

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

3

ESTRATEGIA DE ACCIÓN CONJUNTA PARA
LA REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN LOS PAÍSES DEL ÁREA SUR:

Ideas para discusión

(Versión revisada)
noviembre 1988



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

3

ESTRATEGIA DE ACCIÓN CONJUNTA PARA
LA REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN LOS PAÍSES DEL ÁREA SUR:

Ideas para discusión

(Versión revisada)
noviembre 1988

00003190

11CA
E14
IS9 pl. no 3

NOTA INTRODUCTORIA

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

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

La organización de las tareas 2/ de elaboración del Plan incluye el desarrollo de "estrategias conjuntas para la reactivación agropecuaria" en cada una de las cuatro subregiones que abarca el mismo (Central; Caribe; Andina y Sur). Estas "estrategias" se orientan a proveer un marco consensual sobre las áreas claves en las que deben concentrarse las acciones conjuntas de los países de las subregiones en pro del desarrollo agropecuario, y constituyen una etapa previa al desarrollo detallado de las propuestas de acción (programas, proyectos, etc.) que constituirán la tarea final de elaboración del Plan.

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

En el caso de los países del Area Sur (Argentina; Brasil; Chile; Paraguay; Uruguay) y dada la inexistencia de un foro específico, los Ministros de Agricultura de los cinco países aceptaron constituir, a iniciativa del IICA, un mecanismo de consulta de nivel viceministerial que perdurará mientras se elabore el Plan de Acción. A la fecha se han realizado dos reuniones de Viceministros: la primera en Buenos Aires, el 2 y 3 de mayo de 1988 y la segunda en Asunción, el 19 y 20 de setiembre de 1988.

El presente documento es una versión revisada de la "Estrategia conjunta para la reactivación agropecuaria en los países del Area Sur", e incorpora las sugerencias y comentarios efectuados a la versión preliminar por los representantes de los cinco países, en ocasión de la reunión de consulta efectuada en Asunción recientemente.

Esta nueva versión constituye pues la base de referencia y priorización para la elaboración de las propuestas de acción (programas, proyectos, etc.) que han de presentarse a consulta de los países en etapas sucesivas. El objetivo de su publicación se orienta, también, a facilitar una mayor difusión y discusión de estos avances, que permita enriquecerlos con los aportes que se reciban, así como generar un mayor conocimiento y sensibilidad sobre el potencial de la agricultura en las estrategias de desarrollo subregional.

1/ Los documentos de trabajo y la declaración y recomendaciones de la IX CIMA, pueden consultarse en: "Reactivación Agropecuaria: una estrategia para el desarrollo", IICA, San José, 1987.

2/ Ver: "Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe: pautas para su elaboración", No. 1, IICA, Junio 1988.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. AREA SUR	
Introducción	1
Breve caracterización de la estructura económica y productiva de los países del Area Sur	2
El sector agropecuario en los países del Area Sur	6
Indicadores de integración en los países del Area Sur	9
Otros indicadores de integración subregional	14
Conclusiones	16
II. LA CONTRIBUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO AL DESARROLLO ECONOMICO EN LOS PAISES DEL AREA SUR: ALGUNOS TEMAS DE DISCUSION	
Introducción	17
El desarrollo y la estructura económica de los países del Area Sur hasta inicios de los 80	18
El desarrollo agropecuario de los países del Area Sur	26
Los recursos naturales	26
La expansión de la frontera agrícola	27
La productividad agrícola	29
El crecimiento de la producción agropecuaria	30
La innovación tecnológica en la agricultura	30
La agricultura y el sector externo	32
La pobreza en el campo	36
Las políticas sectoriales	38
La base institucional	39
La agricultura del Area Sur hacia inicios de bs 80: una síntesis	40

La crisis actual: consecuencias para el desarrollo económico. Nuevas oportunidades para el sector agropecuario	42
La crisis	42
Los efectos de la crisis sobre la situación económica general de los países del Area Sur	44
Los indicadores de la crisis	44
Las políticas frente a la crisis	47
Los principales efectos de la crisis sobre los sectores agropecuarios de los países del Area Sur	49
Las políticas sectoriales frente a la crisis	53
Conclusiones	55
 III. HACIA UN MARCO DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO	
Lineamientos estratégicos generales	58
El conjunto de políticas nacionales vigentes: breve evaluación de su compatibilidad	64
 IV. BASES PARA LA FORMULACION DE UN PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO EN LOS PAISES DEL AREA SUR	
Objetivos del Plan de Acción Conjunta	66
Instrumentos del Plan de Acción Conjunta	66
Identificación preliminar de áreas de acción conjunta	68

BIBLIOGRAFIA

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCION

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

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

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

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

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

3. Hacia fines de los 70, para los países del Area Sur, sus sectores agropecuarios seguían cumpliendo con los roles estructurales tradicionalmente asignados:
 - proveedores del grueso de los alimentos demandados en el país.
 - generadores de la mayor parte de las divisas producidas por las exportaciones.
 - reservorios de población y mano de obra no calificada para la industria urbana y para reabsorber el desempleo industrial en las fases recesivas del ciclo económico.
4. Sin embargo, varios procesos dinámicos introducían factores de cambio en numerosas características estructurales que, de profundizarse,

podrían implicar variaciones irreversibles en la estructura tradicional. En ese sentido, cabe señalar los siguientes aspectos:

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

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

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

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

Si bien los países latinoamericanos y, en particular, los países del Area Sur no estuvieron exentos de los impactos producidos por estos

ciclos (por ejemplo la vulnerabilidad del Brasil ante los incrementos de los precios del petróleo en 1973-1974 y 1978-1979), el rasgo fundamental a destacar es que esas crisis no interrumpieron el modelo de desarrollo vigente ni el carácter de la inserción de estas economías en la economía mundial.

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

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

6. A seis años del inicio de la crisis de ajuste económico mundial, la revisión de la evidencia disponible permite concluir que:
 - a. El Area Sur sigue siendo la región agroexportadora por excelencia de toda ALC, y una de las regiones de base agroexportadora especializada más importantes de la economía mundial.
 - b. La competitividad de la agricultura del Area Sur ha sido el factor que explica la importancia agroexportadora de la subregión.

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

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

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

Si bien las importaciones provenientes del área mantuvieron su importancia relativa en el total de importaciones agropecuarias,

la importancia del área como mercado se redujo relativamente.

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

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

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

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

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

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

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

factor de dinamismo autónomo y siempre vigente a los nuevos productos y mercados externos.

h. La debilidad progresiva del sector público agropecuario.

