Ibid.
8. La Nación, San José. 16-9-85.
9. Ibid.
10. López Cordovez, 1982.
11. Esmun (1978). Cuadro 3, p. 7.
12. Elías 1981.
13. World Bank. Annual Report 1984.
14. IMF 1984.
15. González (1985).
16. Dourojeanni, 1980.
17. Ibid.
18. Ibid.
19. BID. (Informe 1983).
20. U.S. Congress, 1984.
21. BID. (Informe 1983).
22. Ramos (1984).
23. López Cordovez 1982.

24. FAO (Anuario de Producción 1983), CEPAL (Anuario Estadístico 1983).
25. Statistical Abstract of Latin America. Cuadro 2423, p. 442.
26. Datos proporcionados en forma directa por el Departamento Económico y Social de OEA. Febrero 1984.
27. Ibid.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Progreso Económico y Social en América Latina; Recursos Naturales. Informe 1983. Washington D.C.
- _____. Progreso Económico y Social en América Latina; Integración Económica. Informe 1984. Washington D.C. 1984.
- BID REVELA CRECIMIENTO DE economía latinoamericana. La Nación, San José, Setiembre 16, 1985: 33A.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Anuario Estadístico de América Latina. 1983. Chile.
- _____. Estudio Económico para América Latina 1983. Chile.
- DESARROLLO Y COOPERACION. Revista bimestral publicada por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE). No. 3. Bonn, 1985.
- DOUROJEANNI, M.J. Renewable Natural Resources of Latin America and the Caribbean: Situation and Trends. World Wildlife Fund-U.S. Washington D.C. 1980.
- ELIAS, V.J. Government Expenditures on Agriculture in Latin America. Research Report 23. International Food Policy Research Institute. Mayo 1981.
- ESMUN, M.J. Landlessness and Near Landlessness in Developing Countries. Cornell University. Ithaca, New York. 1978.
- GONZALEZ, N. Documento de Sala de Conferencia. CEGAN. 19 agosto 1985. Buenos Aires.
- IICA. Informe Anual 1984. San José, Costa Rica. 1985.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. International Financial Statistics, Yearbook 1984.
- LOPEZ CORDOVEZ, L. Trends and Recent Changes in Latin American Food and Agriculture Situation. CEPAL Review (Chile) (16). 1982.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Anuario FAO de Producción 1983. Roma.
- _____. Anuario FAO de Comercio 1983. Roma.
- ORTEGA, E. Peasant agriculture in Latin America; situation and trends. CEPAL Review (Chile) (24), 75-111. 1982.

RAMOS, J. Urbanización y Mercadeo de Trabajo. Revista de la CEPAL (Chile) (24), 63-81. 1984.

REYES-PACHECO, A. Un nuevo papel de la agricultura en América Latina y el Caribe (Documento Borrador). IICA-DAPEP. San José, Costa Rica. 1985.

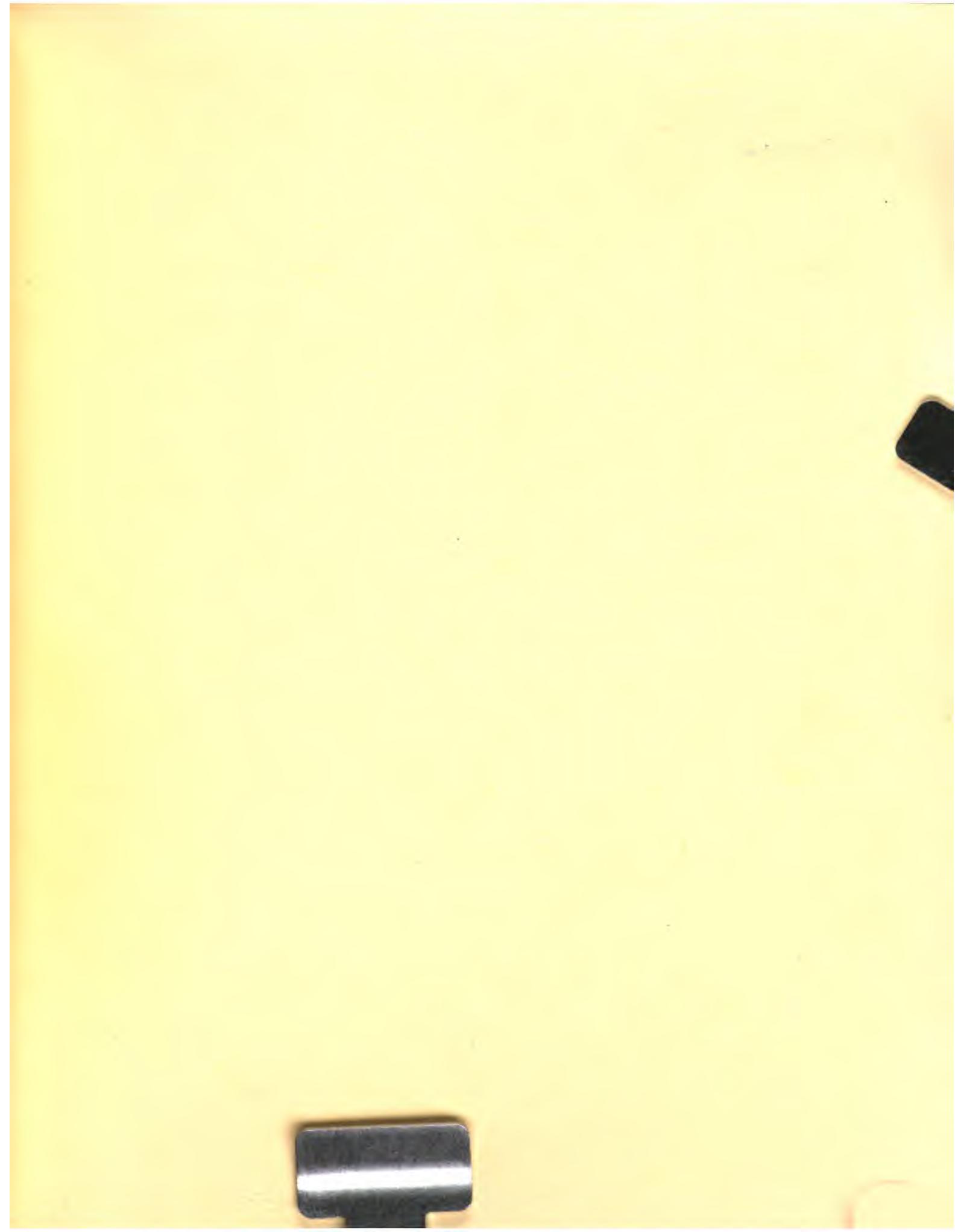
UNIVERSITY OF CALIFORNIA. Latin American Center. Statistical Abstract of Latin America. Vol. 23.

US. Congress. Office of Technology Assessment. Technologies to sustain tropical forest resources. Washington, D.C. March 1984.

_____. Informe de la Comisión Presidencial Bipartita de los Estados Unidos sobre Centroamérica. Planeta. Barcelona. 1984.

WORLD BANK. Economic Analysis and Projections Department. Commodity Studies and Project Division. Washington D.C. Annual Report 1984.

_____. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984. Washington D.C.





SIMPOSIO IDE-IICA

**"El Sector Agropecuario de América Latina
y la Crisis Financiera Internacional".**

Montevideo, Uruguay, 22 de octubre de 1985