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

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

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

A. Lineamientos estratégicos generales

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

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

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

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

Por el contrario, el argumento principal para la integración entre países en desarrollo pasa por la creación de nuevas bases para que

emerja un nuevo perfil de producción y de comercio exterior. En otras palabras, la ampliación de un mercado protegido daría bases para la aplicación del argumento clásico de la industria naciente, ahora a nivel supranacional.

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

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

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

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

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

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

- a. Potenciar la base agroexportadora común del Area Sur.

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

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

- i. la implementación de enérgicas políticas y programas comunes de sanidad y control sanitario de productos vegetales y animales a fin de, por un lado, elevar la calidad y limitar las pérdidas por estas causas de toda la producción subregional y, por otra parte, potenciar los esfuerzos de cada país evitando la difusión de patologías a través de las fronteras así como ir superando las barreras sanitarias en los países del área;
 - ii. el reforzamiento de las actividades conjuntas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria a fin de reducir las brechas y la heterogeneidad productiva a nivel subregional;
 - iii. la definición de políticas conjuntas más claras y permanentes para el manejo de recursos naturales comunes (grandes cuencas; regiones agroecológicas similares, etc.);
 - iv. la programación de políticas y acciones que refuercen la producción y el acceso eficiente a nivel subregional de bienes de capital e insumos para la agricultura;
 - v. la configuración de complejos agroindustriales de alcance subregional a fin de, por un lado, aumentar las ventajas de escala a nivel mundial para la producción de bienes procesados de origen agropecuario y, por otra parte, minimizar los riesgos de fallas en el abastecimiento de materias primas agrícolas;
 - vi. la identificación y solución de falencias en la infraestructura y servicios de apoyo a la producción agropecuaria a nivel subregional mediante una programación de los transportes, la energía, las instalaciones de almacenamiento, etc. orientada a maximizar los impactos positivos sobre la producción agropecuaria; y
 - vii. la formulación de políticas nacionales dirigidas a combatir la pobreza rural podría verse facilitada por una estrategia exitosa de modernización de la agricultura de exportación. En efecto, tanto mediante programas de incorporación de los pequeños productores a líneas de agroexportación como mediante la generación de oportunidades de empleo agroindustriales, se podrían ampliar las posibilidades de ir solucionando estas graves carencias sociales.
- b. Aumentar y consolidar la inserción en los mercados mundiales de los productos agropecuarios del Area Sur.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Objetivos del Plan de Acción Conjunta

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

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

- a. Potenciar el rol del sector agropecuario para la reactivación y el desarrollo económico de los países del Area Sur a partir de la crisis actual.
- b. Fortalecer la capacidad productiva común a partir tanto de acciones y políticas conjuntas que potencien los esfuerzos nacionales como de acciones conjuntas dirigidas a aumentar la capacidad e importancia de la subregión en los mercados mundiales.
- c. Aumentar la eficiencia de la producción agraria y agroindustrial mediante la introducción de efectos de escala que se producirían tanto a causa de medidas integracionistas como de alianzas frente a terceros.

- d. Incrementar la capacidad negociadora y el poder relativo en los mercados mundiales de los países del Area Sur mediante alianzas permanentes construidas alrededor del desarrollo del sector agropecuario.
- e. Contribuir a solucionar problemas estructurales de las economías agrarias nacionales mediante la armonización progresiva de las políticas de incentivos, de desarrollo tecnológico, de comercialización agrícola y de fortalecimiento institucional.

C. Instrumentos del Plan de Acción Conjunta

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

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

- a. Reformas y/o creación de normativas e instrumentos legales vigentes a nivel nacional y/o internacional.
 - b. Reformas y/o fortalecimiento de las instituciones nacionales vinculadas al sector, así como de algunas instituciones internacionales pertinentes.
 - c. Formulación de programas de cooperación técnica, capacitación y toda otra acción tendiente al mejoramiento de los recursos humanos y tecnológicos de la subregión.
 - e. Identificación de necesidades de financiamiento y diseño de una programación conjunta para la obtención de los recursos financieros requeridos sea para la ejecución de los programas y proyectos de inversión, sea para otros fines tales como eventuales compensaciones a grupos sociales por reformas estructurales y de política causadas por la ejecución del Plan.
- 12. Desde el punto de vista metodológico, la "batería de instrumentos de política" se cruzará con el listado de áreas de acción conjunta en forma integral. Así, cada área de acción conjunta puede provocar el despliegue total o parcial de tareas dirigidas a la formulación de diferentes tipos de instrumentos.

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

- a. Obtención de consenso técnico-político sobre las áreas de acción conjunta identificadas a partir de los lineamientos estratégicos subregionales y los objetivos del Plan.

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

D. Identificación preliminar de áreas de acción conjunta

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

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

Así, a partir de las siguientes fuentes:

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

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

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

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

- i. manejo integrado de recursos naturales comunes (grandes cuencas, sabanas, valles interandinos, etc.).
 - ii. transferencia de tecnología y/o investigaciones conjuntas sobre problemáticas compartidas relacionadas con el manejo y conservación de recursos naturales.
 - iii. capacitación conjunta de recursos humanos de distintos niveles de calificación.
- b. En la producción:
- i. fortalecimiento y ampliación de los programas conjuntos de investigación y transferencia de tecnología agraria.
 - ii. consolidación de paquetes tecnológicos integrados con producción subregional armonizada sea de bienes con origen agropecuario como extrasectoriales (i. e. bienes de capital; agroquímicos; semillas), con el doble objetivo de sustituir importaciones y aumentar la competitividad internacional conjunta.
 - iii. fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad vegetal.
 - iv. fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad animal.
 - v. programación de la producción agroindustrial a nivel subregional, armonizando requerimientos de cantidad y calidad de los insumos primarios.
- c. En la comercialización:
- i. fortalecimiento de las alianzas (i. e. Grupo de Cairns) para la negociación conjunta en foros mundiales).
 - ii. armonización de los codex alimentarios y otras normativas de protección al consumidor de alimentos frescos y/o procesados a nivel subregional y compatibles con los requerimientos de los principales mercados mundiales.
 - iii. programación de complejos agroindustriales integrados subregionalmente para aumentar la competitividad internacional, y para elevar la calidad de los alimentos procesados dirigidos a los mercados internos.
 - iv. conformación de empresas conjuntas de comercialización de productos con "nichos de mercado" novedosos en los mercados mundiales.

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

d. En lo institucional:

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

ii. conformación de grupos de trabajo permanentes subregionales para el seguimiento y control de las políticas agrarias en los países del Area Sur.

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

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

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

I. EL AREA SUR

INTRODUCCION

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

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

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

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

Esta activa participación en esquemas supranacionales señala, al menos, la no existencia de políticas nacionales explícitamente contrarias a la pertenencia a esquemas de integración o a la asociación con otros países para el desenvolvimiento de políticas comunes, lo cual brinda bases sólidas para formular nuevas acciones de este tipo.

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

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

En los párrafos que siguen se identificarán y analizarán elementos objetivos que dan bases para el tratamiento del Area Sur como una

subregión adecuada para el planeamiento de acciones conjuntas enmarcadas en la estrategia de reactivación y desarrollo del sector agropecuario.

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

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

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

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

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

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

FUENTE: DATOS DEL BANCO MUNDIAL

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

CUADRO 2 - AREA SUR
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE
TRABAJO EN PORCENTAJES

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

FUENTE: OIT

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

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

PAISES	PBI	PBI % s/área	AGRO % s/área	IND. % s/área	SERVIC. % s/área
ARGENTINA	76210	26	25	28.4	25
BRASIL	187130	64	67	62	65
CHILE	19760	7	3.4	7.3	7.3
PARAGUAY	3870	1.3	2.8	1	1.2
URUGUAY	4580	1.7	1.8	1.3	1.5
AREA SUR	291550	100	100	100	100
% PBI	100		12.4	36.1	51.5

FUENTE: BANCO MUNDIAL

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

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

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

CUADRO 4 - AREA SUR
COEFICIENTES DE LAS IMPORTACIONES
 % DEL PBI

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

(cont. en siguiente página)

COEFICIENTES DE LAS EXPORTACIONES
% DEL PBI

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

FUENTE: CEPAL

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

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

CUADRO 5 - AREA SUR
PARTICIPACION VALOR EXPORTACIONES AGROPECUARIAS EN TOTAL

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

FUENTE: CEPAL

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

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

CUADRO 6 - AREA SUR
DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA
en millones de dólares

PAISES	1978	1980	1986
ARGENTINA	12496	27162	50300
BRASIL	52285	70025	110282
CHILE	6664	11207	20670
PARAGUAY	669	861	1842
URUGUAY	1240	2138	5193
AREA SUR	73354	111393	188287

FUENTE: CEPAL

El Sector Agropecuario en los países del Area Sur

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

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

- a. Inserción en los mercados mundiales: con la excepción relativa de Chile, los países del Area Sur se vincularon con la economía mundial a mediados del siglo XIX a través de sus exportaciones de productos agropecuarios. Esta inserción conformó no sólo un perfil exportador definido sino también enteras estructuras socio-económicas en diferentes regiones del área. Más allá de cambios en la estructura de las exportaciones y/o en los agentes principales de la producción y la comercialización, a mediados de la década de los 80, los países del área continúan manteniendo el principal vínculo con la economía mundial a través de sus exportaciones agrícolas.

- b. Perfil de las exportaciones agropecuarias del Area Sur: la importancia cuantitativa, ya señalada, de las exportaciones agropecuarias del Area Sur (un 45% del total de las exportaciones del área) encierra además, un rasgo significativo: las exportaciones agropecuarias constituyen una importantísima fuente de demanda para la producción agropecuaria subregional. En efecto, el Cuadro 7 muestra que alrededor del 50% de la producción agrícola del Area Sur tiene por destino los mercados mundiales. Si se compara este guarismo con el correspondiente a ALC en su conjunto surge con claridad la vocación agroexportadora de estos países.

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

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

PAISES	EXPORTAC. AGROPEC.	1985 PBI AGRO	% EXP. AGRO EN PBI AGR.
ARGENTINA	6059	9145	67
BRASIL	10449	24327	43
CHILE	431	1186	37
PARAGUAY	327	1006	32
URUGUAY	519	641	81
AREA SUR	17785	36305	49

FUENTE: CEPAL-BANCO MUNDIAL

NOTAS: TOTAL EXPORTACIONES AGROP. ALC = 27290
% EXPORT. AREA SUR EN EXPORT. ALC = 65
% PBI AGRO AREA SUR EN PBI AGRO ALC = 51

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

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

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

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

FUENTE: CEPAL

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

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

1/ Mandler, Pablo, IICA. 1987.

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

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

Indicadores de Integración Subregional Agropecuaria

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 9 - AREA SUR
COMERCIO INTRASUBREGIONAL DE BIENES TOTALES
1970

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

FUENTE: DATOS DE CEPAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FUENTE: DATOS DE CEPAL-ALADI

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

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

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

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

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

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

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

demanda que el 72% de sus exportaciones esté compuesta por productos agropecuarios.

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

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

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

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

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

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

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

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

Otros indicadores de integración subregional

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

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

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

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

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

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

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

compatibilizarlos con los intereses de trabajadores y empresarios argentinos.

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

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

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

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

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

La alianza de países del Area Sur para potenciar el poder negociador en foros de negociación mundial ha encontrado el antecedente más relevante en la decisión de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay de integrarse a un grupo de países exportadores de productos agropecuarios que no subsidian exportaciones de productos agropecuarios; son los exportadores leales (fair-traders) que incluyen

a 14 países de distintas áreas del mundo y con desigual nivel de desarrollo, a saber:

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

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

Conclusiones

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

Es en este marco en el que debe entenderse la reconsideración del rol de los sectores agropecuarios en los países del Area Sur. La forma y la intensidad en que la crisis ha afectado la actividad económica general y a la agricultura en particular depende, en gran medida, de las características estructurales que las economías consideradas y sus sectores agropecuarios fueron instaurando a lo largo de más de las dos décadas previas a la explosión de la crisis. La siguiente sección intenta proveer de elementos que permitan entender estas características estructurales y su capacidad para afrontar la crisis e iniciar procesos de recuperación.

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

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

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

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

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

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

CUADRO 12 - AREA SUR
ESTRUCTURA DEL PBI (1965-1984)

PAISES	1965			1964		
	AGRO	IND.	SERV.	AGRO	IND.	SERV.
ARGENTINA	17	42	41	12	38	50
BRASIL	20	32	48	13	35	52
CHILE	9	40	51	6	39	55
PARAGUAY	37	19	44	26	26	48
URUGUAY	15	32	53	14	29	57

FUENTE: BANCO MUNDIAL

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

CUADRO 13 - AREA SUR
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO
EN PORCENTAJES

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

FUENTE: OIT

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

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

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

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

FUENTE: CEPAL

En rigor, el caso del Brasil, por su magnitud económica y sobre todo, por el dinamismo de su desarrollo es el principal factor explicativo de este desempeño del Area Sur 2/.

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

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

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

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

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

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

cont. 2/.

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

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

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

Este proceso se quiebra abruptamente en 1974. El impacto del incremento de los precios del petróleo de ese año provocó que el valor de las importaciones de ese año se cuadruplicara en relación al año anterior: esta crisis del sector externo enfrentó al Brasil a la alternativa de no sólo interrumpir su ritmo de crecimiento sino también a la de efectuar un fuerte ajuste.

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

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

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

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

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

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

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

cont. 2/.

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

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

CUADRO 15 - AREA SUR
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN VOLUMEN

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

FUENTE: CEPAL

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

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

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

FUENTE: CEPAL

(*) BANCO MUNDIAL

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

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

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

De allí, largos períodos de "sesgo antiagrario" ^{3/}, como se han dado en denominar estas políticas de extracción de excedente de los sectores mejor insertados en la economía mundial para el financiamiento de otras actividades de la economía.

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

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

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

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

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

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

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

3/ Reza, Lucio.

CUADRO 17 - AREA SUR
INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS
como % del PBI

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

FUENTE: CEPAL

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

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

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

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

38. Los distintos países del Area Sur recorrieron senderos de transformación estructural que presentan rasgos comunes, si bien con particularidades. Sin embargo, cada uno de ellos lo hizo con distinto ritmo, diferente éxito y resultado disímil hasta inicios de los 80.
39. Estas características singulares sin duda influyeron en gran medida a la hora de enfrentar la crisis, tanto en términos de la decisión sobre las políticas y adoptarse como en cuanto a la capacidad de las estructuras económicas y sociales para soportarla. Estas diferencias y particularidades serán relevantes para toda evaluación sobre la evolución futura de cada economía bajo análisis.

Más aún, la correcta evaluación de las características comunes y de las diferencias nacionales constituye la base conceptual para poder

plantear la viabilidad de una estrategia de acciones conjuntas dirigida a contribuir a la adopción de nuevos modelos de desarrollo.

El desarrollo agropecuario de los países del Area Sur

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

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

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

Los recursos naturales

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

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

1965					
PAISES	AREA CULT. ANUAL	AREA CULT. PERM.	AREA PASTOS	AREA REGADA	AREA TOTAL
ARGENTINA	19598	8500	146500	1046	175644
BRASIL	22400	7854	131880	546	162680
CHILE	4007	199	9850	1084	15140
PARAGUAY	737	115	13800	30	14682
URUGUAY	1726	53	13769	32	15580
AREA SUR	48468	16721	315799	2738	383726
1984					
PAISES	AREA CULT. ANUAL	AREA CULT. PERM.	AREA PASTOS	AREA REGADA	AREA TOTAL
ARGENTINA	25850	9750	142800	1660	180060
BRASIL	63500	11750	165000	2200	242450
CHILE	5330	198	11900	1257	18685
PARAGUAY	1640	300	15550	62	17772
URUGUAY	1400	46	13632	92	15170
AREA SUR	97720	22044	348882	5271	473917

UENTE: CEPAL

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

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

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

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

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

FUENTE: CEPAL

La expansión de la frontera agrícola

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

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

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

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

FUENTE: CEPAL

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

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

FUENTE: FAO-CEPAL

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

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

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

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

FUENTE: DATOS FAO-CEPAL

La productividad agrícola

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

CUADRO 23 - AREA SUR
EVOLUCION RENDIMIENTOS AGRICOLAS - TOTAL CEREALES
en Kgr por ha y en %

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

FUENTE: FAO-CEPAL

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

El crecimiento de la producción agropecuaria

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

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

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

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

FUENTE: CEPAL

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

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

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

La innovación tecnológica en la agricultura

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

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

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

FUENTE: FAO-CEPAL

CUADRO 26 - AREA SUR
CONSUMO DE FERTILIZANTES POR HA CULTIVABLE

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

CUADRO 27 - AREA SUR
INDICADORES DE MECANIZACION
HAS CULTIVABLES POR TRACTOR

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

FUENTE: CEPAL

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

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

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

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

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

FUENTE: IFPRI-Research Report No. 50
*Investigación y Extensión

La agricultura y el sector externo

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

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

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

FUENTE: CEPAL y datos del Banco Mundial

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

En efecto para un grupo de productos principales cada país del área presentaría los costos más bajos a nivel mundial: la Argentina en trigo, maíz, sorgo y oleaginosas; el Brasil para café, cacao, soja y naranja; Chile para frutas de pepita, uva y productos del mar; Uruguay para la carne bovina y Paraguay para la soja 4/.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 30 - AREA SUR
COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE ALTO VALOR
PAISES SELECCIONADOS
en % del total de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRODUCTOS	HIPOTESIS PRUDENTE	HIPOTESIS REDISTRIBUTIVA
ARROZ	12006 (1.51)	12006 (1.51)
FRIJOL	3349 (1.23)	3072 (0.57)
MAIZ	42657 (3.27)	52164 (5.03)
TRIGO	8376 (2.62)	9098 (3.48)
CARNE BOVINA	4469 (3.59)	5663 (5.61)
LECHE	25674 (3.77)	33190 (5.92)

FUENTE: Homen de Melo, F. op. cit.

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

La pobreza en el campo

53. El desarrollo agropecuario de las últimas décadas no ha influido, necesariamente, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural compuesta por minifundistas, trabajadores rurales y

"productores sin tierra" en los países del Area Sur. Por el contrario, en algunos casos, las tendencias señaladas han provocado procesos de marginalización rural de diversos tipos.

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

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

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

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

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

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

conjuntas dirigidas a la maximización de la producción agropecuaria en el Area Sur.

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

Las políticas sectoriales

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

En efecto, mientras que en el caso de Argentina y Uruguay, durante el período considerado puede concluirse que la regla general fue la coexistencia de políticas con objetivos y efectos contradictorios (p. ej. políticas de "atraso cambiario" y con fuertes impuestos a las exportaciones agropecuarias pero al mismo tiempo asignación creciente de recursos para la investigación y extensión y largos períodos con crédito agrícola subsidiado), en el caso del Brasil, la política de desarrollo agropecuario a partir de 1967 tuvo características de coherencia y prioridad relevantes.

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

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

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

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

- la política de crédito rural
- la política tecnológica

la política de ampliación de la frontera agropecuaria.

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

- la conformación del complejo agroindustrial integrado como motor del desarrollo sectorial.

- la concentración fundiaria
- la modernización tecnológica y productiva

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

En el caso de Chile, las dos décadas analizadas muestran profundos cambios de rumbo en las políticas gubernamentales dirigidas al sector. La reforma agraria y la asignación de tierras en forma individual o colectiva provocaron grandes repercusiones en la estructura agraria a mediados de la década de los 60, a principio de los 70 y nuevamente a mediados de la misma década; estos vaivenes, no independientes de los cambios políticos globales repercutieron en un desempeño poco brillante del agro chileno hasta casi fines del período bajo consideración.

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

La base institucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- un proceso de tecnificación creciente correlacionado con el tamaño de la propiedad.
- un creciente proceso de integración entre el aparato comercializador-exportador y de transformación agroindustrial (con fuerte presencia de multinacionales) y las funciones de proveedores de insumos (semillas, agroquímicos, etc.) y agentes de crédito estacional.
- un proceso creciente de difusión de formas de gerencia y manejo productivo empresarial en las explotaciones medianas y grandes mientras se ahondan las dificultades para la tecnificación y desarrollo económico y social de los pequeños agricultores.

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

La crisis

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

Los principales rasgos de la crisis pueden resumirse como sigue:

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

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

- c. Efectos inmediatos sobre los países de AL: el altísimo grado de endeudamiento externo de las economías latinoamericanas hacia fines de los 70 (resultado del despliegue de modelos de desarrollo basados en la alta contribución de ahorros externos y en la viabilidad de conseguir estos fondos a causas de los excedentes financieros producidos en los 70 por los países petroleros) convirtió en altamente vulnerables los sectores externos de estos países ante los dos factores mencionados.

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

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

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

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

uno. Los resultados observados son, sin duda, una función de ambos factores.

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

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

Los indicadores de la crisis

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

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

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

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

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

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

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

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

FUENTE: CEPAL

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

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

CUADRO 35 - AREA SUR
COEFICIENTES DE LA INVERSION INTERNA BRUTA
% DEL PBI

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

FUENTE: CEPAL

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

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

Agregando a este panorama las obligaciones derivadas de la deuda externa, que implican una "importación con elasticidad nula respecto al tipo de cambio" y cuya magnitud es de alrededor del 38% de las exportaciones, es fácil observar que el déficit de balanza en cuenta corriente se ha ampliado para todos los países y/o las importaciones han debido contraerse en grado alarmante o, finalmente, amén de los

dos efectos anteriores, se ha debido recurrir a más endeudamiento externo para hacer frente a las necesidades de los servicios financieros.

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

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

FUENTE: CEPAL

Nota: el signo (-) indica saldo positivo

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

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

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

PAISES	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARGENTINA	204.	541.4	2402.8	17461.7	134835.7	256314.1
BRASIL	195.6	370.9	873.7	2379.6	7180.4	16509.9
CHILE	119.7	131.6	167.4	200.7	262.2	313.3
PARAGUAY	114.0	121.7	138.1	166.1	208.0	274.0
URUGUAY	134.0	159.5	238.0	369.6	636.5	1122.7

FUENTE: CEPAL

63. Esta difícil situación tiene efectos sumamente negativos en términos de la distribución de los ingresos y en la situación socio-económica general de los sectores más vulnerables de la población. Fuertes caídas en los salarios reales, aumento del desempleo abierto y encubierto, reducciones significativas de los ingresos de pequeños productores y empresarios y la especulación, han teñido el escenario de los últimos años en casi todos los países del Area Sur.

64. Es necesario matizar las afirmaciones generales anteriores. En efecto, si bien los enunciados sobre el inicio de una franca fase recesiva de la actividad global es válido para todos los países del Area Sur, el comportamiento de otras variables (en especial, la inflación y la situación fiscal) ha sido diferente en algunos países del área. Así, en el caso de Chile, la crisis se montó en un amplio proceso de ajuste previamente iniciado y que, con un esfuerzo social considerable, provocó una apertura considerable de la economía, fuertes tasas de desempleo abierto y una caída notable del ritmo de incremento del nivel general de precios. En el caso de Paraguay y Uruguay, los procesos inflacionarios y de crisis de las cuentas fiscales son menos agudos que en las dos mayores economías del área las cuales, debido a su peso relativo, son las que sesgan los resultados agregados.

Las políticas frente a la crisis

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

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

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

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

Además de las políticas de ajuste ligadas directamente al desequilibrio de los sectores externos, las políticas de contención de los gastos públicos causadas por la necesidad de afrontar con recursos presupuestarios crecientes servicios de la deuda externa, han afectado enormemente los niveles de remuneración real de los servidores públicos y deteriorado en forma impresionante la calidad de los

servicios prestados; un impacto adicional, con consecuencias en el mediano plazo, es la caída de los programas de inversión pública con todo el efecto multiplicador recesivo que esto implica.

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

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

Las políticas crediticias ligadas al fomento y financiamiento de actividades productivas se han visto limitadas a su mínima expresión en la presente crisis. Ante los procesos de inflación galopante, de restricción del gasto público y de escasez de financiamiento externo, la base de recursos prestables ha disminuido en forma consistente y la oferta de créditos, sea para inversión sea para capital de trabajo es cada vez más escasa y más cara.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pueden señalarse los siguientes aspectos específicos:

- a. En el caso de la Argentina el sector agropecuario a partir de 1982 parece haber jugado un rol anticíclico relativizado, pues en los años de tasas de crecimiento del PBI positivas, creció más que el agregado global y en los años de decrecimiento del PBI decreció también pero a un ritmo menor. Cabe acotar en este caso, que la enorme importancia del mercado externo para la producción agropecuaria argentina jugó un rol decisivo en el desempeño del sector pues los precios mundiales de los principales productos cayeron en forma bruta durante esos años. Además, la política de disminución de los impuestos a la

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

PAISES	1970 1975	1975 1980	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARGENTINA									
PBI	2.8	2.3	2.2	-7.1	-5.3	2.4	2.3	-4.7	6
AGRO	2.8	1.4	-5.5	1.9	6.9	1.9	3.6	-1.7	-0.9
BRASIL									
PBI	10.3	7.1	9.2	-3.4	0.9	-2.4	5.7	8.3	8.2
AGRO	4.4	5.1	9.6	6.1	-1.9	1.7	3.2	8.8	-7.3
CHILE									
PBI	-1.9	7.1	7.3	5.2	-13.	-0.5	6	2.4	5.4
AGRO	1.5	2.9	3.8	3.8	-1.2	-2.5	7.5	5.6	8.8
PARAGUAY									
PBI	7.2	10.2	11.3	8.8	-0.8	-3	3.2	4	-0.3
AGRO	7.4	6.1	8.5	10.1	0.4	-2.4	5.9	4.6	-6.1
URUGUAY									
PBI	1.6	4.5	5.8	1.4	-10.	-6.1	-1.2	-0.2	6.6
AGRO	-1.3	2.6	16.2	5.5	-7.3	2.1	-6.8	4.5	3.2

CUADRO 39 - AREA SUR
COMPARACION ENTRE CRECIMIENTO AGRO Y ALIMENTOS

PAISES	1970 1975	1975 1980	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARGENTINA									
ALIMENTOS	1.5	1.8	-6.8	6.2	5.7	-3.7	3.8	-3.7	3.8
AGRO	2.8	1.4	-5.5	1.9	6.9	1.9	3.6	-1.7	-0.9
BRASIL									
ALIMENTOS	4.8	3.3	7.5	7	0.9	-0.9	5.6	9.7	-7.3
AGRO	4.4	5.1	9.6	6.1	-1.9	1.7	3.2	8.8	-7.3
CHILE									
ALIMENTOS	0.4	1.9	2.1	8.2	-1.9	-4.8	5.1	3.8	7.4
AGRO	1.5	2.9	3.8	3.8	-1.2	-2.5	7.5	5.6	8.8
PARAGUAY									
ALIMENTOS	1.7	6.4	6.3	3	3.8	1.9	0	17.3	-7
AGRO	7.4	6.1	8.5	10.1	0.4	-2.4	5.9	4.6	-6.1
URUGUAY									
ALIMENTOS	-0.8	0	6.7	18.8	-1.8	2.7	-7.8	2.8	-1.8
AGRO	-1.3	2.6	16.2	5.5	-7.3	2.1	-6.8	4.5	3.2

exportación y la política de devaluaciones del tipo de cambio se desarrollaron en forma lenta pues eran parte integral del plan de estabilización ("Plan Austral") de precios que se implementó entre junio de 1985 hasta mediados de 1987: estos retrasos provocaron un fuerte desincentivo a las decisiones de cultivar de los productores agrícolas.

- b. En el caso del Brasil, los efectos de la crisis y de las políticas de ajuste consecuentes son contradictorios. Por un lado, la evidencia disponible no permite asignar un rol anticíclico a la actividad agropecuaria en su conjunto.

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

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

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

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

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

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

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

En otras palabras, decisiones de inversión con largos períodos de maduración, realizadas en estos subsectores hacia mediados y fines de la década pasada, comenzaron a producir sus frutos justamente en los años posteriores a la crisis. Aún más, las decisiones de política económica global diseñadas para enfrentar el ajuste externo (i. e. apertura de la economía, alto tipo de cambio real) coadyuvaron a fomentar este tipo de actividades que se han convertido en el sector más dinámico de actividad.

A su vez, esta agricultura de exportación ha provocado modificaciones estructurales en buena parte de otras actividades de apoyo (i. e. transporte terrestre y aéreo; almacenamiento; comercialización e información, etc.) lo cual ha reconfigurado las características de los complejos agroindustriales chilenos.

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

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

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

Las causas de este proceso se encuentran, al igual que en Argentina, en la enorme importancia que los mercados externos tienen para la producción agropecuaria del país. Ante la crisis de los mercados mundiales de carne bovina, el Uruguay no pudo compensar estos ingresos caídos con exportaciones de granos ni tampoco con un mercado interno dinámico pues la recesión afectó

fuertemente los ingresos urbanos. Además, las fluctuaciones de las economías vecinas (en especial, el Brasil) introdujeron erráticos picos de demanda de otros productos (i. e. lácteos) que provocaron auges y caídas imprevistas.

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

Las políticas sectoriales frente a la crisis

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

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

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

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

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

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

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

de precios mínimos de garantía es otro instrumento adecuado par minimizar estos efectos.

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

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

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

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

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

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

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

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

No sólo se han deteriorado los servicios dedicados al control y aplicación de normativas existentes (i. e. sanidad; registros; etc.) o los equipos asignados al planeamiento y formulación de políticas, planes y proyectos sino que también las funciones estatales de comercialización y de investigación y transferencia de tecnología están sufriendo un deterioro considerable a raíz de esta situación de escasez de recursos. Naturalmente, cuanto más prolongada sea esta situación mayor será el deterioro de buena parte del aparato estatal de administración del sector agropecuario y más difícil será su recuperación. Ciertamente, las circunstancias pueden llevar a un replanteo del rol del Estado en relación a las políticas de desarrollo agropecuario por la peor vía posible: en lugar de la reforma basada en criterios de eficacia y racionalidad, la progresiva destrucción de los recursos institucionales y técnicos previos a la crisis.

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- políticas sectoriales bien diseñadas y oportunamente implementadas permiten la reactivación de la actividad

agrícola aún en medio de un ambiente macroeconómico recesivo.

- la versatilidad de la oferta basada en el sector agropecuario exportable es muy amplia y brinda grados de libertad no previsibles para el incremento de la actividad y de otras actividades económicas encadenadas al sector (i. e. caso Chile).

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

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

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

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

Lineamientos estratégicos generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Potenciar la base agroexportadora común del Area Sur

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

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

- i. la implementación de enérgicas políticas y programas comunes de sanidad y control sanitario de productos vegetales y animales a fin de, por un lado, elevar la calidad y limitar las pérdidas por estas causas de toda la producción subregión y, por otra parte, potenciar los esfuerzos de cada país evitando la difusión de patologías a través de las fronteras así como ir superando las barreras sanitarias en los países del área.
- ii. el reforzamiento de las actividades conjuntas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria a fin de reducir las brechas y la heterogeneidad productiva a nivel subregional.
- iii. la definición de políticas conjuntas más claras y permanentes para el manejo de recursos naturales comunes (grandes cuencas, regiones agroecológicas similares, etc.).
- iv. la programación de políticas y acciones que refuercen la producción y el acceso eficiente a nivel subregional de bienes de capital e insumos para la agricultura.
- v. la configuración de complejos agroindustriales de alcance subregional a fin de, por un lado, aumentar las ventajas de escala a nivel mundial para la producción de bienes procesados de origen agropecuario y, por otra parte, minimizar los riesgos de fallas en el abastecimiento de materias primas agrícolas.
- vi. la identificación y solución de falencias en la infraestructura y servicios de apoyo a la producción agropecuaria a nivel subregional mediante una programación de los transportes, la energía, las instalaciones de almacenamiento, etc. orientada a maximizar los impactos positivos sobre la producción agropecuaria.
- vii. la formulación de políticas nacionales dirigidas a combatir la pobreza rural podría verse facilitada por una estrategia exitosa de modernización de la agricultura de exportación. En efecto, tanto mediante programas de incorporación de los pequeños productores a líneas de agroindustriales, se

podrían ampliar las posibilidades de ir solucionando estas graves carencias sociales.

b. Aumentar y consolidar la inserción en los mercados mundiales de los productos agropecuarios del Area Sur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El conjunto de políticas nacionales vigentes: breve evaluación de su compatibilidad

73. Anteriormente, se han señalado elementos que permiten ilustrar el conjunto de políticas sectoriales y globales que cada país del Area Sur tiene en vigencia.

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

Este análisis se considera de suma utilidad para poder justificar propuestas de acción conjunta con viabilidad desde cada enfoque nacional; en otras palabras, sólo se considera factible la implementación de acciones conjuntas si las mismas no crean contradicciones insalvables (al menos, en el corto y mediano plazo) con los objetivos y políticas de alcance estrictamente nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. BASES PARA LA FORMULACION DE UN PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO EN LOS PAISES DEL AREA SUR

Objetivos del plan de Acción Conjunta

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

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

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

Instrumentos del Plan de Acción Conjunta

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

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

- a. Reformas y/o creación de normativas e instrumentos legales y/o mecanismos institucionales a nivel nacional y/o internacional, con especial énfasis en la subregión.
 - b. Reformas y/o fortalecimiento de las instituciones nacionales vinculadas al sector, así como de algunas instituciones internacionales pertinentes.
 - c. Formulación de programas y proyectos de inversión enmarcados en las diferentes áreas de acción conjunta.
 - d. Formulación de programas de cooperación técnica, capacitación y toda otra acción tendiente al mejoramiento de los recursos humanos y tecnológicos de la subregión.
 - e. Identificación de necesidades de financiamiento y diseño de una programación conjunta para la obtención de los recursos financieros requeridos sea para la ejecución de los programas y proyectos de inversión, sea para otros fines tales como eventuales compensaciones a grupos sociales por reformas estructurales y de política causadas por la ejecución del Plan.
80. Desde un punto de vista metodológico, la "batería de instrumentos de política" se cruzará con el listado de áreas de acción conjunta en forma integral. Así, cada área de acción conjunta puede provocar el despliegue total o parcial de tareas dirigidas a la formulación de diferentes tipos de instrumentos.

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

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

Identificación preliminar de áreas de acción conjunta

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

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

Así, a partir de las siguientes fuentes:

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

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

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

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

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

Una serie de instrumentos pueden ser impulsados con el objeto de potenciar las acciones conjuntas para el control, manejo y eficaz aprovechamiento de recursos naturales comunes. Asimismo, la utilización de instituciones multinacionales existentes y el potenciamiento de sus funciones en esta perspectiva es un recurso a utilizarse en esta área. Por ejemplo, varias subregiones tributarias de la Cuenca del Plata darían origen a programas de control y aprovechamiento de los recursos hídricos comunes a los países del área con fines de potenciar la base de recursos naturales para la explotación agropecuaria; en tareas como esta, podría ser necesario formular nuevos instrumentos jurídicos que regulen las responsabilidades nacionales en materia de conservación de riberas, obras hidráulicas, conservación del suelo y control de efluentes; asimismo, sería altamente probable que, luego de etapas de

preinversión y estudios conjuntos, se pasara a la formulación de proyectos de inversión dirigidos al desarrollo agropecuario (i. e. distritos de riego, proyectos de forestación y conservación del suelo, etc.) en superficies comunes a dos o más países y/o en subregiones nacionales pero enmarcadas en un programa multinacional.

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

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

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

b. En la producción

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

El Area Sur ya cuenta con experiencias como las de PROCISUR en materia de estrechar las relaciones institucionales y de

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

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

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

- iii. Fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad vegetal.

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

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

- iv. Fortalecimiento de los programas conjuntos de sanidad animal.

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

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

El desarrollo de la producción agroindustrial a nivel de la subregión muchas veces ha sido obstaculizado por fallas en el abastecimiento nacional o extrarregional de materias primas. Un enfoque a la escala actual, y para ampliar la capacidad de producción de materias primas agropecuarias procesadas con fuentes de abastecimiento programadas a nivel de dos o más países de la subregión.

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

c. En la comercialización

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

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

Este ejemplo en pleno desarrollo, debería mantenerse en otros foros internacionales relacionados con el comercio y/o la producción agrícola. Instrumentos tales como la

constitución de instituto o centros de estudio a nivel subregional podrían ser implementados potenciando las posiciones comunes de los países del área ante el resto del mundo.

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

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

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

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

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

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

d. En lo institucional

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

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

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

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

Esta área de acción conjunta así como la precedente, pueden concebirse como condición necesaria para el desarrollo de casi todas las demás. En efecto, la necesaria potenciación de los aparatos formuladores de políticas en el sector agropecuario es un paso imprescindible para la preparación,

seguimiento y control de los instrumentos del Plan de Acción Conjunta. Será necesaria la preparación de programas de cooperación técnica multinacional, así como el decidido apoyo político de los Gobiernos, para revertir situaciones de deterioro de los equipos públicos de formulación de políticas y para enfrentar los desafíos que el despliegue de una estrategia de reactivación sectorial supone. Asimismo, la conformación de equipos multinacionales encargados de llevar adelante la estrategia de acciones conjuntas requiere de apoyos no marginales en términos de recursos y orientación.

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

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

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

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

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

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

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

En el Cuadro 40 se ilustra un resumen de los instrumentos que constituirían el Plan de Acción Conjunta ordenados según las áreas de acción conjunta y los lineamientos estratégicos correspondientes.

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

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS	
AREAS DE ACCION	MANEJO
INSTRUMENTOS	REC. NA-
PLAN DE ACCION	TURALES
I. ESTUDIOS BASICOS Y PREINVERSION	
I.1 INVESTIGACIONES	X
I.2 FORMULACION PROYECTOS Y PROGRAMAS	X
II. NORMAS Y LEGISLACION	
II.1 NIVEL NACIONAL	X
II.2 ACUERDOS INTERNACIONALES	X
II.3 ARMONIZACION, NORMAS Y POLITICAS	X
III. PROGRAMAS Y PROYECTOS	
III.1 PROYECTOS INVERSION	X
III.2 PROYECTOS COOPERACION TECNICA	X
III.3 PROGRAMAS DE FORMACION	X
III.4 PROYECTOS INSTITUCIONALES	X
IV. REFORMAS/FORTALECIMIENTO/CREACION DE INSTITUCIONES Y MECANISMOS	X
V. OTROS	

NOTA: EL CUADRO ES ILUSTRATIVO; PUEDE

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

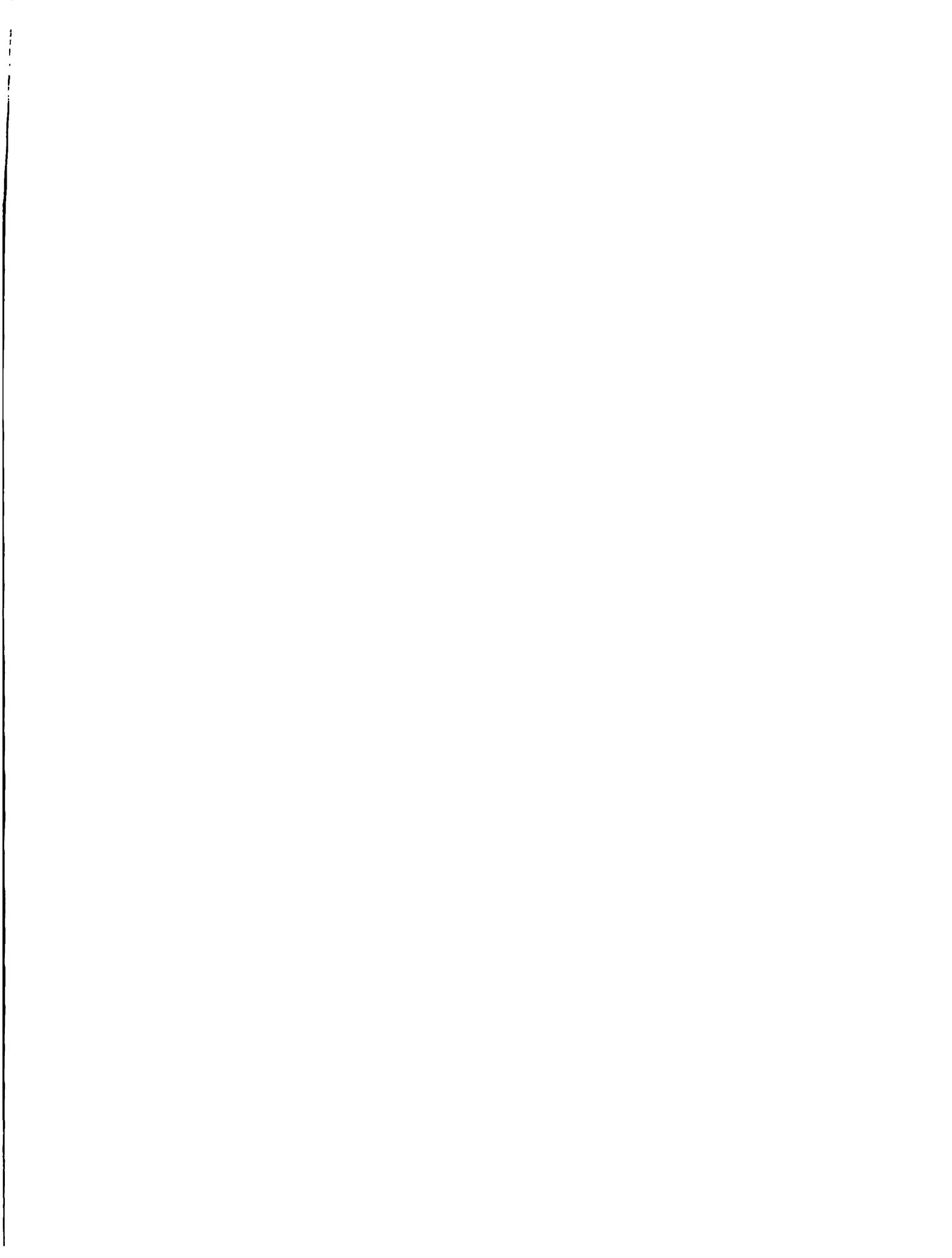
- ALADI - Varias publicaciones institucionales y estadísticas.
- BANCO MUNDIAL - Informes sobre el desarrollo mundial. 1986, 1987.
- BARBATO, Celia. Informe sobre cooperación del IICA con la integración entre Argentina, Brasil y Uruguay, IICA. 1987.
- BARSKY, O. et. al. - La agricultura pampeana - Buenos Aires, FCE; IICA; CISEA. 1988.
- BARROS DE CASTRO, A.; PIRES DE SOUZA, F. - A economia Brasileira em marcha forçada, Sao Paulo. 1985.
- BRASIL, MINISTERIO DA AGRICULTURA - Programa de acao governamental 1987-91: Agricultura. Brasilia 1987.
- CASTRO DE REZENDE, G. - Ajuste externo e agricultura no Brasil, 1981/1986-IPEA. 1987.
- CEPAL - Varias publicaciones institucionales y estadísticas.
- CIRIO, F., REGUNAGA, M. - Los países productores de cereales y la crisis agrícola internacional, Buenos Aires, IICA. 1986.
- CHILE. MINISTERIO DE AGRICULTURA. El sector agrícola chileno. Chile. -Oficina de Planificación Agrícola. 1987.
- DA COSTA DELGADO, G. Capital financeiro e agricultura no Brasil - Campinas. 1986.
- FAO - Varias publicaciones institucionales y estadísticas.
- FLICHMAN, G. Costos de producción comparativos - Buenos Aires, IICA, 1987.
- GARCIULO, Gerardo R. Proyecto piloto de innovación en la agroindustria exportadora. Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica. 1988.
- HOMEN DE MELO, F. - Un diagnóstico sobre producao e abastecimento alimentar no Brasil -Mimemo-Pesquisa PNUD-CDR-IPEA. 1988.
- IICA OFICINAS NACIONALES - Informes sobre las políticas sectoriales delos países del Area Sur (mimeo) (1988).
- IICA. Plan de Acción: pautas para su elaboración. 1988.
- IICA. Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo. San José, Costa Rica, 1987.
- IICA. Technological innovations in Latin American Agriculture. San José, Costa Rica, 1987. DE JANVRY, A., RUNSTEAT, D. y SADOULET, E.
- INTAL - El comercio intrarregional de alimentos básicos. 1986.

JAHNI, E. Las exportaciones agroalimentarias argentinas en los mercados internacionales Comercio Exterior, vol. 34 (11), México, noviembre 1984.

MEMORIA DEL SEMINARIO IICA-IDE. Políticas comerciales y de precios en la agricultura latinoamericana, Cartagena, Colombia. 27-30 marzo 1987 (2 tomos).

OBSCHATKO, E. REGUNAGA M. Nuevos condicionantes para las exportaciones agrícolas. Cambios en el Mercado Mundial y su repercusión en las estrategias de producción y comercialización. 1986.

RECA, L. Argentina: Country case study of agricultural prices and subsidies. Banco Mundial, abril 1980.





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica — Tel.: 29-0222 — Cable: IICASANJOSE — Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG — FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA