

# LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

## Estrategias para el Fin de Siglo



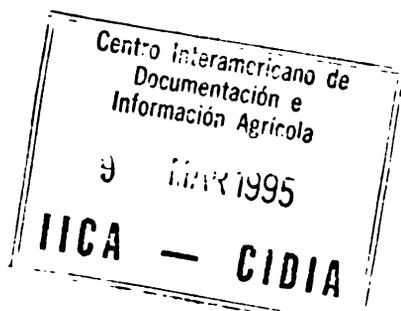
  
MINISTERIO DE AGRICULTURA  
PESCA Y ALIMENTACION

  
IICA

X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA  
Madrid, España



# LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Estrategias para el Fin de Siglo



X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA  
Madrid, España, Setiembre 1991

00004039

# LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Estrategias para el Fin de Siglo



X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA  
Madrid, España, 22-27 setiembre 1991

© Para esta edición IICA enero 1992.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra sin la autorización del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

El Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por medio de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por el levantado de texto, diseño, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

**Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura  
(1991 : Madrid)**

**La agricultura de América Latina y el Caribe : estrategias para el fin del siglo. – San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura ; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1991.**

552 p. ; 23 cm.

ISBN 929039183-9

1. Desarrollo agrícola – América Latina. 2. Desarrollo agrícola – Caribe. 3. Política Agrícola – América Latina. 4. Política agrícola – Caribe. I. IICA. II. España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. III Título.

AGRIS  
E14

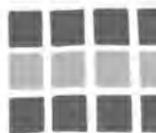
DEWEY  
338.1

**San José, Costa Rica, 1992**



*Los Reyes de España, Juan Carlos y Sofía, ingresan al Palacio de Congresos de Madrid, en compañía del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) Pedro Solbes, y del Director General del IICA, Martín E. Piñeiro, para la inauguración de la X CIMA.*





*El Jefe del gobierno de España, Felipe González, y el Director General del IICA, Martín E. Piñero, intercambiaron impresiones durante la audiencia que el gobernante ibérico concedió a las autoridades que intervinieron en la X CIMA.*



**LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
Estrategias para el Fin de Siglo**

**CONTENIDO**

<b>1. Prólogo del Presidente de la X CIMA, Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, Pedro Solbes y del Director General del IICA, Martín E. Piñeiro . . . . .</b>	<b>7</b>
<b>2. Presentación del Secretario General de la OEA, João Baena Soares . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>3. Marco conceptual de la convocatoria . . . . .</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Introducción y Resumen General . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Documentos de Trabajo: . . . . .</b>	<b>35</b>
– <b>Doc. 1: Transformaciones de la Economía Internacional: Impacto sobre el Comercio Agroalimentario de América Latina y el Caribe . . . . .</b>	<b>41</b>
– <b>Doc. 2: La Agenda para la Década del Noventa: Modernización Incluyente, Agroindustrialización y Recursos Naturales . . . . .</b>	<b>105</b>
– <b>Doc. 3: La Cooperación Técnica Internacional para la Agricultura a Fines del Siglo XX: Reflexiones y Propuestas . . . . .</b>	<b>199</b>

<b>3.3 Documentos de Referencia:</b> .....	<b>237</b>
– <b>Doc. 1: Cambios en las Políticas Agroalimentarias en el Nuevo Contexto Internacional: una Perspectiva Europea</b> .....	<b>241</b>
– <b>Doc. 2: La Agricultura en la Integración de América Latina y el Caribe</b> .....	<b>337</b>
– <b>Doc. 3: Transformaciones Estructurales y Relaciones Intersectoriales de la Agricultura en América Latina y el Caribe</b> .....	<b>363</b>
– <b>Doc. 4: Hacia una Estrategia para un Desarrollo Agropecuario Sostenible</b> .....	<b>435</b>
<b>4. Los nuevos mandatos para la agricultura</b> .....	<b>473</b>
<b>4.1 La Declaración de Madrid</b> .....	<b>475</b>
<b>4.2 Recomendaciones</b> .....	<b>485</b>
<b>5. Lista de participantes a la X CIMA</b> .....	<b>523</b>

PROLOGO DEL PRESIDENTE  
DE LA X CIMA  
Ministro de Agricultura,  
Pesca y Alimentación de España  
Pedro Solbes  
y del  
Director General del IICA  
Martín E. Piñeiro



*La prensa siguió con especial interés las deliberaciones de la X CIMA en Madrid, y las implicaciones de las decisiones tomadas para el futuro del sector agropecuario en el continente americano.*

## **PROLOGO**

**La convocatoria de la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA) celebrada en Madrid, España, del 22 al 27 de septiembre de 1991, marca un hito histórico en la trayectoria del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y también del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España (MAPA).**

**Por primera vez una convocatoria de la CIMA tiene lugar fuera del Continente Americano. Ello realza la decisión de la región para propiciar una rápida inserción en el nuevo escenario mundial, a través de un mayor protagonismo de su sector agropecuario.**

**No menos importante es el hecho de que el acontecimiento se haya celebrado en España, por constituir ese país un portavoz natural de las inquietudes de América Latina y el Caribe en el seno de la Comunidad Económica Europea. Por otra parte, el encuentro tiene un significado especial por constituir un contacto adelantado de los múltiples que tendrán lugar en 1992 entre España y América, en el contexto de la conmemoración del Encuentro entre Dos Mundos.**

**La riqueza del debate y el amplio consenso alcanzado en torno a los grandes problemas de la agricultura regional y mundial, constituyen un claro indicador de la trascendencia de esta reunión. Así se desprende de la Declaración de Madrid y de las recomendaciones que, en conjunto, representan la guía a seguir en la próxima década. Temas como el proteccionismo agrícola mundial, la incorporación de los pequeños productores a la agricultura empresarial, el fortalecimiento de las relaciones intersectoriales del sector agroalimentario y el desarrollo de planteamientos innovadores para conservar los recursos naturales y el medio ambiente, fueron objeto de minucioso análisis y priorizados dentro de la Agenda Común que la Región debe impulsar a nivel sectorial.**

Asimismo, las deliberaciones realzaron la importancia de definir una nueva etapa de la cooperación internacional sobre las bases de un diálogo profundo, la colaboración mutua y el principio de corresponsabilidad.

Uno de los momentos más sobresalientes se alcanzó durante la Mesa Redonda, convocada en el seno de la X CIMA, en la que los ministros de agricultura de América Latina y el Caribe debatieron con sus homólogos de la Comunidad Económica Europea, temas vinculados al futuro del comercio agroalimentario y a la cooperación entre ambas regiones. En un clima de respeto y madurez, la transparencia de las posiciones planteadas ha de contribuir sin duda, en la búsqueda de soluciones a problemas, que en el marco de la mayor interdependencia de las naciones nos atañen a todos.

El desafío con el que nos enfrentamos es transformar el espíritu de los acuerdos alcanzados en la histórica reunión de Madrid, en acciones concretas necesarias para reencauzar a América Latina y el Caribe en la senda del crecimiento y el desarrollo, y como contribución de la región al logro de un mundo más justo y equitativo.

**Pedro Solbes**  
Ministro de Agricultura,  
Pesca y Alimentación de  
España

**Martín E. Piñeiro**  
Director General del IICA

2

PRESENTACION  
DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA  
João Baena Soares



**La X CIMA se constituyó en el marco ideal para un inusual diálogo entre los ministros americanos, sus homólogos europeos y las autoridades agrícolas comunitarias, en torno a dos temas de capital relevancia: el comercio agropecuario y la cooperación.**

## **PRESENTACION**

**Mis primeras palabras, en la sesión solemne de inauguración de la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura y Sexta Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura, se han dirigido a agradecer a sus Majestades el Rey y la Reina de España y al Gobierno español, el generoso gesto de España de actuar como anfitrión de este evento, por primera vez realizado fuera del continente americano.**

**Señalé a los distinguidos asistentes a la sesión inaugural, los eventos históricos que el mundo está viviendo en estos últimos años y su repercusión en el desarrollo de los países Latinoamericanos y Caribeños. Concretamente quisiera remarcar los alcances siguientes:**

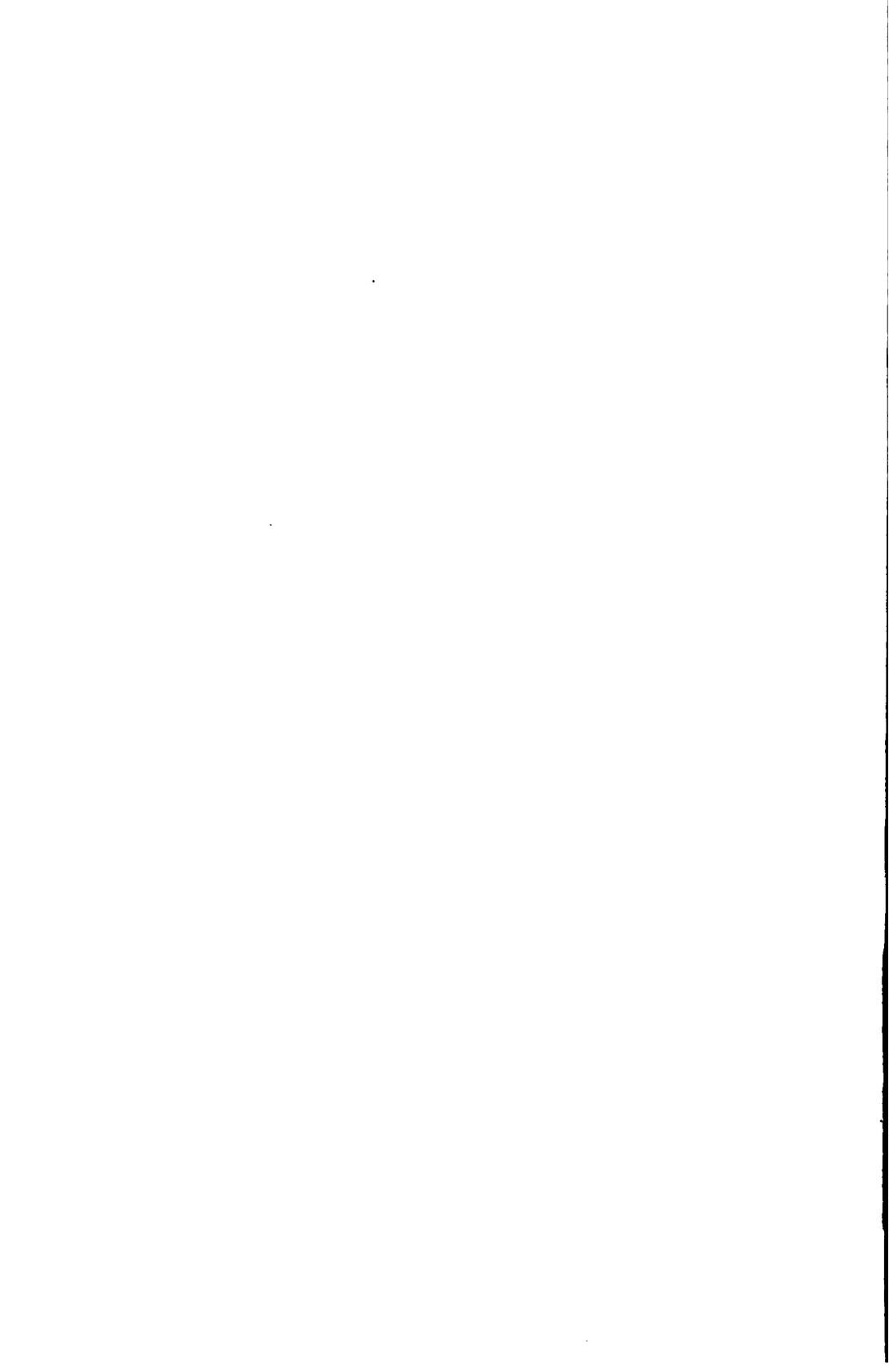
- Mientras la disminución de las tensiones entre este y oeste ha modificado el contorno de las relaciones internacionales y cuando las naciones del Centro y del Este de Europa y la Unión Soviética se encaminan hacia estructuras más abiertas y a transformaciones dinámicas, en América Latina y el Caribe ha tenido lugar una transmutación democrática que, menos divulgada, reviste igual magnitud y trascendencia.**
- Al atenuarse la confrontación entre las grandes potencias, los aspectos más profundos de las realidades de nuestros países aparecen en toda su desnudez. Sobre la estimulante realidad de un continente democrático y libre, se cierne el espectro de la pobreza. Más de ciento ochenta millones de personas en América Latina y el Caribe, o sea dos de cada cinco habitantes de la región, carecen del ingreso necesario para responder a sus necesidades básicas.**
- La solución de las graves dificultades económicas y la satisfacción de las demandas sociales en los países en vías de desarrollo del Hemisferio, serán elementos fundamentales para crear las bases que permitan consolidar y profundizar la democracia.**

- Las naciones de América Latina y el Caribe, han emprendido procesos de ajuste estructural soportando, en muchas ocasiones, costos altísimos. Los cambios en la ordenación económica ya logrados o en vías de ejecución, tienen tanto significado en su campo, como el auge de la democracia en el político.
- El sector agropecuario tiene destacada incidencia en el desarrollo Latinoamericano: la amplia y diversa gama de recursos naturales de América Latina y el Caribe los dota de extraordinario potencial productivo. La agricultura sigue aportando la tercera parte de sus exportaciones y es el principal sector de la economía generador de empleo para la población rural, la cual asciende todavía a 30 por ciento del total. Aún durante los años recientes de crisis, su valor agregado mantuvo un ritmo de crecimiento que, si bien ligeramente inferior al demográfico, superó en mucho al del producto total.
- El modelo tradicional de desarrollo no ha privilegiado las actividades agropecuarias. La concentración de la propiedad de la tierra; la transferencia de ingresos del sector agrícola a otros ramos del quehacer económico; cierto rezago en la absorción de tecnología en el agro; la debilidad de los vínculos entre la agricultura y la industria, han retrasado la modernización agraria y han afectado su eficiencia. Ese sesgo en el estilo de desarrollo ha contribuido a mantener y a acentuar las diferencias de ingresos y de bienestar entre la población rural y la urbana.
- América Latina y el Caribe se ha enfrentado al proteccionismo de los países industriales. La posición de algunas naciones desarrolladas respecto del comercio de productos de la agricultura ha sido uno de los escollos principales en la Ronda Uruguay del GATT, de tan especial interés para las naciones de las Américas.
- La modernización de la agricultura; el estímulo a las actividades de la agro-industria; el uso adecuado de los recursos naturales, son elementos que deberán estar presentes en la política de desarrollo integral de nuestros pueblos. La respuesta apropiada del comercio de alimentos y de otros productos agrícolas de América Latina y el Caribe, a la nueva estructura económica internacional, será esencial en el esquema de apertura en que está empeñada la Región. La utilización de la cooperación técnica internacional como factor de apoyo a la iniciativa y a la capacidad nacionales, deberá contribuir a la promoción del desarrollo que anhelamos. El mayor equilibrio entre

el sector rural y el urbano en un módulo de progreso y de justicia, servirá para afirmar la democracia.

- De allí mi esperanza en que las deliberaciones de esta Conferencia Especializada, sean fructíferas en iniciativas y en decisiones para encauzar el devenir de las Américas hacia tiempos de mayor abundancia y equidad.

**João Clemente Baena Soares**  
**Secretario General**  
**Organización de los Estados Americanos**



3 ■■■■  
■■■■

## MARCO CONCEPTUAL DE LA CONVOCATORIA

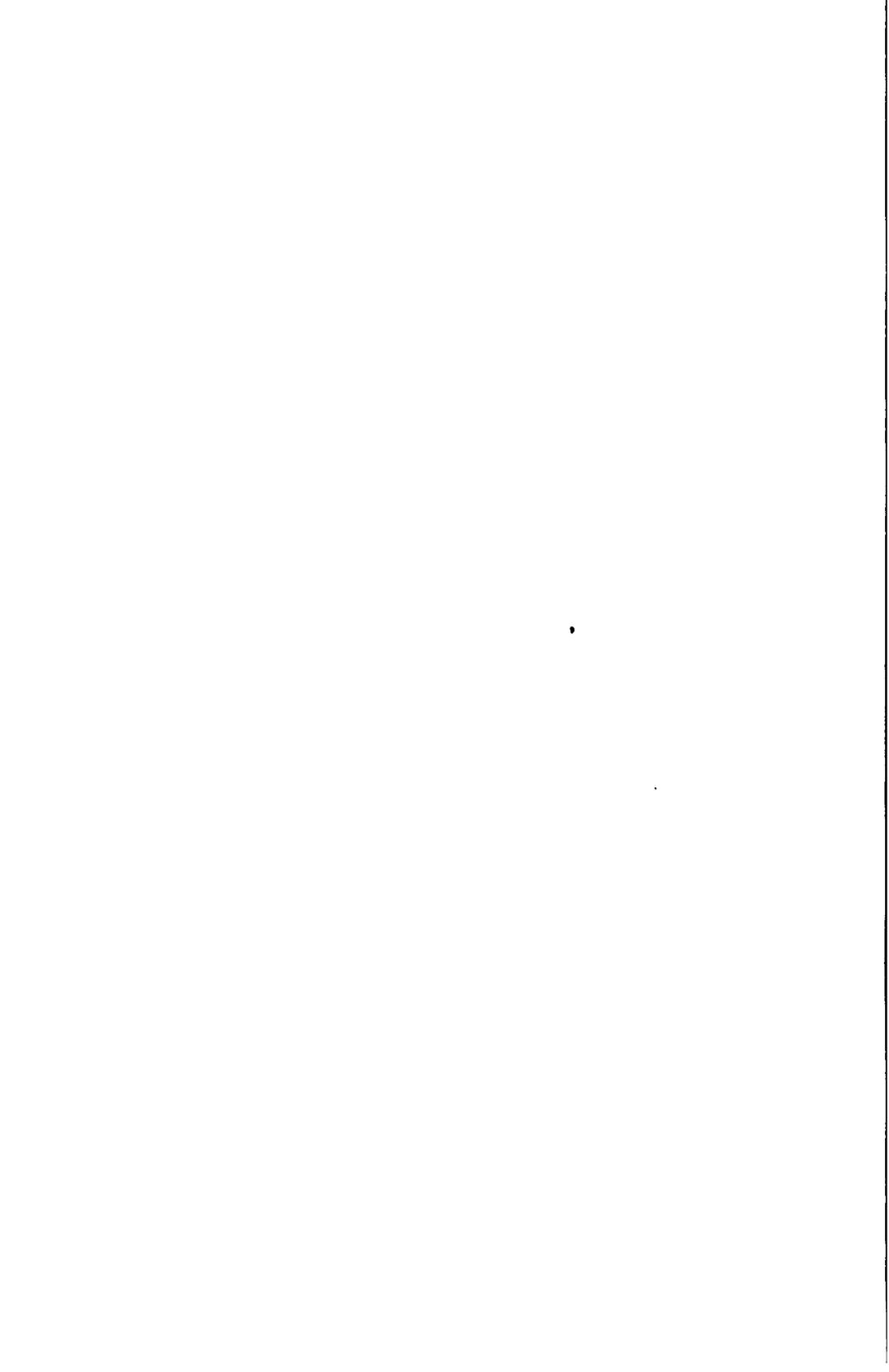
- Introducción y Resumen General
- Documentos de Trabajo
- Documentos de Referencia



**El Presidente del Gobierno de España, Felipe González, recibió a los Ministros de Agricultura y jefes de delegación de los 32 países que asistieron a la X CIMA.**

**3.1**

**INTRODUCCION  
Y RESUMEN GENERAL**



## INTRODUCCION Y RESUMEN

La idea central que surge de los documentos técnicos elaborados con motivo de la X CIMA es que las propuestas formuladas en torno de la modernización de la agricultura cuatro años atrás<sup>1</sup> y operacionalizadas a partir de la puesta en marcha del PLANALC<sup>2</sup> adquieren renovada vigencia con las transformaciones estructurales ocurridas especialmente durante el último lustro, las cuales permiten anticipar un nuevo escenario tanto en el orden mundial como regional.

En efecto, la definición de nuevos parámetros en la escena internacional, en cuyo ámbito se destaca la globalización de importantes renglones de la economía mundial y la mayor competitividad en los temas del comercio, sumado a los profundos cambios en curso en la Región a través de los procesos de ajuste, apertura e integración, potencian la gravitación de sectores que cuentan con ventajas comparativas naturales, como es el caso del sector agropecuario latinoamericano y caribeño.

A partir del convencimiento de que la agricultura puede constituirse en un eje viable de crecimiento y acumulación que contribuya efectivamente a la reactivación económica de los países, es necesario definir un nuevo modelo de desarrollo agropecuario basado en tres ejes principales. Primero, un eje participativo e incluyente que promueva, a

---

1 La IX CIMA se llevó a cabo en 1987 en Ottawa, Canadá, siendo el tema general de la reunión "La modernización agrícola, el Comercio Internacional y la Política de Precios en el Marco de la Integración Regional y la Actual Coyuntura Internacional".

2 La Resolución No. 154 referida a la aprobación y puesta en marcha del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de América Latina y el Caribe (PLANALC) fue acordada por los Ministros de Agricultura en oportunidad de realizarse la Quinta Junta Interamericana de Agricultura (Costa Rica, 1989).

partir de la incorporación de los pequeños productores a la agricultura empresarial, la consolidación del sistema democrático. Segundo, un eje de articulación que permita la ampliación de las bases de sustentación del sector con la economía global, a fin de superar la visión restringida a la producción primaria y pasar a considerar la de un sector agroalimentario. Un tercer eje es el de la sostenibilidad que incluye explícitamente la dimensión de la conservación de recursos naturales y medio ambiente en el desarrollo sectorial, como reaseguro para las demandas productivas futuras.

Por último y, no menos importante, los cambios que resultan del fin de la Guerra Fría, de la ruptura del modelo sustitutivo de importaciones para la Región y de la aparición de nuevos temas en la Agenda internacional, determinan la necesidad de efectuar ajustes al modelo tradicional de cooperación técnica que tenga en consideración dichos cambios. El propósito debe estar orientado a mejorar la eficiencia de la labor de apoyo de las organizaciones regionales a los países en el desarrollo del sector agropecuario.

Este conjunto de ideas se desarrollaron extensamente en tres documentos de trabajo y trece documentos de referencia los cuales recogen aportes realizados por técnicos y funcionarios de los países miembros y del IICA, así como la especial contribución realizada por técnicos del país anfitrión, España<sup>3</sup>. La coordinación general de los trabajos estuvo a cargo de Manuel Otero con la colaboración de Gonzalo Estefanell. Participaron en distintas instancias los siguientes técnicos: Carlos Pomareda, Eduardo Trigo, Manuel Chiriboga y Rodolfo Quirós.

A continuación se presenta un resumen de los principales temas tratados durante la Conferencia.

---

3 Documento de Referencia "Cambios en las políticas agroalimentarias en el nuevo contexto internacional: una perspectiva europea", que fue supervisado por José Álvarez y que contó además, con la participación de Jesús G. Regidor, Teodoro Córdón, Carlos Beltrán, Santiago Alonso, José Antonio Errejón y José Luis Vaamonde.

## **EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SU EFECTO SOBRE EL COMERCIO AGROALIMENTARIO<sup>4</sup>**

A partir del último quinquenio, el escenario internacional registra una nueva dinámica que se caracteriza por tres aspectos esenciales: la *velocidad* con que se suceden los cambios, su *imprevisibilidad*, y la *importancia y profundidad* de los mismos. Es posible avizorar, en consecuencia, la emergencia de un nuevo orden internacional cuyo seguimiento reviste especial importancia para el futuro de los países de América Latina y el Caribe.

En el orden político, los hechos recientes más significativos han sido el proceso de gradual desideologización de las relaciones internacionales, el auge de las democracias en todo el mundo y las nuevas formas de vinculación del Estado con la sociedad civil.

En el orden económico, dos fenómenos yuxtapuestos adquieren relevancia: por un lado, la globalización de la economía mundial, como se desprende del flujo casi sin restricciones de las capitales, las divisas y la información; por otro, la clara tendencia a la formación y consolidación de espacios económicos ampliados —megamercados— que trascienden las fronteras nacionales. La unificación global de la Comunidad Económica Europea para 1992 y el anuncio del Presidente Bush de su Plan Iniciativa para las Américas, que propende a la creación de una zona de libre comercio que se extienda desde Alaska a Tierra del Fuego, son ejemplos de esa situación.

El inicio de la tercera revolución tecnológica, basada fundamentalmente en los aportes de la biotecnología, generará avances que no se limitarán al campo productivo, sino que afectarán los procesos de transformación y comercialización de los productos agropecuarios. Desde el punto de vista de los intereses de la Región, la generación, el acceso y la utilización de la nueva tecnología demandará la concreción de importantes cambios institucionales y legales.

En medio de la incertidumbre que prevalece en el panorama mundial —tanto en el orden económico como en el comercial—, las posibilidades de crecimiento para los países de la Región están sujetas en buena medida a la evolución del comercio internacional. En tal sentido, la

---

4 Basado en el Documento de Trabajo No. 1 de la X CIMA.

intensificación de los procesos de apertura del comercio agroalimentario tiene decisiva importancia para el futuro de los países de ALC, que deberán basar su estrategia de penetración en ese mercado por medio de la dinamización de sus ventajas comparativas. Eso podrá lograrse mediante la instrumentación de tres aspectos de importancia decisiva: competitividad, innovación tecnológica y adecuación a las economías de escala.

De un modo general, las perspectivas para el comercio agrícola mundial en las vísperas del nuevo siglo arrojan un balance diferente según se trate de productos básicos o de productos de alto valor. En el primer caso, el escenario que se proyecta está supeditado en buena medida al desenlace final de la Ronda Uruguay del GATT. La postergación de los justificados reclamos de los países que son eficientes productores y exportadores de alimentos para que se inicie un proceso sostenido de desmantelamiento de las políticas distorsivas del comercio agrícola, puede significar un agravamiento de la actual situación, caracterizada por un marcado desequilibrio entre los niveles de oferta y demanda. En tal sentido, es indispensable que los países de la Región sigan manteniendo, como hasta el presente, una actitud participativa en las últimas instancias de esta Ronda.

En contraste con el lento crecimiento que puede experimentar la demanda de productos básicos —si no ocurren cambios significativos en las políticas agrícolas mundiales— existen segmentos del mercado mundial representados por productos agropecuarios de alto valor, que revelan un evidente dinamismo. Sin desatender las exportaciones de productos tradicionales, ALC debe hacer un esfuerzo para aumentar, dentro de su saldo exportable agrícola, esa categoría de productos que hoy representan menos de 20% del total. La intensificación de la producción y exportación de esos productos agrícolas no tradicionales tendría un efecto positivo no sólo por la mayor captación de divisas sino, y esto es aún más importante, como consecuencia de la mayor articulación de la agricultura con el resto de la economía.

La mayor exposición de la Región de un mercado internacional sumamente competitivo, imperfecto y en proceso de cambio, representa un primer reto para ALC, que deberá centrar todos sus esfuerzos para transformar sus ventajas comparativas naturales en ventajas competitivas dinámicas. No menos importante es la consolidación de los actuales esfuerzos integracionistas, tanto a nivel regional como subregional, para poder hacer frente a la formación de bloques económicos y comerciales.

## La nueva integración

La firme voluntad política para acelerar ese proceso —visualizado como uno de los instrumentos más idóneos para lograr una efectiva reinserción en el nuevo escenario—, las reformas al interior de los países y el nuevo papel que puede y debe desempeñar la agricultura, son algunos de los elementos que permiten avizorar con optimismo el futuro de la integración regional.

Existen tres razones para suponer que la agricultura se verá jerarquizada mediante la integración, en términos del aporte que puede realizar al crecimiento económico de los países: a) al reducir los Estados su capacidad para transferir recursos entre sectores de la economía y dado que tales transferencias han tenido en el pasado un sentido contrario al desarrollo del potencial agrario, se deduce que el Sector verá sensiblemente mejorada su posibilidad de competir internacionalmente; b) la ampliación de los mercados nacionales a mercados regionales o hemisféricos posibilitará una reasignación de recursos a nivel intrarregional que, en el largo plazo —suponiendo que haya una alta movilidad de recursos productos—, incrementará la eficiencia global de la agricultura de la Región; c) el redimensionamiento del mercado permitirá aprovechar las economías de escala que se deriven de ese proceso. En ese sentido, adquiere gran importancia la posibilidad de lograr una mayor eficiencia del llamado sector agroalimentario, por medio del mejoramiento de la eficacia en la cadena de actividades que supone el acceso de la producción agrícola al mercado.

En tal sentido, las consecuencias emergentes de la integración dependerán más de las decisiones empresariales individuales que de la dotación de los sectores productivos que la integran. La más importante función del sector público con respecto a la inserción de la agricultura en la integración no pasa por la negociación de salvaguardas o excepciones sino, fundamentalmente, por el desarrollo de las mejores condiciones de competitividad para la empresa agrícola en el nuevo entorno en que deberá actuar. De cualquier modo, es necesario prever y analizar las transformaciones productivas que prodrían surgir como consecuencia de la marcha del proceso integrador, con el propósito de que los gobiernos de la Región dispongan de programas alternativos de reconversión agrícola y agroindustrial.

La compatibilización de las políticas sectoriales asume especial importancia, al sentar las bases para el diseño de una política agraria común en el marco del proceso de integración. Dicha armonización de

políticas tiene el propósito de equiparar las oportunidades de acceso a los mercados interno y externo de cualquier productor, con independencia de su país de origen. Se tiende a basar la competencia en la eficiencia real de cada empresa y, en consecuencia, a aprovechar de manera efectiva los beneficios derivados de la integración. Otro componente importante de esa política agraria común es la consolidación de posiciones comunes, ya que la capacidad de los países de ALC de influir sobre el entorno internacional, depende necesariamente de que se definan posiciones comunes que representen el interés de toda la Región y de que se mantenga una activa participación en los foros multilaterales.

En el diseño de una política agrícola común adquieren especial relevancia las acciones vinculadas a la armonización de políticas orientadas a intensificar el comercio intra y extrarregional, coordinar las medidas fito y zoonosanitarias, preservar los recursos naturales, detectar oportunidades para emprendimientos conjuntos y definir una posición compartida frente a los problemas del comercio internacional.

El factor institucional constituye otro elemento significativo a tener en cuenta en la puesta en marcha de una política agrícola común. A partir de otras experiencias en el orden mundial, puede aseverarse que la existencia, dentro del marco institucional, de organismos que representen el interés comunitario constituye un punto prioritario. Asimismo, la explicitación de programas elaborados por los organismos de cooperación sectorial en apoyo a esos procesos, constituye otro aspecto relevante.

La Iniciativa para las Américas puede tener un efecto dinamizador sobre los procesos de integración en ALC, al enfatizar la importancia del libre comercio y la integración continental. La firma de acuerdos marco por parte de los países y de convenios tentativos subregionales en el contexto de esa iniciativa, constituye un primer paso que debe continuar con el inicio de negociaciones formales.

## **LA AGENDA AGROPECUARIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE<sup>5</sup>**

El gran desafío en la década de los noventa es concebir y elaborar un estilo de desarrollo que concilie la necesaria reinserción de ALC en el

---

5 Basado en el Documento de Trabajo No. 2 de la X CIMA.

ámbito internacional con una economía "moderna y competitiva", que no reproduzca situaciones de enclave que se dieron en el pasado y no profundice aún más una economía en la que amplios sectores de la población, tanto urbanos como rurales, quedaron al margen del proceso de desarrollo, en condiciones de pobreza extrema.

## **Modernización incluyente**

La superación de la crisis que afecta a la Región en el contexto de apertura al nuevo escenario mundial requiere una necesaria sincronización entre modernización y democracia. La retroalimentación entre ambos factores hará posible la reconversión y aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta la Región.

En la modernización democrática e incluyente subyace la necesidad de un nuevo acuerdo social básico, resultado de un proceso de concertación, en el cual la sociedad en su conjunto pueda convertirse en el motor de las transformaciones deseadas. La concreción de dicho acuerdo permitiría ampliar las bases de sustentación del sector agrícola, explotar de manera eficiente las oportunidades de la agricultura ampliada y consolidar los mecanismos de participación indispensables para asegurar un manejo racional e integral de los recursos naturales.

En ese contexto, la modernización incluyente de la agricultura implica nuevos ámbitos de acción del Estado que aseguren el papel regulador y promotor de éste. Por esa razón, debe definirse un sector público altamente eficiente y fuerte para llevar a cabo tareas que son irrenunciables. Al mismo tiempo será preciso contar con una empresa privada altamente productiva que se desenvuelva de acuerdo con los principios de la economía de mercado.

El tránsito hacia esa modernización requiere un proceso de concertación en el cual los actores involucrados solucionen en el plano institucional sus conflictos y diferencias, y acuerden las acciones a realizar. Para alcanzar esa meta es menester contar con una organización productiva y gremial sólida y moderna, regida por normas democráticas de funcionamiento.

Para asegurar la distribución de ingresos y mejorar los niveles de vida de la población rural, es necesario concebir al desarrollo rural como el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente de predominancia campesina. Mediante ese proceso se constituye a los campesinos, al Estado y a los empresarios locales y

regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta, en consecuencia, de un conjunto de intervenciones públicas y privadas en las cuales la iniciativa individual y la innovación deben desempeñar un papel relevante en el orden microrregional.

En esas condiciones, adquiere especial importancia la descentralización, que constituye el mecanismo que vincula modernización con equidad, al posibilitar la representación y participación de los grupos locales debidamente organizados. El fortalecimiento del sistema desde su propia base, requiere que los gobiernos locales cuenten con los recursos, la capacidad gerencial y administrativa y los procedimientos que garanticen un justo acceso a los sectores rurales pobres.

Los procesos de reestructuración económica, en curso en la mayoría de los países de la Región, tienen efectos desfavorables para ciertos grupos campesinos en el corto y mediano plazo. Ante esa circunstancia, es necesario identificar, diseñar y poner en operación mecanismos de apoyo a los sectores de la población más afectados por la transición. Esos mecanismos deberían estar orientados a: 1) lograr la integración productiva de dichos sectores; 2) concretar su constitución como actores sociales con capacidad de negociación; 3) viabilizar este proceso por medio de un sistema institucional descentralizado. El tema de la focalización hacia los más pobres no corresponde sólo al Estado, sino al conjunto de actores sociales: empresarios, organizaciones campesinas y sindicales, ONGs, etc.

### **Modernización ampliada**

La desprotección que sufrió el sector y su exclusión del sistema de subsidios y preferencias prevaleciente en décadas anteriores, así como las naturales ventajas comparativas de que goza, determinó que el agro se constituyese en el sector competitivo por excelencia de la Región durante la etapa de sustitución de importaciones. Por otra parte, desde la posguerra de 1945 han ocurrido diversos cambios que afectaron la lógica del funcionamiento del sector agropecuario en las economías de la Región. En ese contexto, resulta esencial redefinir los límites sectoriales, avanzando hacia la visión de un sector ampliado que incluya las articulaciones de la agricultura con la agroindustria procesadora de alimentos y fibras, e incorporar también los vínculos con la industria de transformación para asegurar su efectiva inserción en el contexto internacional. Al incorporar esa nueva perspectiva, la contribución de este sector ampliado al PIB global pasa de 18 a 25%.

A efectos de que el sector agroalimentario se convierta en un eje dinámico de acumulación, es necesario proceder al fortalecimiento de las relaciones intersectoriales que lo vinculen en forma efectiva al resto del proceso económico. Para ello, es indispensable consolidar los encadenamientos "hacia atrás" con las industrias proveedoras de insumos y de servicios de la producción y "hacia adelante" con las áreas de transporte, almacenaje, procesamiento y distribución. Se debe buscar, en todo momento, alcanzar el máximo procesamiento posible en la Región.

Asimismo, la necesaria armonización de la política global con la sectorial requiere, por un lado, que existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones económicas y, por el otro, contar con suficiente información para esa toma de decisiones. También es necesario encontrar nuevas formas de organización institucional del sector público y de vinculación entre éste y el sector privado, a fin de asegurar una adecuada participación de las autoridades del área agropecuaria-agroindustrial en la formulación de las políticas que influyen sobre el agro. Desde el punto de vista institucional, es preciso asegurar la inserción de la agroindustria en el sistema de desarrollo y transferencia tecnológica. La consolidación de un perfil ampliado para la agricultura requerirá la definición de indicadores que recojan esta nueva situación, tanto desde el punto de vista de las cuentas nacionales como desde una óptica censal.

La concreción de un perfil ampliado para el sector agropecuario en ALC solo será posible en la medida en que se desarrollen mecanismos institucionales que superen el concepto productivista y tenga en consideración los crecientes vínculos emergentes del proceso de industrialización de la agricultura.

## **Modernización sostenible**

El reconocimiento de la importancia de conservar los recursos naturales para asegurar la sostenibilidad de la producción lleva a diseñar estrategias productivas capaces de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades.

Una primera aproximación al problema de la disponibilidad de los recursos naturales en la Región permite elaborar un diagnóstico relativamente optimista de la situación global. Sin embargo, esa visión agregada y estática esconde grandes diferencias entre países y tendencias que, lejos de ser alentadoras, ponen de relieve la

conveniencia de cambios inmediatos y profundos en el comportamiento de los actores agropecuarios de ALC.

En efecto, la desfavorable relación población-recursos prevalenciente en numerosos países, el nivel de las tasas de deforestación, el avance en los procesos de desertificación y la aplicación descontrolada, y en algunos casos masiva, de agroquímicos, son el fiel reflejo de un largo proceso de desarticulaciones tanto a nivel de las políticas como de los marcos institucionales para la agricultura, exarcebado por la crisis y la necesidad de afrontar compromisos externos. En ese contexto, resulta evidente que el patrón productivo predominante sólo puede ser mantenido a riesgo de la destrucción definitiva de importantes segmentos de nuestro capital ecológico y, por lo tanto, a riesgo de comprometer el futuro de las generaciones venideras.

En las economías de mercado que son características en la mayoría de los países de la Región, la búsqueda de un patrón de desarrollo más sostenible debe comenzar por reconocer que muchos de los problemas por resolver surgen de deficiencias propias de conceptos básicos subyacentes en la economía. La crisis ha contribuido a destacar esas deficiencias e imperfecciones, incluso agravando aún más la ya reducida eficacia de la intervención estatal como instrumento corrector; sin embargo, ésta no puede ser considerada como el factor primario determinante de la situación actual. La búsqueda de alternativas, sin embargo, no debe plantearse a partir de la idea de sustituir al mercado como instrumento básico para la asignación de recursos. Es necesario encontrar un nuevo sistema de precios que refleje correctamente las características de los bienes o servicios del capital ecológico y la escasez relativa en toda su dimensión, y permita la toma de decisiones fundamentadas acerca de cómo utilizar la base de recursos naturales de que se dispone.

Debido a la naturaleza global del problema del medio ambiente y de los recursos naturales, urge lograr una convergencia de intereses entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. Si bien las preocupaciones surgidas desde ambas perspectivas son convergentes, existen dimensiones específicas que es importante destacar. El hecho de compartir el planeta y la realidad de la globalización de la economía, determinan interrelaciones básicas en cuanto al uso de los recursos naturales y demandan compromisos compartidos en cuanto a las acciones por ejecutar. En tal sentido, está claro que los beneficios de la conservación de los recursos son de naturaleza global; por lo tanto, es necesario universalizar los costos de dichas acciones por medio de

mecanismos que permitan compartirlos en un marco de equidad y desarrollo.

Uno de las características importantes que distingue a la base de recursos naturales de la Región, es el carácter multinacional de la misma. Ello plantea algunas limitantes y algunas oportunidades. Entre las primeras, se cuenta la incapacidad de manejar el problema en el ámbito nacional, lo cual complica la toma de decisiones y el desarrollo de acciones. Desde el punto de vista de las oportunidades, en la dimensión política, los recursos compartidos aportan un incentivo y fundamento adicional para los procesos de integración política y económica que se extienden en la Región.

## **EL NUEVO ESTILO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA AGRICULTURA<sup>6</sup>**

Los organismos de cooperación técnica internacional, cuya creación e impulso se concretan en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, supeditaron sus objetivos y estrategias operativas a la existencia de un marco conceptual explicitado por medio de la teoría del desarrollo, un escenario internacional dominado por la Guerra Fría y un espectro de cuestiones por resolver que, en el caso de la agricultura y la alimentación, estaban fundamentalmente concentrados en los temas del hambre, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y la difusión y aplicación de nuevos conocimientos en el sector.

Los vertiginosos cambios que ha traído aparejado el contexto internacional de los noventa se ponen en evidencia por el fin de la Guerra Fría, la ruptura del modelo de desarrollo seguido en la Región, la irrupción de nuevos oferentes y demandantes de ayuda y la aparición de nuevos temas en la agenda de cooperación. Surge, como corolario, la necesidad de efectuar algunos ajustes al modelo tradicional de cooperación, con el propósito de recuperar la efectividad perdida.

Uno de los aspectos prioritarios por resolver debe ser la definición de una agenda común que compatibilice las prioridades de los países desarrollados con las urgencias de los países en vías de desarrollo. El punto de partida para lograr esa necesaria convergencia de intereses

---

<sup>6</sup> Basado en el Documento de Trabajo No. 3 de la X CIMA.

debe pasar por la ubicación de los temas de desarrollo y democracia en el tope de la nueva agenda, en función de que constituyen elementos clave en el diseño del nuevo orden internacional.

La explicitación de un nuevo modelo para la cooperación técnica que dé respuestas válidas a las demandas de la hora actual requiere, en síntesis, una serie de ajustes y redefiniciones que asumirían la forma de las siguientes propuestas:

- Apoyo a la articulación, promoción y organización de foros de discusión participativa sobre temas relevantes para el futuro de la Región.
- Reconocimiento de un nuevo marco temático multisectorial que es resultado de la visión ampliada de la agricultura y enfatiza la necesidad de extender las instancias de diálogo de los organismos de cooperación técnica a todas las agencias de gobierno en las cuales se toman decisiones que afectan, directa o indirectamente, el desempeño del sector.
- Necesidad de lograr una mayor flexibilidad operativa, con el fin de poder adaptarse a las condiciones cambiantes del escenario internacional. A tal efecto, es preciso contar con un balanceado conjunto de opciones de cooperación regional, con el objeto de dar respuestas adecuadas a los requerimientos de los países.
- Profundización de las tareas de apoyo a los procesos de integración, como reconocimiento a una nueva dimensión supranacional. A tal efecto, se propone que las instituciones de cooperación continúen la tarea de apoyo participativo a los foros político-técnicos de integración. Entre las actividades por llevar a cabo asumen especial importancia las que están vinculadas a la conservación de recursos naturales en áreas agroecológicas comunes a dos o más países.
- El creciente protagonismo de las instituciones del sector privado, en particular de las ONG, en el contexto de los procesos de reforma institucional en curso en la Región, plantea la necesidad de estimular aquellas acciones que viabilicen una nueva asociación del sector público con el privado y el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones sociales.

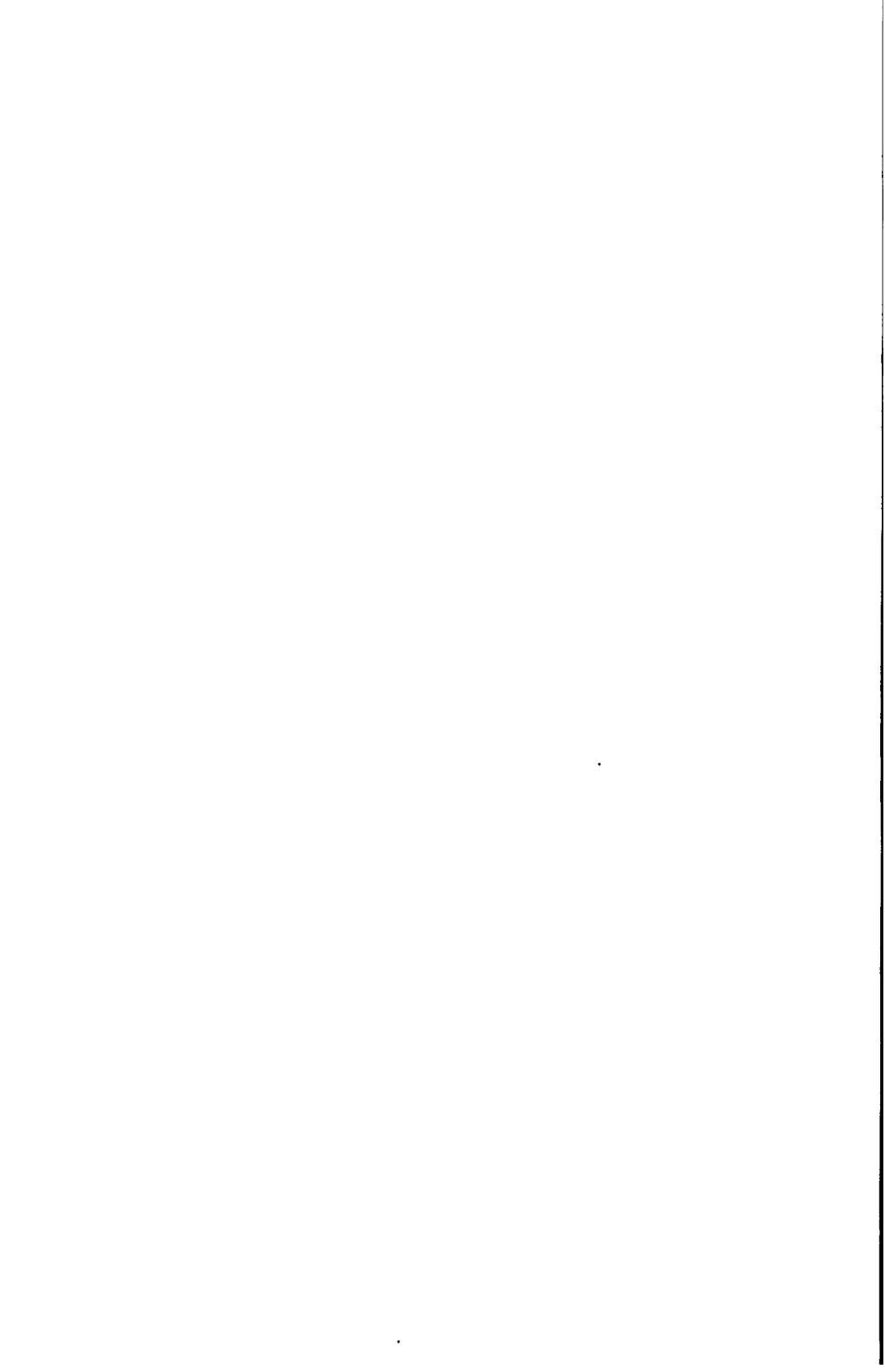
- En la medida en que no se resienta el necesario proceso de ajuste que debe conducir al logro de la gobernabilidad económica en buena parte de los países de la Región, es oportuno destinar fondos especiales para las áreas de inversión de lenta maduración (como los recursos naturales) y para la creación de mecanismos de compensación a quienes más han sufrido los efectos del ajuste.
- Redefinición de los papeles que cumple la intermediación, tradicionalmente orientada a tareas en el ámbito científico y que ahora, con el predominio de la macroeconomía, debería acentuar la acción de "broker" entre los organismos de financiamiento multilateral y los países.
- Enfatizar la generación y diseminación de información sobre oportunidades de inversión, con el propósito de crear oportunidades para emprendimientos comunes ("joint ventures") entre los sectores privados de distintos países.
- Renovado énfasis en el área de capacitación y formación de recursos humanos. Se propone que los organismos de cooperación técnica y financiera sumen sus esfuerzos a los que realizan los países de la Región, con el propósito de preparar a las nuevas generaciones a hacer frente a los desafíos emergentes de la tercera revolución tecnológica.
- Intensificar la coordinación interinstitucional entre organismos de cooperación técnica para facilitar contactos entre organizaciones dentro y fuera de fronteras y entre instituciones nacionales y de cooperación técnica.



## 3.2

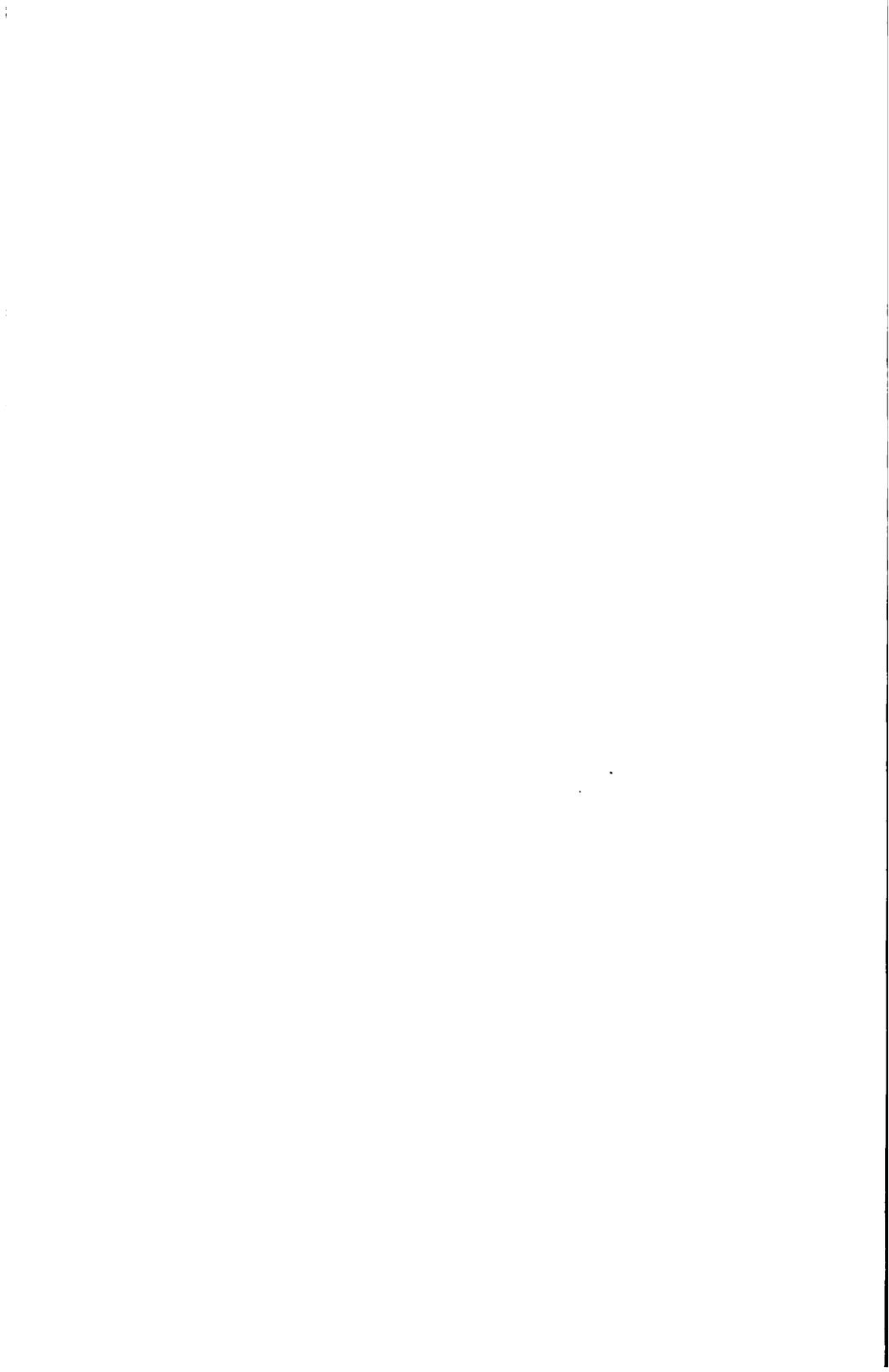
### DOCUMENTOS DE TRABAJO:

- **Transformaciones de la Economía Internacional:  
Impacto sobre el Comercio Agroalimentario  
de América Latina y el Caribe**
- **La Agenda Agropecuaria para la Década  
del Noventa:  
Modernización Incluyente,  
Agroindustrialización y Recursos Naturales**
- **La Cooperación Técnica Internacional  
para la Agricultura a Fines del Siglo XX:  
Reflexiones y Propuestas**



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

*La coordinación general de la preparación de estos Documentos de Trabajo estuvo a cargo de Manuel R. Otero. Rodolfo Quirós, con el apoyo de Jorge Torres H., Alvaro de la Ossa, Carlos Manuel Castillo y Gonzalo Estefanell, fueron responsables del Documento 1. Manuel R. Otero, con la colaboración de Jorge Sábato, Eduardo Trigo, Manuel Chiriboga, Carlos Pomareda y Gonzalo Estefanell, tuvieron la responsabilidad de preparar los Documentos 2 y 3. En la revisión y análisis de los mismos participó un amplio grupo de profesionales del IICA. Los documentos recogen, además, los aportes realizados por funcionarios y técnicos de los países en seminarios organizados por el Instituto en San José (abril y junio 1991); Washington D.C. (mayo 1991) y en las Jornadas Hispanoamericanas organizadas junto con el Gobierno de España (Madrid, junio 1990; San José, abril 1991).*



## PRESENTACION

Los documentos de trabajo de la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura han sido preparados con el fin de apoyar las deliberaciones de la CIMA en torno al tema "La Agricultura de América Latina y el Caribe en el Contexto Internacional de los Noventa: Estrategias para el Fin del Siglo".

Estos documentos, así como el tema de la Conferencia, son la continuación de la labor desarrollada durante la IX Conferencia de Ministros de Agricultura realizada en Ottawa en 1987, durante la cual se analizó el papel protagónico que le corresponde a la agricultura en el proceso de reactivación económica y social.

La idea central que se plantea en el conjunto de documentos preparados para la X CIMA propone un modelo de desarrollo agropecuario basado en tres ejes principales. Primero, un *eje de desarrollo participativo e incluyente* que fortalezca el sistema democrático. Segundo, un *eje de eficiencia* que permita la articulación del sector con la economía global, caracterizada por una creciente apertura; de allí la necesidad de considerar un sector agroalimentario y no meramente productor de bienes primarios. Y, por último, un *eje de sostenibilidad*, que debe incluir explícitamente la dimensión de conservación de recursos naturales y del medio ambiente en el desarrollo, sectorial. Complementariamente, se propone la necesidad de adaptar el sistema de cooperación técnica internacional y regional para apoyar esos procesos en un medio caracterizado también por la integración subregional.

Estas ideas se desarrollan en tres documentos, en los cuales se analizan la situación, los desafíos y las posibles alternativas de respuesta a los problemas planteados.

En la Introducción y el Resumen General se condensan los lineamientos básicos y las propuestas formuladas en los tres Documentos de Trabajo siguientes:

El documento 1, "Transformaciones de la Economía Internacional: Impacto sobre el Comercio Agroalimentario de América Latina y el Caribe", analiza la evolución internacional en los últimos años, en particular desde el punto de vista comercial. Reciben especial atención los temas vinculados a la liberalización del comercio, intensificación de los procesos de integración económica e incremento del comercio dentro de los nuevos espacios económicos. Al final del documento se analizan las implicaciones de esos cambios para el comercio agroalimentario de la Región y las posibles respuestas de los países, en especial en cuanto a la integración, la reforma institucional y la apertura económica.

El documento 2, "La Agenda Agropecuaria para la Década del Noventa: Modernización Incluyente, Agroindustrialización y Recursos Naturales", recoge los principales temas de los 90 y desarrolla los tres ejes principales del modelo propuesto. Plantea la necesidad de impulsar un proceso de desarrollo agropecuario democrático e incluyente, a partir de la base de que sólo con la participación de las organizaciones sociales en la definición de acciones y proyectos, y en su ejecución, se podrá asegurar un desarrollo incluyente y sostenible.

El Documento 3, "La Cooperación Técnica Internacional a Fines del Siglo XX: Algunas Reflexiones y Propuestas", analiza la evolución de la agenda internacional desde fines de la Segunda Guerra Mundial y las circunstancias que dieron forma a la Cooperación Internacional como hoy se conoce. Frente a las nuevas realidades analizadas en los otros documentos, se hacen planteos específicos en torno a la Cooperación Técnica, fundamentalmente en apoyo de los procesos de integración, y se enfatiza la naturaleza multinacional de las acciones que los países, en forma individual, no pueden desarrollar plenamente. Algunas áreas específicas de trabajo propuestas en ese sentido son la armonización de políticas, normas y regulaciones sanitarias para el comercio intrarregional y de ultramar, patentes y derechos de invención, y emprendimientos conjuntos (*joint ventures*).

Si bien los Documentos de Trabajo son autocontenidos, en el sentido de que para la comprensión de uno de ellos no es esencial la lectura de los otros, debe considerarse que forman un *corpus*, en la medida en que han sido preparados como un enfoque global del proceso de desarrollo agropecuario de la Región.

*Martín E. Piñeiro*  
*Director General*  
*IICA*

# **1 TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL: IMPACTO SOBRE EL COMERCIO AGROALIMENTARIO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

## **RESUMEN**

### **LA DINAMICA DEL CAMBIO EN EL ENTORNO INTERNACIONAL**

A partir de los últimos años de la década de los ochenta, el escenario internacional muestra un notable dinamismo, caracterizado por tres aspectos esenciales: la velocidad con que se suceden los cambios, su imprevisibilidad, y su importancia y profundidad. La consecuencia global es la emergencia de un nuevo orden mundial que define nuevos parámetros en las relaciones internacionales en el orden político, económico y tecnológico.

En el plano político, los hechos más relevantes se vinculan con la revalorización de la democracia como forma de organización que tiende a difundirse en todo el mundo. No menos importante son las implicaciones que surgen de la crisis del socialismo en el Este Europeo, como resultado de la anterior rigidez y del aislamiento de los países centralmente planificados.

En el plano económico, la situación se caracteriza por la creación de zonas económicas ampliadas, la globalización de los mercados de capital, la emergencia de un mercado internacional de divisas, el reordenamiento de los flujos financieros internacionales y la intensificación de la competencia en el comercio internacional. Asimismo, ya en el orden sectorial, la tendencia a una gradual liberalización del comercio agropecuario configura uno de los rasgos más salientes.

La irrupción de la biotecnología significa una nueva revolución tecnológica que redefine de manera sustancial la capacidad productiva de quienes la dominan y demanda significativos cambios de tipo institucional y legal.

## **CARACTERISTICAS DEL COMERCIO AGROALIMENTARIO INTERNACIONAL**

Algunos de los hechos salientes del comercio agropecuario a comienzos de la década de los noventa son el agotamiento de las políticas definidas durante las dos décadas anteriores y la tendencia secular decreciente de los precios de los productos básicos, cuya demanda no está tan ligada a la dinámica del crecimiento de los países desarrollados como lo estuvo en el pasado. Varios mecanismos puestos en práctica en otros tiempos para regular o facilitar el comercio internacional han influido sobre el comercio agropecuario; entre otros, pueden citarse los convenios sobre productos básicos, los sistemas generalizados de preferencias y los mecanismos de financiamiento complementario. Algunos de esos mecanismos fueron positivos, otros decididamente negativos para el comercio y, en particular, para la ALC. Como una nueva instancia que podría significar, en el largo plazo, la liberalización del comercio en el continente americano debe mencionarse la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

En relación a la configuración del mercado internacional de productos básicos, cabe señalar su pequeño volumen frente al de los bienes industrializados, los servicios o el capital, su marcada inestabilidad y su lento crecimiento. El comercio agropecuario de ALC representó sólo 9.6% de las exportaciones y 3.4% de las importaciones mundiales en 1989. La profundización de los procesos de apertura tiene importancia decisiva para los países en desarrollo, que deberán basar su estrategia de penetración de los países desarrollados en términos de las ventajas competitivas reveladas. En ese sentido es importante destacar tres aspectos: *a) La ventaja competitiva revelada es influida más por cambios en la productividad ocurridos en el resto de la economía, que por los que suceden dentro del propio sector agrícola. b) Las inversiones de capital orientadas a mejorar la productividad de trabajo agrícola son más importantes que aquellas orientadas a mejorar la productividad de la tierra (p. ej. riego y mecanización). Esto sugiere que las inversiones en capital humano, investigación y desarrollo e infraestructura contribuyen de manera muy significativa al esfuerzo exportador y a la competitividad agrícola. c) La ventaja competitiva revelada es sensible a cambios en los precios relativos de los productos agrícolas y en la política monetaria.* Sobre este último factor, aparentemente los cambios en la oferta monetaria doméstica afectan más a los consumidores que a los productores agrícolas de exportación y la devaluación monetaria beneficia proporcionalmente más a otros sectores de la economía que al propio sector agrícola.

El comercio internacional presenta algunas limitantes y potencialidades para su expansión: subsidios y escalamientos arancelarios a productos con mayor valor agregado en mercados de países industrializados; tendencia de precios a la baja en un contexto de gran inestabilidad; mayor dinámica de los productos de alto valor y transnacionalización de la industria agroalimentaria.

## **ELEMENTOS PARA LA DEFINICION DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS DEL COMERCIO AGROPECUARIO MUNDIAL EN LOS NOVENTA**

Varios factores determinarán el comercio internacional en los próximos años; de la evolución de cada uno de ellos y de su interrelación resultará el escenario final. Entre otros, pueden citarse: el desarrollo tecnológico y su efecto sobre la oferta agropecuaria; el incremento de ingresos y su efecto sobre la demanda en función de su cantidad y características; la deuda externa y su impacto, en especial sobre las importaciones; las consideraciones sobre el medio ambiente y la calidad de los alimentos y su posible distorsión al ser utilizadas como barreras no arancelarias; la liberalización del comercio y los beneficios emergentes sobre la competitividad de los países en desarrollo. Finalmente, debe analizarse la evolución de los fenómenos de apertura comercial de Europa y Japón, la marcha de las transformaciones en curso en la Unión Soviética y en la R.P. China y, más inmediatamente, los resultados de la Ronda Uruguay del GATT, que adquieren una importancia decisiva para el futuro de la Región.

### **Principales modalidades de relación comercial entre países**

La *formación de espacios económicos ampliados* es uno de los elementos más dinámicos de los últimos años, que puede afectar las vinculaciones históricas entre la Región y los países europeos y norteamericanos. Los elementos que probablemente más influirán en el sector agrícola de los países de ALC en los próximos años son las propuestas de la Iniciativa para las Américas, de Estados Unidos, los resultados y efectos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT (Ronda Uruguay), la reorientación e intensificación de las relaciones con Europa, la consolidación de relaciones con Japón, el Sudeste Asiático y la Cuenca del Pacífico, y las posibilidades reales de fortalecimiento de los procesos de integración económica de los países de ALC.

La *Iniciativa para las Américas* incentiva la negociación por grupos de países y estimula los esfuerzos de integración regional de ALC. En relación a ese tema, se ha indicado en foros especializados la importancia de ampliar la discusión, con el propósito de enfocar otros puntos de interés: a) la necesidad de contar con un proceso transparente, que permita poner a disposición información suficiente sobre política comercial y los términos de acceso a los mercados; b) la introducción del tema de la reciprocidad relativa, en relación con los acuerdos internacionales vigentes, en especial el GATT, según los cuales esa reciprocidad debe ser relativa en el caso de ALC, en atención a los niveles asimétricos de desarrollo; c) la determinación y el manejo de las reglas de origen, que son esenciales para el funcionamiento de una zona de libre comercio; d) el *status* jurídico de los instrumentos que se suscriban, tanto en Estados Unidos como en ALC.

En relación a la *Ronda Uruguay del GATT*, todo parece indicar que la lentitud de las negociaciones, que se hallan en su tramo final, requiere una política renovada por parte de los países desarrollados para alcanzar, en un plazo prudente, acuerdos sustantivos en el área agrícola. Esos acuerdos deben permitir a los países en vías de desarrollo expresar sus naturales ventajas comparativas en el comercio internacional.

En cuanto a las *relaciones con Europa*, aún resulta difícil proyectar las consecuencias de su unificación global, por cuanto no se conocen los términos finales del trato comercial a países que están fuera del espacio europeo y, sobre todo, con respecto al tratamiento de las naciones situadas fuera de su "pirámide de preferencias".

Mayor grado de incertidumbre existe con respecto a *Japón y la Cuenca del Pacífico*. En materia estrictamente comercial, la intensificación de las vinculaciones entre la Región y Japón y su área de influencia inmediata, demandan que se defina un enfoque novedoso y selectivo. Ese enfoque debe considerar la naturaleza del bloque, la alta competitividad de su comercio y el especial tratamiento dado a los productos agropecuarios y tropicales.

## **LA AGRICULTURA EN LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

En América Latina y el Caribe se vive un renovado esfuerzo en materia de integración regional que, influido por la profunda crisis económica de los años ochenta, aparece ahora impulsado por una *firme*

**voluntad política**, que le da un contenido cualitativamente diferente a los anteriores esfuerzos de integración.

La complejidad y rapidez de los cambios que acontecen en el escenario internacional actúan también como un elemento dinamizador de las decisiones políticas tomadas en la Región. Sin embargo, el factor decisivo que justifica el carácter irreversible de los procesos de integración regional en esta nueva etapa radica en las transformaciones estructurales que tienen lugar en ALC. El modelo político económico generalizado en la Región a partir de la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por un alto grado de "protección" de las economías, tanto con respecto a terceros países como en relación a los propios países de la Región. A partir de los años setenta y, fundamentalmente, durante los ochenta, ese modelo comienza a ser sustancialmente modificado en buena medida como consecuencia de la crisis. Tales transformaciones apuntan a la apertura de las economías, a la reformulación del tamaño y de la actividad regulatoria del Estado, y a privilegiar el papel de las exportaciones como elemento dinamizador de las economías; para ello se aprovecharon los beneficios derivados del crecimiento del comercio internacional. En tal sentido, se consideró que lograr competitividad en tales mercados constituye la clave para la reactivación y superación de la crisis.

El efecto inmediato de la integración en el plano agrícola es que, como sucede con otros sectores económicos, queda sujeto a las normas comerciales comunitarias; los Estados nacionales disminuyen su capacidad de intervención sobre ellas, en función del interés regional. Su desempeño pasa así a depender exclusivamente de la *competitividad* relativa dentro de la Región y respecto a terceros países. *El análisis de los factores que determinan la capacidad de competir constituye, por tanto, el criterio básico para evaluar el impacto de la integración sobre la agricultura.*

Existe la preocupación en la Región sobre la posibilidad de que sectores productivos de ciertos países sufran profundas transformaciones ante su imposibilidad para competir con los productos de otros países con los cuales se integran. Pero, si bien este tema reviste indudable importancia, es necesario profundizar en el análisis de cada caso, ya que se ha aceptado a *priori* que el único factor que determina la competitividad de la producción son los *recursos naturales*. Aunque nadie puede negar la importancia que pueden tener los recursos naturales como elemento determinante de la capacidad competitiva, hay evidencia de que existen otros factores que influyen en la competitividad. Cada vez

con mayor frecuencia se menciona en la literatura especializada que el concepto estático de ventajas comparativas, asociado por lo general a la dotación de recursos naturales, cede su lugar ante el concepto dinámico de "ventajas competitivas", como determinante de la competitividad de la producción. A diferencia del primer concepto, el segundo considera a *la capacidad de competir como función esencial de la capacidad de innovar en aspectos tecnológicos, empresariales y de anticipo de las necesidades de los consumidores.*

Con referencia al diseño de una política agraria común para la Región, ésta debe concentrarse en la armonización de políticas, con el propósito de *igualar las condiciones de acceso a los mercados interno y externo de cualquier productor, con independencia de su país de origen.* De tal manera, se tiende a establecer la competencia en función de la eficiencia real de cada empresa y, en consecuencia, a aprovechar de manera efectiva los beneficios que se derivan de la integración. Otro de los componentes importantes de la política agraria común es la de apoyo a la definición de posiciones comunes, ya que *la capacidad de los países de ALC de influir sobre el entorno internacional para lograr decisiones favorables a su agricultura pasa necesariamente por definir posiciones comunes que representen el interés de toda la Región.*

Finalmente, el factor institucional debe ser un elemento a tener en cuenta en la ejecución de esa política común. En efecto, a ese nivel *la existencia dentro del marco institucional de organismos que representen el interés comunitario constituye un punto de alta prioridad.*

## **TEMAS PARA UNA AGENDA AGRICOLA DE ALC EN LOS AÑOS NOVENTA**

El comercio internacional agrícola, con independencia de su tamaño relativo, tiene importancia estratégica tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados.

Para los países desarrollados constituye un medio para utilizar de manera razonable la capacidad productiva instalada, colocar los excedentes de producción y mantener, de esa forma, la dinámica de crecimiento de su sistema agroalimentario. Asimismo, contribuye en forma significativa a garantizar la seguridad alimentaria mundial en un mundo en creciente interdependencia.

Para los países en desarrollo, y en particular los de ALC, el comercio agrícola constituye uno de los principales vínculos con el mundo exterior y uno de los vectores fundamentales de crecimiento para el sector preponderante de la economía. Además, constituye una vía para consolidar la propia seguridad alimentaria mediante el esfuerzo productivo nacional.

En muchos de los países del Continente Americano, el sector agrícola debe convertirse en componente importante del proceso de desarrollo, merced a su modernización incluyente y sostenida. En ese contexto se insertan algunos temas que se incluirán entre las actividades de la cooperación internacional:

- a. Apoyo técnico al proceso de negociaciones comerciales, tanto a nivel multilateral (GATT) como a nivel de las diferentes instancias abiertas en el contexto de los procesos de integración regional.
- b. Desarrollo e instrumentación de redes o sistemas de seguimiento comercial que permitan pronosticar los movimientos comerciales internacionales en un mundo que se caracterizará por una mayor apertura y una creciente competitividad.
- c. Infraestructura física e institucional para cumplir a cabalidad con las normas fito y zoonosanitarias, de salubridad y control de alimentos, y de protección del ambiente, que constituyen requerimientos del comercio agroindustrial. Dichas normas se compatibilizarán y armonizarán con las del ámbito internacional y serán de cumplimiento obligatorio en el comercio.
- d. Creación de las condiciones necesarias para reactivar el financiamiento —público y privado— orientado hacia el desarrollo del sector agropecuario, mediante la dinamización de los mecanismos de atracción de la inversión extranjera directa, de forma tal que contribuyan al desarrollo económico nacional, fortalezcan el esfuerzo exportador y creen nuevas ventajas competitivas.
- e. Diseño de programas de reconversión agrícola y agroindustrial que faciliten e incorporen los procesos de ajuste que traerán aparejados los procesos de apertura e integración comercial.
- f. Capacitación de los responsables y técnicos de los organismos del sector y elaboración de mecanismos ágiles que permitan

garantizar la seguridad alimentaria bajo el nuevo concepto de interdependencia comercial.

- g. Diseño de nuevas formas de organización institucional y de mecanismos de interacción que permitan al sector privado, en un ámbito de competencia, desarrollar sus actividades productivas y de distribución comercial, y otorguen facilidades y facultades al Estado para intervenir de manera selectiva en los mercados cuando éstos dejen de cumplir sus funciones.
- h. Promoción de la cooperación técnica, científica, tecnológica y financiera determinada por los tratados comerciales y de integración económica.

## **INTRODUCCION**

**Este documento analiza las perspectivas del sector agroalimentario en función de los cambios que ocurren en el orden internacional y en América Latina y el Caribe. A ese nivel adquieren particular importancia los procesos de ajuste estructural, apertura comercial e integración subregional y regional.**

**Específicamente, se pretende identificar los rasgos principales del nuevo contexto internacional, con el propósito de analizar las oportunidades y desafíos que implica la modernización de la agricultura de la Región. En términos generales, la agricultura para los años noventa se puede caracterizar por su integración orgánica al resto de la economía, por su estrecha vinculación con los mercados domésticos e internacionales de productos y factores, por su modernización democrática e incluyente —es decir, por la incorporación de los pequeños productores y campesinos al proceso productivo— y por su sostenibilidad a largo plazo, con el fin de preservar los recursos naturales para las futuras generaciones.**

**El análisis hace particular énfasis en el hecho de que, en un proceso de reestructuración productiva y apertura comercial, el sector agrícola tiene ventajas comparativas que lo convierten en un importante vector del desarrollo económico y social. Para utilizar esas ventajas será necesario desarrollar y fortalecer las vinculaciones del sector con los procesos de transformación y comercialización, de tal manera que se establezcan ventajas competitivas en los mercados finales.**

**En el Primer Apartado se analizan las principales tendencias del entorno internacional y sus componentes políticos, económicos y tecnológicos, que afectan de manera particular al desarrollo agrícola. En el Segundo Apartado se tratan las tendencias principales de la producción y el comercio, su incidencia sobre la agricultura mundial en los años**

ochenta y sus posibles repercusiones para la presente década. Las principales iniciativas de las políticas comerciales en el ámbito mundial y sus posibilidades en términos de la liberalización y dinamización del comercio agrícola, se desarrollan en el Apartado Tres.

Un análisis retrospectivo y del entorno actual de los movimientos de integración subregional y regional se efectúa en el Cuarto Apartado; se destaca el carácter global y vinculante de la agricultura con el resto del mundo, así como el papel a desempeñar por el sector agrícola en el proceso de integración.

Finalmente, en el Quinto Apartado, se recogen, a manera de síntesis, los principales desafíos y oportunidades que el nuevo entorno internacional presenta para la agricultura en los países de la Región y algunos lineamientos estratégicos a seguir en las vísperas de un nuevo siglo.

## LA DINAMICA DEL CAMBIO EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

A comienzos de la década de los noventa, los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a una situación de deterioro económico y social y a una agobiante deuda externa. Frente a ello, la Región busca consolidar sus procesos de ajuste e inserción en los mercados internacionales; por tal razón, el análisis del contexto internacional y de las principales tendencias en el orden mundial tiene decisiva importancia para orientar las políticas de desarrollo de ALC. En este Apartado se reseñan las tendencias políticas, económicas y tecnológicas, en particular las que tienen mayor relevancia para el sector agropecuario.

### TENDENCIAS DE ORDEN POLITICO

A partir de los últimos años de la década de los ochenta, el escenario político internacional muestra un notable dinamismo, caracterizado por tres aspectos esenciales: la *velocidad* con que se suceden los cambios, su *imprevisibilidad*, y su *importancia y profundidad*. En efecto, la velocidad e imprevisibilidad constituyen posiblemente los rasgos fundamentales del fin del siglo. Baste mencionar la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría, la unificación alemana y la reactivación de demandas territoriales por parte de diferentes etnias europeas, al

liberalizarse los sistemas políticos en los países de Europa del Este, todo ello ocurrido en un lapso de dos años.

Con seguridad, los realineamientos políticos y económicos que surgen luego de tales transformaciones tendrán un fuerte impacto sobre ALC, tanto en el orden comercial como en la orientación de los recursos financieros de inversión.

Resulta evidente que los problemas de los países del Este no eran de carácter exclusivamente económico, sino que se trataba de una profunda crisis en torno a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. El sojuzgamiento de las libertades individuales ante la fuerte regulación estatal surge como el elemento clave del conflicto; las reivindicaciones en ese sentido encabezan el proceso de reformas.

En ese contexto, las democracias liberales se revalorizan como forma de organización política, económica y social. Al mismo tiempo, el fin de la Guerra Fría ha comenzado a erosionar los supuestos en que se asentaban las alianzas políticas tradicionales.

En medio de esta dinámica de cambios se crean las bases para la conformación de grandes espacios económicos y políticos. Europa Occidental se mueve rápidamente hacia la unidad global por medio del Plan Delors y el Acta Unica de Luxemburgo de 1986; en 1992 se espera concretar esa aspiración. La reunificación alemana señala el camino para un gradual y progresivo acercamiento de los países de Europa del Este a la CEE, con lo cual se abre la posibilidad de que se conforme un enorme espacio económico en el mediano plazo. La situación de Asia también apunta a relaciones más integradas entre Japón y la R. P. China, países cuyos flujos de inversiones y de comercio se han incrementado. A pesar de los interrogantes que aún subsisten, parece probable la consolidación de un bloque político-económico asiático, liderado por Japón e integrado, además, por la R.P. China y otras economías de reciente industrialización. Estados Unidos, cuya posición política internacional se ha visto fortalecida en función de los últimos acontecimientos, estrecha vínculos con el continente, como lo demuestran los acuerdos con Canadá y México y la Iniciativa para las Américas. Todo ello permite reconocer una tendencia a la conformación de un espacio económico ampliado en las Américas.

Los países de ALC tampoco están al margen de este proceso de cambios y transformaciones. La democratización se ha generalizado en la Región; las políticas económicas y el papel del Estado en las

respectivas economías es reformulado, y la integración subregional y regional parecen contar con una fuerte voluntad política, respaldo que no tuvieron en el pasado. Conscientes de la debilidad de su mercado interno, las economías latinoamericanas ven en la apertura de su modelo económico y en el comercio regional e internacional una posible fuente de recursos para reiniciar y reforzar el camino del crecimiento y el desarrollo. En ese contexto, la competitividad se constituye en el elemento clave para el éxito de un nuevo modelo económico basado en una redefinición de los papeles que desempeñan los sectores público y privado, sumado a fuertes vinculaciones con el comercio internacional, de tal manera que se aprovechen las oportunidades derivadas del crecimiento de éste.

### *TENDENCIAS DE ORDEN ECONOMICO*

La evolución de la economía desde la Segunda Guerra Mundial puede ser dividida en tres períodos (Ostry 1991):

- a. La primera fase, que se extiende desde la posguerra hasta fines de la década de los sesenta, se caracteriza por el crecimiento del comercio de bienes y servicios, inducido tanto por la recuperación de las economías del mundo desarrollado como por la eliminación relativa de barreras proteccionistas a bienes industrializados, resultado de siete rondas de negociaciones en el seno del GATT. Debe destacarse que durante esos años el comercio internacional creció más rápidamente que el producto bruto mundial.
- b. La segunda fase, que se extiende desde la década de los setenta hasta la de los ochenta, comenzó con los aumentos en el precio del petróleo. Esa fase se caracterizó por la integración de los mercados financieros y por basarse, en buena medida, en el reciclaje de los fondos excedentarios de los países petroleros. En la actualidad, se estima que los movimientos anuales de capital son casi cuatro veces mayores que el valor del comercio mundial de bienes y servicios. Debe señalarse que una parte considerable de los países en desarrollo han quedado marginados de esos procesos, en tanto que los cinco grandes países industrializados, que representan sólo 40% del comercio internacional de bienes y servicios, dan cuenta de 75% del movimiento de capital.
- c. La tercera fase de la evolución de la economía mundial apenas ha dado comienzo. Se considera que se caracterizará por el dominio

de los flujos de inversión y de transferencia tecnológica. Se especula que en esta fase las grandes empresas multinacionales desempeñarán un papel protagónico, motivadas por los altos costos de investigación y desarrollo. Por tal razón, han promovido innumerables adquisiciones y fusiones, así como también alianzas tecnológicas, para mantenerse a la vanguardia del comercio y del conocimiento.

## **Características de la evolución de la economía internacional**

Los últimos acontecimientos en la economía mundial se explican en parte por los avances en la microelectrónica, la computación y las telecomunicaciones. A finales del siglo XX se pueden anotar ciertas características del contexto internacional que pautan esta tercera fase de la evolución de la economía internacional. Algunas de esas características se mencionan a continuación.

### *La globalización del comercio internacional y los polos geográficos comerciales*

Como ya se señaló, el comercio internacional, tanto de bienes y servicios como de capital, se ha incrementado y globalizado; así lo demuestran los volúmenes del comercio y la unificación de los mercados financieros internacionales. Paralelamente a esa globalización de mercados, se avanza en la conformación de bloques comerciales y económicos que se perfilan como los grandes polos de atracción del comercio internacional. Esa tendencia responde a razones históricas, pues desde el Renacimiento se ha tendido a incrementar los espacios económicos desde las ciudades-estado a las comarcas circunvecinas, a los países y actualmente a formas de integración consensual. También convergen razones económico-políticas que ponen en evidencia la necesidad de incrementar la capacidad de negociación internacional, tanto en el orden comercial como en el político.

La concentración geográfica ha creado polos de comercio que incluyen en su esfera de influencia tres elementos: el polo propiamente dicho, sus principales socios comerciales y una zona comercial periférica (Lafay y Unal-Kesenci 1991), que en conjunto conforman bloques comerciales.

- a. Un primer polo es el constituido por la Comunidad Económica Europea de los 12 y sus vecinos de la Asociación Europea de

Libre Comercio. Cuenta con cinco zonas periféricas: Europa Suroriental, Europa Central, la Unión Soviética, los países árabes y Africa al sur del Sahara.

En 1988 el comercio de la Comunidad Económica Europea (CEE) con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC ó EFTA), representó más de una cuarta parte de su comercio de exportación e importación. Si a eso se añaden los países periféricos, constituiría más de la mitad de sus exportaciones y casi la mitad de su comercio de importación (Cuadro T.1).

**Cuadro T.1. CEE: Distribución geográfica de su comercio internacional 1988.**

Mercados	Exportaciones (%)	Importaciones (%)
EE.UU.	18.8	16.1
Japón	4.8	11.2
Canadá	3.6	2.1
AELC (Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Islandia, y Finlandia)	28.9	25.2
Periferia CEE	25.9	21.4
Periferia EE.UU.	55.0	5.7
Periferia Japón	7.9	11.0
NPIA (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur)	5.1	7.3

Fuente: Lafay y Unal-Kesenci 1991.

- b. El segundo polo está constituido por EE.UU., con sus principales socios —Canadá y México— y los demás países de América Latina y el Caribe. En 1988 Canadá significó más de una cuarta parte del comercio de EE.UU. y, junto con América Latina, representó casi 40% del mercado de exportación de EE.UU. y una tercera parte de sus importaciones (Cuadro T.2).
- c. El tercer polo está constituido por Japón, sus vecinos (que son las economías recientemente industrializadas del Asia) y dos zonas periféricas que incluyen el resto de los países asiáticos y, por otra parte, Australia y Nueva Zelanda. Aunque EE.UU. y la CEE son los principales socios comerciales de Japón, en 1988 más de una tercera parte de las exportaciones japonesas fueron a su periferia, y de allí provino casi 40% de sus importaciones (Cuadro T.3).

**Cuadro T.2. EE.UU: Distribución geográfica de su comercio internacional 1988.**

Mercado	Exportaciones (%)	Importaciones (%)
CEE	21.5	18.0
Japón	11.8	20.3
Canadá	25.4	19.1
AELC (Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Islandia, y Finlandia)	2.8	2.0
Periferia CEE	8.5	5.4
Periferia EE.UU.	13.9	15.5
Periferia Japón	7.4	8.2
NPIA (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur)	8.7	15.5

Fuente: Lafay y Unal-Kesenci 1991.

**Cuadro T.3. Japón: Distribución geográfica de su comercio internacional 1988.**

Mercados	Exportaciones (%)	Importaciones (%)
EE.UU.	33.7	20.0
CEE	17.1	12.2
Canadá	3.1	4.1
AELC (Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Islandia, y Finlandia)	3.4	7.4
Periferia CEE	6.2	14.1
Periferia EE.UU.	3.4	4.1
Periferia Japón	13.9	24.4
NPIA (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur)	19.2	13.7

Fuente: Lafay y Unal-Kesenci 1991.

América Latina y el Caribe tiene relaciones comerciales bastante asimétricas con los principales polos comerciales; es evidente que el más importante es su comercio con EE.UU., ya que representa más de 40% del comercio total de exportaciones y de importaciones, aunque la Región sólo representa de 12 a 13% del comercio de Estados Unidos.

Por supuesto, Europa Occidental explica más de una cuarta parte del comercio de ALC, pero ésta solo constituye alrededor de 5% del comercio de aquellos países europeos. Las relaciones comerciales con Japón son aún más asimétricas, ya que ALC representa alrededor de 4% del comercio de ese país y éste, a su vez, constituye entre 6 y 10% del comercio de la Región.

### *La globalización de los mercados de capitales*

Esta es quizás una de las características más salientes del entorno económico internacional. La creciente eliminación de los controles sobre los cambios y los movimientos de capital en la mayoría de los países occidentales, y el avance en las telecomunicaciones y la microelectrónica han llevado al surgimiento de un vigoroso mercado internacional de capitales, al cual se han integrado todos los países e instituciones financieras. Esto originó una red de mercados de capitales interdependientes. Se estima que el volumen transado en 1990 en dicho mercado asciende a US\$12 millones de millones. Ello significa un volumen 3.5 veces mayor que el valor del comercio internacional de bienes (The Economist 1990).

### *Emergencia del mercado Internacional de divisas*

Otro aspecto de importancia en el contexto mundial fue el abandono, en la década de los setenta, del patrón oro y de los tipos de cambio fijos convenidos en el Acuerdo de Bretton Woods. Ese cambio transformó a las divisas en una mercancía más y generó un mercado internacional en el cual, según *The Economist*, se realizan transacciones por más de US\$600 000 millones diarios. La consecuencia inmediata, desde la perspectiva del sector agropecuario, es que las variaciones en las paridades monetarias afectan los precios relativos de bienes y servicios transables, en algunos casos aún más severamente que los cambios de precios motivados por las fuerzas del mercado en la economía internacional. Hay que recordar que, en la actualidad, más de cuatro quintas partes del comercio mundial se realiza entre países con tipos de cambios fluctuantes.

### *Reordenamiento de los flujos de financiamiento Internacional*

A partir del comienzo de la década de los ochenta se nota una significativa disminución del financiamiento internacional encauzado hacia los países en desarrollo. Del análisis del Cuadro T.4 surge claramente que, mientras en 1981 poco menos de 50% del financiamiento

internacional se orientaba a los países no industrializados, a finales de esa década éstos recibían solamente 18% del total. Es importante considerar este dato por su incidencia en la tasa de inversión y en el proceso de incorporación de tecnología en los países en desarrollo, en general, y en ALC en particular.

**Cuadro T.4. Financiamiento internacional hacia los países industrializados 1981-1989. (Miles de millones US\$).**

Años	Financiamiento a países	Total financiamiento industrial	Valor porcentual del financiamiento a países indust.
1981	244	433	56.4
1982	162	235	68.9
1983	151	216	64.3
1984	178	243	75.7
1985	273	253	77.3
1986	490	623	78.7
1987	591	846	69.9
1988	542	629	86.2
1989	924	1 127	82.0

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de International Monetary Development and Prospects, Washington, D.C., abril 1990.

### *Intensificación de la competencia internacional y las ventajas competitivas*

Otra de las características más significativas de la situación internacional hacia finales del milenio es la mayor y creciente competitividad en los mercados internacionales. Ello se explica por una serie de factores:

- Cambio de la competencia ideológica a la competencia en el campo comercial.
- Polarización de los mercados de bienes y servicios y su integración a los mercados de capital y de divisas.
- Concentración del financiamiento internacional y de la inversión privada directa.

- Significativa reducción en los costos de transporte y comunicaciones internacionales.
- Emergencia de nuevos países competidores.

Esa situación tiene importantes implicaciones financieras para los países de ALC, los cuales, por medio de procesos de estabilización y de ajuste estructural, buscan nuevas inserciones en los mercados internacionales; tendrán que competir por recursos y por el acceso a dichos mercados, no sólo con los países desarrollados sino también con los países en desarrollo del Sudeste Asiático y, luego de los recientes acontecimientos, con la Unión Soviética y los demás países del antiguo COMECON. Ello es particularmente significativo luego de una década en la cual los países de ALC han sido exportadores netos de recursos, fundamentalmente debido al peso de su deuda externa.

Uno de los desarrollos más destacados de los últimos años es el cambio en las ventajas comparativas. Tradicionalmente, éstas se basaban en factores climáticos, en la dotación de recursos naturales, en el costo relativo de factores de producción (en especial la mano de obra barata) o bien en la cercanía geográfica. Debido al efecto de los movimientos de capital, de las políticas cambiarias y de los subsidios a la producción, esos factores han perdido peso. Los factores que han cobrado especial importancia son el uso de tecnologías modernas en la producción y la organización comercial para penetrar mercados en el exterior. En tal sentido, existe en la Región consenso en el sentido de que la capacidad para competir en mercados internacionales se fundamenta cada vez más en la capacidad empresarial para difundir el progreso técnico mediante el sistema productivo de bienes y servicios.

### *Del proteccionismo a la liberalización del comercio agrícola Internacional*

Si bien los países desarrollados han mantenido históricamente altos niveles de protección (arancelaria y no arancelaria) y subsidios para diversas actividades, y muy particularmente para los productos agrícolas y agroindustriales, la inclusión del tema en la Ronda Uruguay del GATT permite avizorar una tendencia positiva hacia la liberalización del comercio agrícola. Con respecto a las perspectivas para que esa tendencia logre concretarse, hay una serie de factores que permiten mantener un cauteloso optimismo:

- a. El hecho de que el tema agrícola se haya incluido en la ronda del GATT, constituye una señal positiva, aunque no se logre una inmediata liberalización comercial en esta oportunidad.
- b. EE.UU. ha defendido en la ronda del GATT, y lo ha reafirmado en la Iniciativa para las Américas, una posición claramente favorable a los intereses de la agricultura de ALC. Los procesos subregionales de integración y su eventual extensión al ámbito hemisférico, permitirían lograr una capacidad de negociación mucho más fuerte frente a los otros bloques, lo cual redundará en mayores beneficios para cada uno de los países de la Región.
- c. El peso del argumento de la seguridad alimentaria como justificativo del proteccionismo agrícola tiende a diluirse con el fin de la Guerra Fría, en especial cuando se reconoce que la seguridad alimentaria se vincula no sólo a la producción de alimentos sino también a las posibilidades reales de que la población tenga acceso a ellos.
- d. El proteccionismo agrícola comienza a deteriorar la base de recursos naturales de los países industrializados y se ha vuelto relativamente caro para sus arcas fiscales.
- e. Los ejemplos de países que lograron altas tasas de crecimiento en el pasado reciente demuestran que ello fue posible en función del comercio internacional. El cierre de los bloques a la tendencia histórica de incremento de los flujos comerciales privaría a todos los países de esa imprescindible fuente de crecimiento económico. Por lo tanto, resulta poco probable en el largo plazo que la agricultura permanezca como única excepción a la libertad de comercio, en particular cuando ésta resulta de vital importancia para uno de los bloques en proceso de conformación.

Desde el punto de vista de los productos agropecuarios debe esperarse un efecto positivo importante, pues debido a precios relativos artificialmente altos se ha producido un desequilibrio de oferta y demanda en los principales espacios económicos. Ello tuvo un efecto depresivo sobre los precios internacionales y significó el deterioro en los términos de intercambio de los productos agropecuarios de las economías en desarrollo. La liberalización del mercado internacional que se avizora conducirá al restablecimiento del equilibrio de la oferta y la demanda y, por ende, a una determinación de precios más realistas.

## **La emergencia de nuevos temas en el comercio internacional: El medio ambiente y la conservación de los recursos naturales**

La creciente conciencia de que la conservación y el mejoramiento del medio ambiente constituye un problema mundial, cuyas soluciones trascienden los ámbitos nacionales, ha motivado que se hayan introducido en las normas del comercio consideraciones sobre aquellos temas.

Asimismo, los países industrializados han incluido regulaciones sobre el control de calidad de los alimentos (*food safety*). Esas decisiones, unidas a la evolución en las normas fito y zoonosanitarias aplicables al comercio, tienden a convertirse en consideraciones comerciales a tener en cuenta en los años venideros. Por tal causa, en la Ronda Uruguay del GATT se discute una directiva internacional que armonice las normas que los países adoptan en cuanto se refiere al comercio interno y externo de productos agroalimentarios. La preocupación en torno a este tema es que la inclusión de consideraciones ambientalistas excesivamente rigurosas en las normas del comercio puede generar, a la postre, un nuevo tipo de barreras no arancelarias al comercio.

## **TENDENCIAS TECNOLÓGICAS**

Probablemente, los principales cambios que afectarán no sólo al sector sino también a las disposiciones político-institucionales para su desarrollo y aprovechamiento se han producido en el área tecnológica. En el sector agropecuario el paradigma tecnológico no escapa a esa realidad; por lo tanto, resulta oportuno realizar una breve reflexión al respecto.

### **El paradigma biofísico: la ingeniería agronómica**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de alimentar a millones de personas, con el agravante de las crisis alimentarias recurrentes, llevó a incrementar el volumen de producción de alimentos básicos como objetivo principal del esfuerzo tecnológico. América Latina y el Caribe no fue una excepción, razón por la cual los sistemas de investigación nacionales, y el sistema internacional del cual forman parte, se orientaron a desarrollar en la Región la capacidad de adaptar tecnologías generadas en otras partes del mundo y, en especial, a la búsqueda de variedades que tuvieran características de alta productividad que, en general demandaban una considerable cantidad de insumos

químicos para manifestar su superioridad. Ese enfoque se vio coronado con el éxito en la Revolución Verde. En efecto, la creación de variedades enanas, sobre todo en arroz y trigo, resistentes al vuelco y por lo tanto capaces de soportar altas dosis de fertilización, así como también el intenso uso de agroquímicos para el combate de insectos y plagas, condujo a un significativo crecimiento de la producción de alimentos, a tal punto que, en términos globales, el fantasma del hambre ha sido erradicado... al menos en el corto plazo.

Ese paradigma biofísico se inserta en el paradigma económico de Occidente, caracterizado por considerar de bajo o de ningún valor a los recursos naturales relativamente abundantes y por suponer la perfecta sustitución de recursos naturales por capital. De acuerdo con ese paradigma occidental, las señales del mercado (que no consideran costos de recursos naturales) orientan la asignación de recursos y, por ende, la orientación de la investigación. El paradigma biofísico se inserta, asimismo, en el paradigma manejado en el área industrial desde décadas atrás, en el cual la investigación se centra en la manipulación de un mundo visible, en el cual la relación causa-efecto es observable directamente. Se trata de una tecnología casi artesanal, gobernada por la observación directa de rendimientos y respuestas a cambios controlados en experimentos de campo.

En los últimos años, como resultado del progreso en biología, en física cuántica, en química y en informática, se ha desarrollado un nuevo paradigma tecnológico que permitirá ir más allá de los límites impuestos por el modelo aplicado hasta el momento.

### **El paradigma biotecnológico: la ingeniería genética**

En los últimos tiempos, el desarrollo de la biotecnología y la capacidad de manipular genes para obtener resultados previsibles, en contraposición a la manipulación hecha hasta ese momento mediante la observación de resultados, ha abierto una nueva perspectiva y promete una nueva revolución, como la "Verde" de treinta años antes, en la producción de alimentos y fibras, así como también nuevos encadenamientos con otras industrias. Un ejemplo de ello es la utilización de animales domésticos, genéticamente modificados, para la producción de hormonas con fines farmacéuticos. Como todo avance tecnológico de importancia, la biotecnología ha expandido el horizonte productivo más allá de lo que permitían prácticas de manejo genético tradicionales. En cuanto a su generación, la biotecnología es cara; su desarrollo y aprovechamiento difícilmente pueden ser realizados en forma individual por países de la

**Región.** Se trata de un campo en el cual se imponen los emprendimientos conjuntos y esquemas especiales, novedosos, con empresas multinacionales de gran capacidad de desarrollo.

Sin duda, la década de los noventa será escenario de la consolidación de nuevos "paquetes biotecnológicos". Los países desarrollados dejarán de lado los métodos de producción utilizados en etapas anteriores, con el fin de incorporar modernas prácticas derivadas de la biotecnología.

El desarrollo y aplicación de las agrobiotecnologías en los países en desarrollo incrementará a mediano plazo la competitividad de sus agriculturas y agroindustrias frente a los países que no las incorporen. Ello requiere aprovechar capacidades científicas y tecnológicas locales que permitan, en primer término, una eficiente transferencia de tecnología y, en segunda instancia, el desarrollo local de aquellas tecnologías requeridas que no están disponibles en el orden internacional.

Los avances y nuevos conocimientos biotecnológicos se han dado en los países industrializados; se prevé que las empresas transnacionales definan la orientación de la investigación y la aplicación de las nuevas tecnologías. Se corre el riesgo de marginar los intereses de los países menos desarrollados en la selección de temas prioritarios. Asimismo, la biotecnología producirá un conjunto de bienes seleccionados para un mercado cada vez más exigente en cuanto a la calidad de los productos.

En consecuencia, la revolución biotecnológica tiene significativas repercusiones técnicas, económicas y sociales en los países y productores de ALC, en especial si se considera que las nuevas técnicas pertenecen a compañías privadas y que, en el mundo actual, los derechos de propiedad intelectual y las patentes son condicionantes de gran relevancia en las disposiciones del comercio y en las negociaciones internacionales.

Los países de la Región deberán enfrentar la competencia que significa la producción obtenida bajo esas nuevas modalidades; para ello tendrán que prepararse tanto en el orden del conocimiento como en las disposiciones institucionales que permitan un mejor acceso a la tecnología. Hay que considerar que el mundo en desarrollo asiste al nacimiento de un nuevo orden productivo sustentado en las biotecnologías y en las transformaciones e innovaciones que se dan en informática y en comunicaciones, entre otros campos.

Dentro del paradigma tecnológico se deben considerar los modernos sistemas de generación y difusión de informaciones. Los canales y sistemas empleados permiten que las empresas de avanzada cuenten con la información actualizada y oportuna requerida para orientar las etapas de producción, consumo y distribución.

Por su "libertad" y grado de penetración, las comunicaciones, y los sistemas de información en general, transmiten mensajes y conocimientos que, en el caso de los países receptores de ALC, no son fácilmente asimilables; se requiere contar con estructuras e infraestructuras complementarias para poder asimilar de manera efectiva los conocimientos divulgados.

Debido a la velocidad con que los conocimientos que hoy se consideran como "tecnologías de punta" resultan obsoletos, *será necesario organizar un conjunto de redes de información y aprovechar las facilidades existentes, tanto en el orden bilateral como multilateral, para obtener una mejor utilización de la información disponible sobre la actividad exportadora y las oportunidades comerciales.*

En cuanto a la transferencia y adaptación de las nuevas tecnologías, debe tenerse presente que, salvo algunas excepciones, se deberán utilizar modelos desarrollados para otras condiciones y medios, previa adaptación a la nueva realidad.

Para utilizar de manera eficiente la nueva tecnología y lograr un ordenamiento adecuado, los países de ALC deben reconocer la necesidad de definir una estrategia que parta de las características de los recursos humanos destinados a esa actividad y que tenga en cuenta las disponibilidades de los sectores público y privado para tal fin. Ello significa no sólo la capacitación masiva de técnicos en las nuevas áreas -lo cual ya se hizo en las décadas pasadas, bajo el "antiguo paradigma"-, sino también el desarrollo de las condiciones adecuadas para una eficiente inserción del sector privado en el esquema. En tal sentido, se debe asegurar adecuados retornos a la inversión en desarrollo tecnológico (sin descuidar los posibles aspectos monopólicos), establecer leyes de patentes y acuerdos internacionales en ese tema, e insertar a los centros internacionales de investigación en el sistema por constituirse.

Los países deberían considerar la necesidad de crear un ambiente adecuado para el acceso y transferencia de una tecnología que cada vez más se genera en el ámbito no gubernamental. De allí la importancia de las leyes de patentes y de derechos de la propiedad intelectual.

## **CARACTERISTICAS DEL COMERCIO AGROALIMENTARIO INTERNACIONAL**

### *LA POLITICA COMERCIAL AGROALIMENTARIA INTERNACIONAL A COMIENZOS DE LA DECADA DE LOS NOVENTA*

El comportamiento comercial agropecuario a comienzos de la década de los noventa puede caracterizarse por el agotamiento de las políticas definidas durante las dos décadas anteriores y por la tendencia secular decreciente de los precios de los productos básicos, cuya demanda no está tan ligada a la dinámica del crecimiento de los países desarrollados como lo estuvo en el pasado. A continuación se analizan algunos aspectos importantes de la política comercial internacional, en especial los vinculados a los países de ALC.

#### **Los convenios sobre productos básicos**

La experiencia en cuanto al funcionamiento de los acuerdos internacionales de productos básicos es muy amplia. Los países de ALC participan en acuerdos sobre esos productos desde hace mucho tiempo. A modo de ejemplo, basta mencionar los siguientes: café (1963), cacao (1975), azúcar (1984) a partir de acuerdos previos, estaño (1956), trigo (1950), maderas tropicales (1983), caucho (1979), yute (1982) y aceite de oliva (1956). El Banco Mundial indica que se han suscrito alrededor de 40 acuerdos sobre 13 productos básicos desde 1931 (SELA 1987; BM 1986).

Esos convenios tienen su origen en las disposiciones de la Carta de La Habana; se les dio un nuevo impulso con la adopción, en 1976, de la Resolución 93 (IV) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que estableció un Programa Integrado de Productos Básicos. Además de la creación de un Fondo Común para Productos Básicos, destinado a financiar existencias reguladoras, se proponía allí diversificar la producción agrícola e impulsar su industrialización. Una segunda ventanilla del Fondo Común tiene como propósito apoyar otras actividades vinculadas con el desarrollo y el comercio de los productos básicos.

El desempeño de esos acuerdos ha sido variado. En 1985 sólo cinco acuerdos estaban en vigencia (sobre café, cacao, azúcar, caucho y estaño). De ellos, sólo el referido al café estaba activo, aunque en la actualidad no funciona y se halla en fase de renegociación. Del programa

del Fondo Común para 10 Productos Básicos Originarios de los Países en Desarrollo, acordado en la UNCTAD, sólo han funcionado dos de ellos (cacao y caucho).

La experiencia indica que las principales limitaciones que restringen el funcionamiento de esos acuerdos se originan en:

- Los cambios de las políticas comerciales de los países participantes.
- Variaciones en las situaciones de mercado, derivadas de la influencia que ejercen los excedentes.
- Nuevas posiciones de los países desarrollados respecto a la economía internacional, relacionadas con el funcionamiento del mercado más que con su regulación.
- Las limitaciones propias de los países en desarrollo para una participación conjunta y ordenada en el mercado, pues se encuentran en una profunda crisis financiera y económica.

Todo parece indicar que los países desarrollados no apoyarán en el futuro la continuación de este tipo de convenios, como lo hicieron en el pasado; por el contrario, dejarán en manos del mercado la evolución de la oferta y la demanda y la determinación de los precios. De allí la importancia decisiva de la Ronda Uruguay del GATT para el futuro del comercio agropecuario.

### **Los sistemas generalizados de preferencias (SGP)**

Los SGP, negociados entre los países desarrollados y en desarrollo en el seno de la UNCTAD, tienen como propósito establecer modalidades conjuntas mediante las cuales se garantice el acceso de las exportaciones a los mercados de los países industrializados, con base en normas uniformes y no discriminatorias. A pesar de las garantías básicas multilaterales de apoyo que significaron, a nivel mundial, el diseño y aplicación unilateral de los SGP por parte del país, o grupo de países otorgantes, ha provocado un sinnúmero de limitaciones. Por otra parte, muchos de los exportadores de los países en desarrollo no han podido utilizar el sistema con toda la rigurosidad administrativa y de control necesario; de esa manera se ha deteriorado su utilización.

Las nuevas modalidades de acceso que se han desarrollado obedecen más a razones geopolíticas que a consideraciones de orden universal. Tienen, además, condicionalidades mayores que las incorporadas en los SGP, y su naturaleza es más política que técnica o comercial. En consecuencia, se varió de un sistema negociado y acordado multilateralmente, a acuerdos parciales vinculados a zonas de influencia o a intereses específicos; se pierde, de ese modo, un elemento sustantivo de capacidad de negociación y aumenta la posibilidad de modalidades comerciales ligadas en especial a relaciones Norte-Sur de orden "verticalizante" y de mayor dependencia (BM 1986).

### **Los mecanismos de financiamiento complementario ante las contracciones sustantivas de los ingresos por exportación**

A partir de la década de los setenta se han fortalecido dos modalidades de apoyo financiero vinculadas al comercio y que actúan en favor de los países en desarrollo. Se trata del Sistema de Facilidades Financieras Compensatorias del FMI y los Sistemas de Compensación de la Comunidad Europea para productos básicos y minerales de los países de la Convención de Lomé.

Esos mecanismos, a diferencia de los sistemas de efectos indirectos en que se basan las modalidades de preferencias o acceso libre a los mercados, atienden el problema de las exportaciones por medio del financiamiento compensatorio, del otorgamiento de créditos o de donaciones para reforzar la balanza de pagos. Se procura compensar, de esa manera, los perjuicios emergentes del progresivo deterioro en los términos del intercambio que afecta a los países en desarrollo. Si bien en ambos casos su aplicación ha sido beneficiosa, se especula que esos sistemas no prevalecerán en el futuro. En primer lugar, porque no son congruentes con los recientes enfoques mediante los cuales se reconoce que las contracciones en el ingreso por exportaciones son hechos cotidianos en el comportamiento del mercado. En segundo lugar, porque se ha decidido otorgar ese apoyo financiero en términos más generalizados respecto de su utilización, enfoque que está relacionado con la facilidad de incorporar condicionalidades (BM 1986).

## **El proteccionismo, las barreras no arancelarias y otras distorsiones comerciales**

Las discriminaciones implícitas incorporadas en las tarifas arancelarias de importación de los países desarrollados, así como también la extensa lista de restricciones no arancelarias vigentes, han constituido uno de los obstáculos más importantes que afectan al comercio de bienes agrícolas y agroindustriales de ALC (Nogués *et al.* 1986). Otra causa de la distorsión del intercambio se origina en la política agrícola seguida por los principales países desarrollados, que se manifiesta de dos maneras principales: a) la limitación al acceso de sus mercados debido a las barreras arancelarias y no arancelarias; b) los subsidios a la producción y a las exportaciones agrícolas. Se estima que el costo de estas políticas que distorsionan los mercados sobrepasa los US\$200 000 millones anuales para Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón (De la Ossa y Guerra-Borges 1989).

A pesar de los compromisos políticos asumidos desde el comienzo de la Ronda Uruguay para tratar de reducir las transferencias de recursos a la agricultura en los países industrializados, el monto global de esas políticas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha incrementado en 12% en 1990, en relación con el año anterior.

### **La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)**

Una modalidad de relación comercial más específica y vertical para los países de ALC se origina en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), establecida por Estados Unidos para otorgar libre acceso a productos de países ribereños de menor desarrollo relativo de la Cuenca del Caribe (islas del Caribe, el Istmo Centroamericano y países de la costa nordatlántica de Sudamérica). Si bien esa disposición de beneficio unilateral ha estimulado el comercio de los países participantes, no se ha logrado un resultado tan amplio como el que se esperaba, pues mucho del comercio que ya se realizaba antes se ha canalizado por esta nueva vía. Eso significa que no se ha registrado una expansión del comercio, mientras que ha habido un efecto apenas residual en materia de atracción de inversiones.

### **EL MERCADO AGROALIMENTARIO INTERNACIONAL**

El mercado internacional de productos agrícolas es relativamente pequeño, de lento crecimiento y muy inestable; se nota en él una

participación mucho mayor de los países desarrollados. En 1989 las exportaciones mundiales de productos agropecuarios ascendieron a US\$418 000 millones o sea 13.5% del comercio mundial de mercancías y 10.1% del valor estimado de la producción agrícola mundial en ese mismo año. De ese total comercializado, los países desarrollados aportaron 73%. Las transacciones del comercio agrícola en especial de la CEE, EE.UU. y Japón, influyeron sobre los precios de los mercados internacionales agrícolas respectivamente en 46%, 26% y 16% en el período 1986/87. (Roningen *et al.*)

Por su parte, el comercio agrícola de los países de ALC representó sólo 9.6% de las exportaciones y 3.4% de las importaciones mundiales en 1989, pero su importancia es de naturaleza estratégica y política, más que cuantitativa.

Para muchos países en vías de desarrollo que poseen ventajas comparativas naturales en su sector agroexportador —en particular frente a los países desarrollados de economías de mercado, que son sus principales socios comerciales—, la apertura y crecimiento del comercio agroalimentario mundial cobra importancia decisiva para la reactivación de su desarrollo económico y social. Muchos de los países de América Latina, Canadá y Estados Unidos poseen ventajas competitivas reveladas. Otros países de la Región, tales como Jamaica, Bolivia y los países petroleros, presentan desventajas relativas en el comercio agrícola, lo cual revelaría posibilidades de complementación comercial con los países agroexportadores. Además de los costos relativos de la producción exportable, el modelo econométrico del cual se deriva esta información señala varios elementos de particular interés:

- a. *La ventaja competitiva revelada es influida más por cambios en la productividad ocurrida en el resto de la economía que por los que suceden dentro del propio sector agrícola. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la productividad del trabajo.*
- b. *Las inversiones de capital orientadas a mejorar la productividad de trabajo agrícola son más importantes que aquellas orientadas a mejorar la productividad de la tierra (p. ej. riego y mecanización). Esto sugiere que las inversiones en capital humano, investigación y desarrollo e infraestructura contribuyen de manera muy significativa al esfuerzo exportador y a la competitividad agrícola.*
- c. *La ventaja competitiva revelada es sensible a cambios en los precios relativos de los productos agrícolas y en la política*

*monetaria.* Sobre este último factor, aparentemente los cambios en la oferta monetaria doméstica afectan más a los consumidores que a los productores agrícolas de exportación, y la devaluación monetaria beneficia proporcionalmente más a otros sectores de la economía que al propio sector agrícola (Vollrath y Vo 1988).

En el caso de algunos países de América Latina cuyas exportaciones dependen en alto grado de unos pocos productos agrícolas, la ampliación y el acceso al mercado internacional continuarán siendo en la presente década un componente estratégico de su desarrollo económico.

Para los países desarrollados, no obstante el reducido aporte al producto interno bruto del sector agrícola, éste tiene igualmente una importancia estratégica, tanto en la política económica interna como en términos de su actividad comercial externa. Debe destacarse que si se trasciende el concepto del sector agrícola primario y se adopta el criterio del sistema agroalimentario,<sup>\*</sup> la importancia económica de este sistema integral adquiere magnitudes significativas. Así, por ejemplo, en EE.UU. —a la vez principal exportador e importador mundial de productos agroalimentarios— el sistema agroalimentario constituye la mayor industria nacional. Aporta 16% del producto nacional bruto (US\$820.6 mil millones) y 17% del empleo global, lo cual lo convierte también en el mayor empleador en la economía (Lypton 1991).

Otra razón que fundamenta la importancia del comercio internacional agrícola para los países desarrollados es que su actividad ha pasado a formar parte integral de su política exterior; se generaron programas especiales de ayuda alimentaria con otros países del mundo, ya sea por razones humanitarias o como medio de reducir sus excedentes de producción, y se mantiene así una razonable utilización de la capacidad instalada en la agricultura.

Además de las características de los mercados internacionales agrícolas aquí señaladas y otras que ya se han comentado en este trabajo (intensificación de la competencia internacional, desgaste de las ventajas comparativas tradicionales y emergencia de nuevas formas de proteccionismo basadas en la salubridad de los productos agropecuarios y en consideraciones de protección del medio ambiente), es conveniente

---

\* Para mayor información sobre el concepto de sector agroalimentario, ver en el siguiente capítulo el Documento de Trabajo No.2 de la X CIMA: "La Agenda Agropecuaria para la Década del Noventa: Modernización Incluyente, Agroindustrialización y Recursos Naturales".

mencionar otras tendencias de dichos mercados que, muy probablemente, se darán en la presente década.

### **Subsidios y escalamiento arancelario**

Las políticas de subsidios que algunos países desarrollados aplican, en particular a la agricultura y al transporte, son mucho más altas que las vigentes en otros sectores industriales; no sólo limitan el acceso al mercado sino que distorsionan las condiciones de la competencia internacional.

Las estrategias de aplicación de los subsidios directos e indirectos a las exportaciones deben ser analizadas en dos dimensiones: una es la compensación a los exportadores por diferencias de precios que pudieran existir entre el precio doméstico y el del mercado internacional; la otra consiste en el otorgamiento al país importador de un apoyo en términos crediticios preferenciales (préstamos "blandos" desde 3 hasta 10 años), con lo cual se financia la transacción. Existen, además, otras formas indirectas para fomentar de manera artificial las exportaciones: el financiamiento parcial de los costos de apertura de mercados e incentivos de tipo fiscal para actividades relacionadas con el proceso exportador.

Con frecuencia, otras políticas de protección a la agricultura por parte de los países industrializados tienden a opacar la importancia de las barreras arancelarias y no arancelarias. Ese fenómeno ha sido destacado en un reciente estudio del Banco Mundial (1989), cuyas principales conclusiones se resumen a continuación:

- a. Mientras la agricultura y el transporte tienden a ser altamente subsidiados en países industrializados, el sector industrial como un todo es protegido principalmente por restricciones no arancelarias a las importaciones.
- b. Los niveles arancelarios en los países industrializados son considerablemente mayores para aquellos productos manufacturados provenientes de países en desarrollo, en comparación con los originarios de otros países industrializados.
- c. Las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo tienen mayor nivel de barreras no arancelarias en relación con el comercio de dichos artículos entre países desarrollados.

- d. Las restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones habitualmente aumentan con el grado de procesamiento o de transformación del producto. Este escalamiento de las barreras por lo general protege no sólo a formas más sofisticadas de proceso y refinamiento, sino también a procesos simples tales como el empaque, el embalaje y el etiquetado.
- e. Los sistemas generalizados de preferencia con frecuencia excluyen artículos de exportación que resultan básicos para los países en desarrollo.

Desde el punto de vista de la demanda agregada, Estados Unidos consume más de la mitad de los artículos manufacturados exportados por países en desarrollo, mientras que la CEE consume poco menos de un tercio y Japón alrededor de 10%. Por otra parte, los nuevos países industrializados del Este Asiático producen poco más de la mitad de todas las exportaciones de artículos manufacturados del mundo en desarrollo.

Es interesante destacar que el ya citado estudio del Banco Mundial (1989) señala que *la protección arancelaria de los países desarrollados reduce el ingreso nacional de los países en desarrollo en una proporción que duplica el monto de la ayuda al desarrollo de los países industrializados.*

## **Estabilidad de los mercados y tendencias de los precios**

La inestabilidad en los mercados de productos agrícolas pasó a ser un rasgo característico —que aún hoy persiste— a partir de la década de los setenta. Eso obedeció a cambios en las condiciones de oferta y demanda y a los efectos generados por la integración de los mercados internacionales de productos, de capital y de monedas.

Por otra parte, durante la década de los ochenta los precios internacionales de los productos agrícolas sufrieron una sensible disminución. En algunos casos, sus precios reales —medidos en valores constantes— se situaron a niveles existentes en los años treinta. Ese fenómeno obedeció a una baja demanda internacional ocasionada por el lento crecimiento económico de los países industrializados y a la crisis del endeudamiento internacional en muchos países subdesarrollados, que les impidió aumentar sus niveles de consumo. A ello debe agregarse la sobreoferta generada en algunos países desarrollados, como resultado de las políticas proteccionistas.

Según estimaciones del Banco Mundial, si no se producen cambios en las políticas de los principales países agrícolas, durante los años noventa los precios reales de los productos básicos más negociados registrarán niveles de precios que representarán de 55 a 58% de los imperantes en 1979/81.

### **Productos de alto valor: un segmento dinámico del mercado**

En contraste con el lento crecimiento experimentado en la demanda de productos básicos en los mercados internacionales, existen segmentos que muestran mayor dinamismo. Tal es el caso de los llamados "productos de alto valor" que cubren un total de unos 50 rubros arancelarios (USA/ERS 1989).

Esa categoría de "productos de alto valor" representó 76% del total del comercio agrícola de la CEE y 40% del de EE.UU., en tanto que sólo representan 18.5% de la exportaciones agrícolas de los países de América Latina y 16.7% para el resto de los países en desarrollo. Es interesante destacar que un conjunto de 13 países latinoamericanos exportadores de productos de alto valor agregado representan ya un 13% de las importaciones de los países desarrollados. Este porcentaje es superior al alcanzado por el resto de los países en vías de desarrollo.

Japón, tercer importador mundial de alimentos, importó en 1970 US\$4 200 millones, de los cuales 79.8% fueron artículos agrícolas sin procesar. Sin embargo, en 1988 dicho país importó US\$27 200 millones, de los cuales sólo 55.4% fueron productos básicos y el complemento (44.6%) fueron artículos procesados (USDA/ERS 1990).

Para los países en desarrollo, la importancia de aumentar su comercio de productos agrícolas de alto valor agregado radica tanto en su necesidad de captación de divisas como en la de articular su sector agrícola al resto de la economía. Por ejemplo, en un reciente estudio econométrico se estimó que *una exportación de harina de trigo genera 6.7 veces más valor económico que una misma cantidad de trigo en grano, a pesar de que la molienda no es actividad de alto procesamiento* (Schluter y Edwardson 1989).

### **Transnacionalización en la industria agroalimentaria**

A pesar de la escasa información existente con respecto a la radicación de empresas multinacionales en el sector agropecuario de ALC, es posible asegurar que su presencia en algunos casos es

significativa. Por ejemplo, en Brasil se localizaron en el sector alimentario 43 empresas transnacionales y 83 filiales; en México 33 transnacionales y 72 filiales de las mismas (SELA s/f).

Las empresas transnacionales en el sector agroalimentario de América Latina, se han orientado a invertir, en primer lugar, en aquellos países con mayor mercado nacional y que poseen ventajas comparativas en la explotación de sus recursos agropecuarios y pesqueros. En segundo lugar, tienden a situarse en sectores estratégicos y en aquellas áreas de crecimiento más dinámico, en las cuales pueden desempeñarse con mayor eficiencia por sus conocimientos tecnológicos y su dominio de las condiciones del mercado. Tal es el caso de la presencia de empresas transnacionales en la producción y comercialización en la industria avícola y en la de aceites vegetales, en varios países de la Región. Una característica adicional es su tendencia a situarse en ramas industriales que producen artículos susceptibles de alta diferenciación. Por ejemplo, en Argentina y Brasil las empresas transnacionales se orientan hacia actividades más avanzadas de procesamiento y distribución de alimentos diferenciados.

En fecha más reciente, los procesos de privatización asociados con las políticas de ajuste estructural y con los esquemas de reconversión de la deuda externa han dado un nuevo impulso al proceso de transnacionalización (SELA s/f). Así, por ejemplo, la inversión directa de EE.UU. en la industria alimentaria en el exterior se estima en US\$13 000 millones; 76% de ella se concentró en los países europeos y en Canadá. A su vez, la inversión extranjera directa en EE.UU. en 1988, se estimó en US\$16 400 millones.

## **ELEMENTOS PARA LA DEFINICION DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS DEL COMERCIO AGROPECUARIO MUNDIAL EN LOS NOVENTA**

### *LAS PRINCIPALES MODALIDADES ACTUALES DE RELACION COMERCIAL ENTRE PAISES*

Uno de los elementos más dinámicos que se observan en el escenario mundial en los últimos años es la tendencia a la conformación de bloques económicos entre los países desarrollados y sus órbitas de influencia. En el ámbito americano se ha negociado y suscrito entre Estados Unidos y Canadá un convenio de libre comercio que ya se encuentra en vigor.

Recientemente se han iniciado las negociaciones para suscribir un acuerdo tripartito de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, que afectará de manera significativa no sólo las relaciones político-comerciales al interior del propio acuerdo, sino también al resto de las relaciones comerciales con ALC.

Esa tendencia a la formación de bloques ha comenzado a orientar el comercio en términos más "verticales", como lo demuestran el Convenio de Lomé, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y la más reciente Iniciativa para las Américas.

En caso de que se consoliden modalidades en extremo "verticales" (o sea las que relacionan a los países con el país central de su zona), podrían afectarse sensiblemente las posibilidades de cooperación en "diagonal" (o sea con otros países o grupos de países distintos al país central de su zona) que, al menos para el caso latinoamericano, tienen una amplia significación; desde el punto de vista de las relaciones de ALC con Europa —históricas y de carácter comercial, financiero y tecnológico— adquieren en la actualidad una especial importancia. Ello tiene que ver con la búsqueda de grados de acción más amplios y más extendidos geográficamente en sus relaciones económicas con terceros, a favor de su propio desarrollo interno y, principalmente, en términos del apoyo financiero y del impulso a sus exportaciones no tradicionales. En particular, debe recordarse que los países y territorios del Caribe de habla inglesa tienen una relación muy intensa con los países europeos y con la CEE mediante los Convenios de Yaoundé, primero, y de Lomé más recientemente; en esos acuerdos se determinan las modalidades de apertura de mercados —que para algunos de ellos son "verticales" y para otros de corte "diagonal"— y de cooperación económica, científica, tecnológica y financiera entre ellos. El caso es similar para los países del Caribe francés y holandés.

En todo caso, América Latina y el Caribe debe procurar que las relaciones "verticales" no sean tan rígidas como para desestimular la intensificación de su comercio con otros países o grupos de países. Esta última relación, en "diagonal", es especialmente importante en los casos de la CEE y el Japón.

Los elementos que probablemente más influirán en el sector agrícola de los países de ALC en los próximos años son las propuestas de la Iniciativa para las Américas de Estados Unidos, los resultados y consecuencias de las Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT (Ronda Uruguay), la reorientación e intensificación de las

relaciones con Europa, la consolidación de relaciones con Japón, el Sudeste Asiático y la Cuenca del Pacífico, y las posibilidades reales de fortalecimiento de los procesos de integración económica de los países de ALC. A continuación, se analizará en forma sucinta cada uno de esos aspectos.

## **La Iniciativa para las Américas**

La Iniciativa para las Américas de EE.UU. tiene por objetivo de largo plazo la creación de una zona de libre comercio de ámbito continental. Si bien la propuesta no excluye la posibilidad de concretar acuerdos bilaterales, incentiva la negociación por grupos de países. De tal forma se reconocen y estimulan los esfuerzos de integración regional existentes en ALC.

Además del régimen de libre comercio que auspicia, la Iniciativa se refiere a los esfuerzos que deben hacerse para lograr soluciones respecto a la deuda externa, estimular la inversión y otorgar apoyo financiero. La propuesta estadounidense está enmarcada en una serie de parámetros que, por su importancia para la Región, se sintetizan a continuación:

- a. Los países beneficiarios deben demostrar su intención de introducir reformas económicas, incluidas la liberalización del comercio y la inversión extranjera, así como también la adopción de políticas macroeconómicas de austeridad.
- b. Los acuerdos de libre comercio deben ser lo suficientemente amplios como para incluir bienes, servicios e inversiones (movimientos de capital), proteger la propiedad intelectual y contener mecanismos de arbitraje. Adviértase que todos éstos son temas de negociación en la Ronda Uruguay.
- c. Las negociaciones de libre comercio darían preferencia a los grupos de integración existentes, tales como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNTA) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR).
- d. Las negociaciones no se iniciarían, al menos formalmente, en tanto no concluya la Ronda Uruguay del GATT, ya que los acuerdos a discutir se darían dentro del marco y disciplinas de ese organismo.

Es evidente que un programa tan ambicioso como el que propone la nueva Iniciativa no puede lograrse en el corto plazo; sin embargo, es un tema que estará presente durante la década de los años noventa, y cuyo alcance real se perfilará al concluir la Ronda Uruguay.

Por su parte, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) señala la conveniencia de atender a otros puntos de interés en lo que se refiere a la zona de libre comercio: a) la necesidad de contar con un proceso transparente, que permita poner a disposición de los países la suficiente información sobre política comercial y los términos vigentes de acceso a los mercados; b) la introducción del tema de la reciprocidad relativa, de acuerdo con los acuerdos internacionales vigentes (en especial el GATT), según los cuales tal reciprocidad debe tener en consideración en ALC los niveles asimétricos de desarrollo; c) la determinación y el manejo de las reglas de origen, que son esenciales para el funcionamiento de una zona de libre comercio; d) el *status* jurídico de los instrumentos que se suscriban, tanto en Estados Unidos como en ALC (SELA 1991).

## El GATT y la Ronda Uruguay

A iniciativa de Estados Unidos, en 1986 fructificaron una serie de contactos conducentes a realizar una nueva ronda de negociaciones multilaterales, cuyas bases y acuerdos se definieron en una reunión de las partes contratantes del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) realizada en Punta del Este, Uruguay. Uno de los rasgos distintivos de esta octava ronda de negociaciones fue la inclusión —por primera vez en el historial de este foro de consulta y negociación— del tema del proteccionismo agrícola. Ese solo hecho puede ser considerado como un significativo avance con respecto a rondas anteriores, al acordar que en materia agrícola: "Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agrícolas y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones, a normas y disciplinas del GATT (...)".

Los últimos informes respecto del avance de las negociaciones al promediar 1991, indicarían que no existen aún —a nivel de los negociadores— posibilidades reales de alcanzar acuerdos firmes y sustantivos en lo que a agricultura se refiere; ello posiblemente obligue a una negociación del más alto nivel político (SELA 1991; *The Economist* 1991).

En general, los países latinoamericanos y caribeños, en su gran mayoría, han puesto de manifiesto la imposibilidad de lograr acuerdos en los restantes grupos de negociación hasta que no se llegue a un consenso en el área agrícola, traducido en un efectivo desmantelamiento de las barreras que traban el accionar del comercio del sector.

## Las relaciones con Europa

La Comunidad Europea realiza un gran esfuerzo para fortalecerse internamente y consolidar a su alrededor un amplio bloque económico (Regidor *et al.* 1991; CEPAL 1990; Clavera 1989). Se partió, a tal fin, de la propuesta que elaboró la Comisión de la CEE en respuesta al acuerdo político de junio de 1985, mediante el cual los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad se comprometieron a crear el mercado único europeo. Todo ello condujo a la adopción de acuerdos de modificación del Tratado de Roma (Acta Unica Europea).

El perfeccionamiento del mercado interior puede lograrse mediante la eliminación de las fronteras físicas, técnicas y fiscales. Se trata de asegurar así la libre circulación de bienes, de capital, de trabajadores y de servicios, en el marco de la contratación pública, la cooperación industrial y la aplicación del derecho comunitario. Se procura, asimismo, incorporar al Tratado de Roma nuevas políticas no previstas, tales como las del medio ambiente, la cooperación política, las nuevas tecnologías, entre las más importantes.

Un reciente estudio sobre los efectos del mercado único europeo para ALC (IRELA 1990) indica que son muy variados y dependen del tipo de medidas que finalmente se adopten para dicho perfeccionamiento. Se reconocen dos tipos de efectos simultáneos: el primero sería el llamado "efecto de crecimiento", resultado del aumento esperado en la tasa de crecimiento de la Comunidad a raíz de la instauración del mercado único; el segundo estaría dado por el "efecto institucional", que abarcaría las posibles consecuencias que supondrían los cambios y ajustes en las políticas de fronteras, tecnológicas y fiscales.

El establecimiento de normas comunitarias sobre aspectos fitosanitarios, de sanidad animal y de estándares de seguridad para los alimentos, conllevará contracciones en las importaciones que, a su vez, generarán conflictos de acceso a los mercados, tanto entre los propios miembros de la CEE como con respecto a importaciones del resto del mundo. Resulta, por lo tanto, muy conveniente esperar los resultados de las negociaciones en la Ronda Uruguay, para estimar los efectos reales

y la magnitud de los conflictos que podrían surgir. Los cambios que se realizarán en materia de política comercial internacional de la CEE dependerán, en buena medida, de los acuerdos a que se llegue finalmente en la Ronda Uruguay del GATT, incluidos el alcance de las reducciones arancelarias, el desmantelamiento a que se comprometa la CEE sobre medidas no arancelarias y su posición frente al Sistema Generalizado de Preferencias (BM 1990).

En medio de la incertidumbre que persiste sobre las repercusiones que traería aparejada la unificación europea para nuestra Región, las dudas se centran en los términos del trato comercial y el acceso a ese mercado para países no vinculados a la CEE dentro de su "pirámide de preferencias".

En forma preliminar, parecería lógico deducir que *es necesario establecer nuevos términos comerciales y de acceso entre ALC y los países europeos, superando los esquemas y modalidades del pasado.*

### *Las implicaciones de la ampliación económica de Europa*

Las relaciones externas de la CEE han funcionado con un gran dinamismo. A su propia ampliación geográfica reciente, se agrega la relación con los países mediterráneos, la consolidación del bloque "vertical" con los llamados países ACP (Asia, Caribe y Pacífico), con base en los acuerdos de Lomé, el último y más amplio de los cuales se suscribió en diciembre de 1990, y las modalidades que hasta ahora ha adoptado en sus relaciones con países y grupos de países de América Latina. A ello se suma la ampliación de su fuerza global interna, mediante la consolidación de una sola Alemania y la aproximación a los países del este de Europa. Además, existe una nueva estrategia de relaciones con la Unión Soviética. En otras palabras, la CEE cuenta con una "pirámide preferencial" muy elaborada, que determina finalmente las modalidades de relación comercial y de acceso a su mercado interno.

Esa "pirámide" implica un conjunto de privilegios a otros países o regiones (países mediterráneos, países ACP, países del Este; últimamente países de Sudamérica productores de sicotrópicos, para que diversifiquen su producción). Eso produce en la práctica, para los países no incluidos, serias limitaciones al acceso a los mercados de Europa. Otro de los efectos limitantes es la preocupación de que la ampliación del espacio interno europeo impulse, como ha sucedido en otros casos, una tendencia proteccionista. Esa tendencia se vería reforzada tanto por

modalidades propias de protección directa ligada al acceso de su mercado, incluida una mayor aplicación del Artículo 115 del Tratado de Roma, como también por medios más indirectos, como sería la aplicación de una política cambiaria y de divisas que generara mayores costos de acceso monetario; se alcanzaría con todo ello, un grado mayor de inestabilidad para los países en desarrollo.

Desde el punto de vista financiero, existe seria preocupación sobre el hecho de que los flujos tiendan a disminuir en cantidad y calidad para los países no vinculados a la "pirámide de privilegios". Aún más: a medida que el financiamiento y la cooperación tiendan a concentrarse en los órganos comunitarios y limitarse para los países europeos individualmente considerados, podría existir la tendencia a exigir progresivamente un mayor grado de reciprocidad, o incluso condicionalidades más fuertes que las usuales por parte de Europa. Finalmente, también podría resultar restrictivo el flujo de la inversión europea directa, a la luz de las alternativas que el propio mercado único propondrá y de las políticas de liberación de capitales, que motivarían que su flujo tendiera más hacia formas especulativas que productivas.

De cualquier manera, la ampliación económica de Europa —entendida como el establecimiento de nuevas redes más o menos intensas entre la Comunidad Europea, la Zona Europea de Libre Comercio y los países del Este, junto con la unificación de Alemania y el nuevo estilo de cooperación entre la CEE y la Unión Soviética— tendrá profundas consecuencias para los países de ALC (Guerra-Borges 1991):

- a. Las posibilidades de ampliación de las relaciones comerciales y financieras con la CEE parecen verse limitadas frente a ese cúmulo de nuevos intereses y relaciones, a menos que se adopte una agresiva política de negociación de ALC con la CEE.
- b. En materia agrícola, las perspectivas no parecen muy favorables si se toma en cuenta que la consolidación de esas redes abre una nueva frontera agrícola para Occidente, en particular para Europa.
- c. El mercado único tiende *per se* a facilitar la producción agrícola en forma más competitiva, ahora para un mercado más amplio incluso que la propia Comunidad, lo cual se acentúa con el nuevo sistema de comercio agrícola que surge de los acontecimientos de Europa del Este; esas nuevas condiciones no favorecerían a ALC.

Otro elemento que es importante destacar es el resultado que finalmente tenga la revisión de las relaciones entre la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA) y la CEE, pues ambos grupos de países han mantenido fuertes políticas de protección agrícola y, desde los acuerdos de libre comercio mutuo de 1973, no se han incorporado nuevas disposiciones comunes sobre el sector agrícola entre ambos bloques. Cualquiera que sea la decisión final sobre esas relaciones, el tema agrícola tendrá un gran significado, tanto para los países allí involucrados como para el resto del mundo.

Entre los fenómenos políticos y económicos recientes acontecidos en los países desarrollados, cabe señalar la desintegración del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica), conocido en Occidente como COMECON. Las repercusiones económicas y comerciales de ese fenómeno son aún difíciles de pronosticar; sin embargo, parecería lógico esperar que se dieran las siguientes situaciones:

- a. Que Europa del Este visualice a la CEE como su nuevo mercado natural, incluso hasta el punto de que, eventualmente, la CEE se amplíe. En efecto, algunos de los países miembros del CAME han hecho sondeos para explorar la posibilidad de participar en esa Comunidad.
- b. La CEE y los países miembros del CAME podrían establecer acuerdos de cooperación y de libre comercio similares a los que tienen en la actualidad los países de la EFTA con la CEE.
- c. En materia de comercio agrícola, se espera que esos fenómenos favorezcan de alguna manera el consumo de "productos tropicales", producidos por los países y territorios miembros del Convenio de Lomé (países ACP).
- d. Las perspectivas son, en cambio, bastante inciertas para los productos de clima templado, como los que producen los países latinoamericanos, ya que el potencial productivo agrícola de los países de Europa del Este es vasto y competitivo en ese tipo de productos.
- e. En todo caso, esas implicaciones comerciales dependerán —en buena medida— de los términos de los acuerdos de los países de Europa del Este con la CEE y de los resultados finales de la Ronda Uruguay y su impacto sobre la política agrícola comunitaria.

En definitiva, *es necesaria una profunda y amplia negociación entre ALC y Europa, con el propósito de reestructurar las relaciones mutuas en el futuro.* Se requiere la elaboración de estudios de gran profundidad para que las nuevas relaciones con la Comunidad tengan un respaldo técnico y un marco geopolítico adecuado para ALC.

## **Las relaciones con Japón y la Cuenca del Pacífico**

Es conocido el amplio y fundamental papel que desempeña Japón en el mundo, tanto por su acelerado desarrollo tecnológico como por su capacidad financiera, que le ha asignado un rol preponderante en las inversiones mundiales.

La creación de un foro internacional de cooperación financiera para América Latina y el Caribe, propuesto por Estados Unidos y conocido como la ADD (Asociación para el Desarrollo y la Democracia), mediante la cual Japón, la CEE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) analizarían la ayuda financiera a la Región latinoamericana, podría permitir que fluyeran las relaciones comerciales y el apoyo financiero en "diagonal" de Japón sin que se debilitaran las zonas de influencia preestablecidas. Japón ha señalado que podría canalizar su cooperación oficial por esa vía, con independencia de su política unilateral de financiamiento e inversiones en ALC.

La intensificación de relaciones "diagonales" de los países de ALC con la zona del Pacífico y Japón constituye un elemento importante a considerar para la participación de ALC en el mundo del siglo XXI. Dada la naturaleza del bloque asiático que se está conformando y los grados de competitividad tradicionales entre países asiáticos y los de la Región en mercados como el japonés, especialmente en productos agrícolas y tropicales, conviene que dicha intensificación se realice a partir de un enfoque novedoso de corte selectivo.

La selectividad, en este caso, estaría relacionada tanto con las modalidades a seguir como con el tipo de bienes a considerar y, en especial, el tipo de temas a tratar. Es necesario efectuar previamente un amplio inventario de la naturaleza, resultados y beneficios netos que han significado en el pasado las relaciones entre los países de ALC y Japón. Asimismo, resulta necesario considerar y evaluar las modalidades más recientes de inversión y participación financiera y tecnológica de Japón en los países de ALC.

La dinámica de los cambios en Asia y la consolidación de la zona de influencia de Japón no deja mucho margen de tiempo. Por el contrario, la intensificación de relaciones con Japón y los países del sudeste asiático debería ser mucho más acelerada que la contemplada por los países de ALC en sus agendas de política exterior, y debería estar vinculada con el reconocimiento de los lazos, tratos y formas en que se relacionan los países asiáticos entre sí y con el resto del mundo.

## **FACTORES DETERMINANTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL AGROALIMENTARIO**

A pesar de la dificultad para realizar proyecciones de las características del comercio internacional en la nueva década, se presentan a continuación los principales factores que han de determinar sus rasgos y las tendencias observables en el contexto mundial.

### **El nuevo desarrollo tecnológico**

La capacidad de aprovechar el material del nuevo paradigma tecnológico ya reseñado dependerá de la capacidad de los países, en particular los de menor desarrollo relativo, para definir políticas institucionales, tecnológicas y comerciales acordes con las nuevas demandas. En caso contrario, se corre el peligro de que se incrementen aún más las brechas tecnológicas y productivas entre países.

El nuevo paradigma demanda agricultores progresistas, con buen nivel educativo y con capacidad de organización productiva y financiera.

### **Nivel de ingresos**

En los países industrializados, el consumo per cápita de productos básicos no aumentará de manera sustancial, ya que se encuentra en niveles muy cercanos a la saturación. Una excepción sería Japón, en donde proyecciones oficiales indican que la proporción de productos alimentarios importados aumentará de 29% en 1987 a 34% del consumo para el año 2000 (USDA/ERS 1990). No obstante, continuarán las tendencias de cambio en la demanda, orientadas principalmente a la importación de productos no tradicionales de alto valor agregado.

El mayor potencial de crecimiento de la demanda agrícola se concentrará en países en desarrollo de ingreso medio. La fuente de crecimiento será el aumento del consumo de alimentos calóricos y

proteicos, el traslado de la demanda hacia productos de mejor calidad y más alto valor agregado y la sustitución de importaciones en condiciones concesionarias por importaciones de tipo comercial.

El crecimiento de los países de ALC se proyecta en alrededor de 4%, si se mantienen los procesos de ajuste y se obtiene un financiamiento neto de alrededor de US\$6 000 millones en el primer quinquenio de la década. Si no se dieran esas condiciones, el crecimiento esperado sería de 2.3% anual (BID 1991).

### **Endeudamiento externo**

El efecto más directo de la deuda sobre el comercio agrícola en países en desarrollo, y más recientemente en la Unión Soviética y los países de Europa del Este, es la disminución de las importaciones. Los procesos de ajuste estructural en la mayoría de esos países harán que esa tendencia continúe en los primeros años de la década, ya que la reducción de impuestos sobre la agricultura y las devaluaciones monetarias tienden, además, a estimular la producción interna. Sin embargo, en un horizonte más amplio y suponiendo un acceso más libre a los mercados, se estima que los efectos a largo plazo de los procesos de ajuste pueden estimular exportaciones netas de productos de zonas templadas por valor de más de US\$13 000 millones (Krissoff *et al.* 1989).

### **Liberalización del comercio**

Se estima que con una liberalización multilateral del comercio, las exportaciones de los países en desarrollo aumentarían en forma significativa, particularmente en rubros tales como azúcar, bebidas tropicales, carne, café, cacao y aceites y grasas vegetales. Proyecciones efectuadas sobre la base de distintos modelos econométricos sitúan ese incremento en US\$15 000 millones (UNCTAD 1990) para comienzos del próximo milenio.

Para contar con una idea desagregada del impacto de dicha liberalización, podrían esperarse resultados como los siguientes (OECD 1990):

- a. De acuerdo con el tipo de bien y el plazo en el cual ocurra la liberalización, los precios de los productos alimentarios subirán entre 15 y 30% como promedio.

- b. Se podría esperar una reducción de la inestabilidad de los precios internacionales de productos comestibles.
- c. En los casos en los cuales la productividad agrícola fuera elástica respecto de los incrementos de precios, habría un beneficio para los países productores de alimentos y una pérdida para los países consumidores en desarrollo.
- d. En consecuencia, las ventajas comparativas de los países en desarrollo referidas a la dotación de factores de producción y su proporcionalidad, podrían hacer que una liberalización del comercio expandiera sus exportaciones y, en alguna medida, las convirtiera en un elemento dinamizador de sus economías. Ese efecto no sólo depende de esas ventajas, sino de sus posibilidades de acceso a terceros mercados, el grado de competitividad de los propios países desarrollados y el dinamismo de sus exportaciones.
- e. Los países consumidores de alimentos importados se verían afectados en forma negativa si la liberalización eliminara los subsidios a la exportación en los países proveedores.

En lo que respecta a los efectos de la liberalización del comercio de productos agrícolas en el contexto de los países de ALC, un estudio reciente (IICA 1990) muestra que para la Región en su conjunto podría existir un beneficio neto que oscilaría entre US\$189 millones y US\$1 040 millones anuales. Evidentemente, tal beneficio se concentrará en los países exportadores de alimentos. Para nueve países que son exportadores netos de productos agrícolas, el beneficio neto oscilaría entre US\$525 millones y US\$2 088 millones por año. Por su parte, para los 16 países de ALC que son importadores netos de productos agrícolas, la liberalización podría significar entre US\$335 y US\$1 048 millones de aumento en el valor de las importaciones de alimentos. Por ello, algunos países de ALC se han unido al grupo de "países importadores netos" de alimentos representados en la Ronda Uruguay del GATT y solicitan medidas compensatorias para paliar ese efecto desfavorable de la liberalización del comercio. Esas medidas se refieren a la flexibilización del apoyo a los programas de ajuste estructural, facilidades de acceso prioritario a mercados de los países desarrollados, incremento de ventas con términos concesionarios y quizás al incremento de la ayuda alimentaria para el desarrollo.

Estimaciones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos indican que los países desarrollados alcanzarán beneficios de gran importancia con la reducción de las diversas modalidades de proteccionismo a la agricultura. Los beneficios netos probables alcanzarían a US\$35.2 miles de millones. Tales beneficios serían proporcionalmente mayores para la Comunidad Europea (US\$14 mil millones) respecto de Estados Unidos (US\$8.6 miles de millones).

En ese sentido, el elemento más significativo para el comercio agrícola de los años noventa serán los resultados de las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Su importancia reside, por un lado, en que si la agricultura es finalmente incluida en las normas del GATT, sus resoluciones serán obligatorias para los 107 países signatarios del Acuerdo. Por otro lado, su importancia estaría dada por el grado de consenso y de compromiso que se adquiriera en términos de profundidad con respecto a las reformas en la política y el comercio agrícola, y a los plazos para el cumplimiento del período de liberalización.

Finalmente, debe destacarse que el GATT, con agricultura o sin ella, entre sus disciplinas comerciales condicionará en buena medida la naturaleza de los acuerdos regionales y subregionales que se han de alcanzar en un futuro previsible.

## El medio ambiente y el control de alimentos

Numerosos problemas de contaminación y degradación ambiental amenazan limitar la producción agropecuaria. La mayoría de los países desarrollados adoptan medidas de protección ambiental bajo formas que tienden a limitar la producción y la productividad agrícolas. La mayoría de los países en desarrollo no están en condiciones de adoptar medidas de protección del medio ambiente si éstas resultan demasiado costosas o si tienden a reducir de manera significativa su producción agrícola doméstica. En consecuencia, podría ocurrir un desplazamiento de la producción de ciertos rubros agropecuarios, de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, aun a costa de la degradación ambiental.

Las directrices que adoptan los países desarrollados y en particular la CEE para 1992 (*The European Single Act*), respecto de las condiciones fitozoosanitarias de los productos agrícolas y de salubridad para los artículos comestibles procesados, pueden afectar en forma significativa y de manera aún no fácilmente predecible al comercio mundial, mediante restricciones no arancelarias.

## **Apertura del comercio de Europa y de Japón**

Es difícil pronosticar los efectos de la unificación de Europa en 1992 sobre el comercio agrícola con los países en desarrollo, hasta que no se conozcan los resultados de tres elementos fundamentales e íntimamente interrelacionados: la Ronda Uruguay del GATT, la reforma a la política agrícola común y las condiciones del comercio agrícola en la Comunidad a partir de 1992. No obstante, se estima que la Europa de 1992 podría costar a los países en desarrollo de US\$3 000 a US\$3 500 millones en importaciones de manufacturas (Koekkoek *et al.*, 1990). Sin embargo, se estima que, en cuanto a productos primarios procedentes de países en desarrollo, el incremento en las exportaciones será muy limitado (aproximadamente US\$1 100 millones) (Matthews y McAleese 1990). Para los países del grupo ACP (Asia, Caribe, Pacífico), la eliminación o posible reducción de las preferencias arancelarias que existen bajo el Acuerdo de Lomé IV podría significar una importante reducción de su ventaja competitiva, que posiblemente sería reemplazada por la de otros países de ALC.

Antes de poder pronosticar con algún grado de certeza el significado de la apertura de los países de Europa del Este en el plano del comercio agrícola, es necesario conocer el resultado de las reformas que se llevan a cabo en dichas economías. La posibilidad de desarrollar corrientes significativas de comercio dependerá, en buena medida, de la disponibilidad de divisas convertibles y del aumento en los ingresos reales de dichos países. Sin embargo, Europa del Este y el grupo de países en vías de desarrollo parecen tener complementariedades en rubros tales como productos tropicales, oleaginosas, grasas animales y vegetales, y en frutas y verduras. En la actualidad, varios países latinoamericanos tienen ya importantes proporciones del mercado de importación en los países de Europa del Este, particularmente en café, algodón y harina de soya (Wenner 1991).

Como ya se mencionó, Japón se ha convertido en uno de los principales importadores de productos agrícolas en el mundo, en especial de aquellos con alto valor agregado. En 1989 las importaciones japonesas totalizaron US\$29 059 millones (FAO 1990). Esa tendencia continuará en los años noventa, pues se estima que dicho país aumentará las importaciones referidas a sus necesidades de consumo total. El valor de las importaciones japonesas en el futuro dependerá, además de su propia tasa de crecimiento y del valor relativo del yen, de la profundización en el proceso de apertura de su frontera agrícola.

## La URSS y la R.P. China en el comercio mundial

La irrupción de la Unión Soviética y de la República Popular China, hacia finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, en el mercado internacional de bienes primarios modificó sensiblemente la estructura de los mismos. La URSS se transformó en el mayor importador de granos básicos. En el caso de China, a pesar de los importantes logros alcanzados en su agricultura, su dimensión poblacional determina que cualquier fracaso en sus cosechas anuales repercuta de manera directa sobre los mercados internacionales. En ambas situaciones, el volumen de la demanda se relaciona íntimamente con el desempeño de la agricultura doméstica; eso asigna significativas características de aleatoriedad al comercio.

En el caso específico de la URSS, las dificultades financieras, resultantes en buena medida del proceso de reformas estructurales en curso, repercute de modo directo en el comercio internacional de granos, ante la imposibilidad de ese país de efectuar compras al contado —única modalidad disponible para los países agroexportadores de ALC— y la solicitud efectuada a EE.UU. para acceder a formas de financiación preferenciales.

## HACIA LA CONSTRUCCION DE UN ESCENARIO

La agricultura de ALC puede volver a ocupar una posición protagónica en el contexto analizado, en función del aporte que realice a la tan necesaria reactivación de la Región. Debe ser, sin embargo, una agricultura moderna, tecnificada y capaz de competir internacionalmente mediante efectivas articulaciones "hacia atrás" con sectores suplidores de insumos y servicios, y "hacia adelante" con la agroindustria y la distribución, para conformar el sector agroalimentario.

Con independencia del mérito intrínseco de las reformas económicas, es evidente que su éxito dependerá, en buena medida, de la capacidad de acceso de los productos de la nueva agricultura a los mercados de ultramar. En ese sentido, el efecto de la conformación de nuevos bloques comerciales y la consolidación y ampliación de los ya existentes constituyen el punto de referencia de mayor importancia para la agricultura latinoamericana.

De acuerdo con las tendencias actuales, pueden realizarse algunas proyecciones. El *comercio dentro de bloques* se verá naturalmente

incrementado, como resultado de la liberalización del comercio entre los países que lo componen; eso constituirá un importante aliciente para la reactivación agropecuaria. Sin embargo, ese empuje no será suficiente, ya que la colocación de los excedentes exportables de la Región requerirá el beneficio que surja del *incremento del comercio entre bloques* para producir su máximo aporte a las economías de los respectivos países. Debe esperarse que la conformación de bloques efectivamente conduzca a una liberalización comercial y no sea simplemente la ampliación de espacios de protección, con el *pasaje del proteccionismo nacional al proteccionismo regional*.

La respuesta lógica y apropiada de la Región a ese fenómeno de conformación de "megamercados" debe darse por medio de un decidido impulso a los procesos de integración a nivel subregional, regional y hemisférico. Debido a la importancia que asume este tema y su estrecha vinculación con la problemática agropecuaria, será tratado en forma separada en el siguiente Apartado.

## **LA AGRICULTURA EN LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

### **EL PROCESO DE INTEGRACION EN LA REGION**

América Latina y el Caribe asiste en la actualidad a un renovado esfuerzo en materia de integración regional. En efecto, los países andinos con las Declaraciones de Caracas, Galápagos y La Paz; los países caribeños con la Declaración de Grand Anse; los países de Centroamérica con las Declaraciones de Antigua y Puntarenas y los países del Area Sur con el Tratado de Asunción y la creación del Mercado Común del Cono Sur, parecen dejar atrás largos años de *integración retórica* para comenzar a transitar por el camino de la *integración efectiva*. Tres características diferencian a este nuevo esquema integracionista de los intentados en décadas anteriores: la *voluntad política* reafirmada con insistencia; el *mayor pragmatismo* imperante en el momento actual, que permite sortear obstáculos burocráticos, y por último la necesidad imperiosa de buscar —mediante la integración— *mecanismos efectivos de reinserción en los mercados internacionales*. En síntesis, la integración de los noventa es definida como de tipo global y vinculante, no limitada únicamente a la intensificación del comercio intrarregional.

Quizás la profundidad de la crisis que la Región ha padecido durante los años ochenta haya tenido el efecto positivo de convencer a los países sobre la necesidad y urgencia de la integración; por tal causa surge una *firme voluntad política* que da a los esfuerzos de esta década un contenido que los diferencia cualitativamente de los anteriores procesos de integración.

La complejidad y la rapidez de los cambios que acontecen en el escenario internacional actúan también como un elemento dinamizador de las decisiones políticas tomadas en la Región. Sin embargo, el factor decisivo que justifica el carácter irreversible de los procesos de integración regional en esta nueva etapa radica en las transformaciones que se dan en el orden político y económico en ALC. El modelo político económico generalizado en la Región a partir de la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por un alto grado de "protección" de las economías nacionales, tanto con respecto a terceros países como en relación a los propios países de ALC. A partir de los años setenta y, fundamentalmente, durante los ochenta, ese modelo comienza a ser sustancialmente modificado, en buena medida como consecuencia de la crisis. Tales transformaciones apuntaban a la apertura de las economías, a la reformulación del tamaño y de la actividad regulatoria del Estado, y a privilegiar el papel de las exportaciones como elemento dinamizador de las economías; para ello se aprovecharon los beneficios derivados del crecimiento del comercio internacional. En tal sentido, se consideró que lograr competitividad en tales mercados constituye la clave para la reactivación y la salida de la crisis.

En el nuevo entorno político y económico se dan las condiciones para que avance el proceso de integración, en función de la coherencia entre el marco general de apertura y las transformaciones estructurales al interior de los países; éstas se advierten en el debilitamiento de las fronteras comerciales y en la supeditación de los Estados nacionales a los acuerdos que representan el interés comunitario. En particular, el sector agropecuario aparece nuevamente jerarquizado, merced al aporte que puede realizar al desarrollo de los países en este nuevo modelo de crecimiento "hacia afuera".

En este contexto propicio para una evolución favorable del proceso de integración, los países que forman los diferentes grupos de integración subregional han comenzado a tomar decisiones y a fijar fechas precisas, con el propósito de institucionalizar sus respectivos esquemas:

- Los países del Area Andina, por medio del Acta de La Paz, han decidido crear una Zona de Libre Comercio (ZLC) con plena vigencia al 31 de diciembre de 1991. Se ha previsto asimismo, la definición de un Arancel Común Externo para 1995.
- Los países del Caribe, con la Declaración de Grand Anse, han decidido dar cumplimiento a todas las obligaciones pendientes del Tratado de Chaguaramas para el XX aniversario de su firma, que se recordará en julio de 1993.
- Los países centroamericanos han acordado extender el libre comercio ya existente para productos manufacturados a los productos básicos; han dispuesto la vigencia de un Arancel Común Externo para diciembre de 1992.
- En el Area Sur, el Tratado de Asunción ha creado el Mercado Común del Cono Sur, que prevé la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos con plena vigencia al 31 de diciembre de 1994, así como también el establecimiento de un Arancel Común Externo y la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes.
- Al mismo tiempo, se concretan en ALC nuevos arreglos dinámicos, tanto dentro de las subregiones como entre subregiones. Tal es lo que sucede, por ejemplo, con Colombia y Venezuela, que han decidido consolidar el grupo G3 con México. Al mismo tiempo, uno de esos países —Venezuela— acaba de ofrecer un trato sumamente ventajoso a los países caribeños. La conclusión general que surge de esta nueva dinámica es que todas y cada de una de estas iniciativas apuntan a la liberalización y el fortalecimiento del comercio y la unidad política de la Región.

En este nuevo contexto de apertura económica e integración subregional, el sector agropecuario es rejerarquizado y adquiere un nuevo papel en el modelo de crecimiento y desarrollo.

## **LA AGRICULTURA EN LA INTEGRACION**

El efecto inmediato de la integración en el plano agrícola es que, como sucede con otros sectores económicos, queda sujeto a las normas comerciales comunitarias; los Estados nacionales disminuyen su capacidad de intervención sobre ellas, en función del interés regional. Su

desempeño pasa así a depender exclusivamente de la *competitividad* relativa dentro de la Región y respecto a terceros países. El análisis de los factores que determinan la capacidad de competir constituye, por tanto, el criterio básico para evaluar el impacto de la integración sobre la agricultura.

Existen ciertos criterios que permiten suponer que el efecto será positivo. En primer lugar, al reducir los Estados nacionales su capacidad de transferir recursos entre sectores, y dado que tales transferencias han sido contrarias al desarrollo del potencial exportador agrario (IICA 1989), se deduce que el sector agrícola mejoraría su competitividad externa. En segundo lugar, la ampliación de los mercados individuales a una dimensión regional o hemisférica posibilitará un aumento de la eficiencia global por medio de la reasignación de recursos. En tercer lugar, el redimensionamiento del mercado permitirá aprovechar las economías de escala que se derivan de él y una mejor articulación en las actividades de lo que se ha llamado el sector agroalimentario, desde la producción primaria hasta el acceso a los mercados finales de consumo.

Asimismo, los procesos de ajuste que la integración demanda, sumados a los procesos de ajuste estructurales de la economía ya existentes, conducirán al reordenamiento territorial de la producción, ahora en un espacio integrado. Por lo tanto, existe preocupación sobre la posibilidad de que sectores productivos de ciertos países estén condenados a desaparecer a consecuencia de su imposibilidad de competir con los productos de otros países con los cuales se integran. Si bien ésta parece ser una legítima preocupación, es necesario profundizar en el análisis de cada caso, ya que se ha aceptado a priori que el único factor que determina la competitividad de la producción son los recursos naturales. Aunque nadie puede negar la importancia que pueden tener los recursos naturales como elemento determinante de la capacidad competitiva, hay evidencia de que existen otros factores que influyen en la competitividad. Cada vez con mayor frecuencia se menciona en la literatura especializada que el concepto estático de ventajas comparativas, asociado por lo general a la dotación de recursos naturales, cede su lugar al concepto dinámico de "ventajas competitivas", como determinante de la competitividad de la producción. A diferencia del primer concepto, el segundo considera a la *capacidad de competir* como función esencial de la capacidad de innovar en aspectos tecnológicos y empresariales y de anticipar las necesidades de los consumidores.

El impacto de la integración no será uniforme en el conjunto de sectores productivos; habrá un importante componente de especificidad

en el plano de las empresas individuales, las cuales podrán competir mejor o peor en función de sus propias capacidades. Aquí comienza a perfilarse el nuevo papel del Estado, en el sentido de que éste, mediante sus políticas, sus inversiones (particularmente en infraestructura) y el funcionamiento de las instituciones públicas (incluidas las prestaciones de servicios), cree las mejores condiciones posibles en el contexto económico para reforzar la competitividad de las empresas. Ello equivale a llevar al punto máximo su propia eficiencia y contribuir a la reducción de costos. Para ello, se requiere un trabajo cada vez más integrado entre los sectores público y privado. Algunos ejemplos de las áreas que merecen una atención prioritaria a la hora de mejorar la competitividad agrícola son la tecnología, la infraestructura de comunicación y servicios, y la articulación de diversas actividades que permiten el acceso de la producción primaria a los mercados consumidores.

### **La política agraria común**

Una de las primeras ideas que surgen en torno a la agricultura en un esquema de integración se refiere a la necesidad de poner en marcha una política agrícola común entre los Estados. En el nuevo contexto de la Región, esa política, a diferencia de otras experiencias, debe concentrarse en la necesidad de armonizar políticas, procedimientos y legislaciones. El objetivo general del proceso de armonización consiste en *igualar las condiciones de acceso a los mercados interno y externo de cualquier productor, con independencia de su país de origen*. De tal manera, se tiende a establecer la competencia en función de la eficiencia real de cada empresa y, en consecuencia, a aprovechar de manera efectiva los beneficios derivados de la integración.

Existen dos tipos de mecanismos que permiten lograr la armonización. En primer lugar, en los casos en que resulta posible, se logra mediante la adopción de normas comunes para todos los países, de manera que se sustituyen las normas individuales de cada país por una normativa comunitaria con vigencia en toda la Región (tal es el caso de importantes áreas de política y legislación, como las sanitarias, los controles de calidad y la tipificación de productos). En segundo lugar, en los casos en que resulta imposible sustituir la normativa individual por una de tipo comunitario, se procede a la armonización mediante normas que limitan la autonomía de los Estados miembros para definir sus propias políticas, con tendencia a su uniformización; en esa segunda categoría merecen mencionarse las políticas macroeconómicas en general y, en lo sectorial, la política de precios, crediticia y fiscal, las de estímulo a las

exportaciones o subsidios a insumos o productos, así como los mecanismos de admisión temporaria, *drawback* y zonas francas.

Entre los componentes de la política agraria común merece especial consideración la política exterior de la Región en materia de negociación internacional referida al comercio agrícola. En un contexto internacional caracterizado por complejas discusiones en torno al comercio, en el cual la agricultura sólo comienza a recibir tratamiento específico a mediados de los años ochenta y con posiciones radicalmente diferenciadas entre bloques de países, *la capacidad de los países de ALC de influir sobre el entorno internacional para lograr decisiones favorables a su agricultura pasa, necesariamente, por definir posiciones comunes que representen el interés de toda la Región.*

Otra dimensión importante de la política agraria común es la referida a la posibilidad de impulsar el desarrollo, en el orden regional, de actividades previamente realizadas en algunos países, mediante la cooperación en áreas tan relevantes como la generación de tecnología agrícola, la conservación de recursos naturales, las obras de infraestructura física y de comunicaciones y la formación de recursos humanos. Ese tipo de actividades conjuntas deberían recibir apoyo prioritario por parte de los organismos técnicos y financieros de cooperación internacional. •

Finalmente, el factor institucional debiera ser un elemento a tener en cuenta en la puesta en ejecución de una política agraria común. A diferencia de otras áreas mencionadas anteriormente, en lo referido al marco institucional la CEE representa una valiosa experiencia para los países de ALC. Más allá de las instituciones que sólo se integran con representación de cada uno de los Estados miembros, la CEE posee instituciones, tales como la Comisión Europea, cuya finalidad es defender el interés comunitario. Ese tipo de instituciones revisten gran importancia, por cuanto representan una instancia en el proceso de toma de decisiones en que no se confrontan los intereses de los países miembros, sino que se actúa en representación de la comunidad toda, con independencia de las posiciones individuales. Por lo tanto, *la existencia dentro del marco institucional de organismos que representen el interés comunitario constituye un punto de alta prioridad.*

## **El arancel común externo**

La definición del arancel común externo es uno de los temas que figura en la agenda de discusión de todos los esfuerzos regionales de

integración de ALC; afecta, naturalmente, a la agricultura y muy especialmente a las relaciones de ésta con terceros países. Por medio de un impuesto que grava a las importaciones procedentes de terceros países, el arancel común externo aísla al mercado interno de la Región del mercado internacional.

Por otro lado, al aplicarse dicho arancel al universo de productos industriales, cada vez más necesarios para la producción agropecuaria y agroindustrial, tiene como efecto encarecer el costo de los insumos y bienes de capital importados y privar a la industria de la Región de la necesaria competencia que asegure el mantenimiento de precios de productos industriales compatibles con los vigentes en terceros mercados.

El sentido general de la integración en ALC no es aislar a la Región del comercio internacional sino, por el contrario, beneficiarse de las posibilidades de crecimiento que éste ofrece. En consecuencia, el objetivo de maximizar la competitividad de la producción agrícola en el mercado internacional se vería mejor atendido por un arancel común externo relativamente "bajo" que, al tiempo que otorgara una razonable preferencia a la producción local, no aislara a la misma de terceros mercados, sacrificando de esa manera su potencial exportador.

A pesar del natural optimismo en torno al potencial de la agricultura, existen algunos interrogantes por resolver con relación a su futuro. En particular, la sostenibilidad de la producción y la marginalidad de sectores de la población rural con respecto a cualquier beneficio del desarrollo, constituyen dos temas que no pueden ser soslayados en el proceso de modernización. Mientras la conservación de recursos representa una obligación con el futuro, el desarrollo "incluyente" representa un compromiso con el presente.

## **RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL COMERCIO Y LA INTEGRACION AGRICOLA DE LA REGION EN LOS NOVENTA**

### *EL ENTORNO INTERNACIONAL*

En los años ochenta el mundo experimentó profundas transformaciones políticas, económicas y tecnológicas, cuyos efectos se harán sentir en América Latina y el Caribe tanto en el ámbito comercial como en el financiero.

El entorno se caracteriza por el fin de la Guerra Fría, la apertura de los países de Europa del Este y la consolidación de los sistemas democráticos como forma de organización política y social.

La globalización de la economía mundial y la internacionalización de los mercados de productos, capitales y monedas han dado impulso a la formación de espacios económicos que trascienden a los Estados nacionales.

A pesar de la incertidumbre imperante en el orden económico y comercial, las perspectivas de crecimiento para los países en desarrollo (en particular los de la Región) son alentadoras. Para que se concreten es necesario asegurar la consolidación de los procesos democráticos, alcanzar la gobernabilidad económica como resultado de los procesos de ajuste estructural y aunar esfuerzos entre los países de la Región para asegurar una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT que garantice la liberalización del comercio agrícola mundial.

## **EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL PANORAMA DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

Para países como los de ALC que han avanzado en sus programas de ajuste estructural y apertura comercial, las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT revisten decisiva importancia, pues ese organismo es el único foro de negociación comercial de ámbito mundial en el cual los países en desarrollo pueden dirimir, entre sí y con los países desarrollados, diferencias que en forma directa inciden en su desarrollo económico y social. Eso es particularmente cierto ante el debilitamiento de la UNCTAD como foro de concertación y también ante la fragilidad de los mecanismos internacionales de acceso a mercados y de promoción del comercio, tales como el Programa Integrado de Productos Básicos, los sistemas generalizados de preferencias y los acuerdos internacionales de productos básicos.

Los estudios disponibles muestran los beneficios a nivel mundial de una liberalización del comercio. Es cierto que los efectos de corto y mediano plazo de este proceso sobre los países importadores netos de alimentos serían adversos; sin embargo, eso no impide necesariamente que a más largo plazo ellos puedan cambiar de signo ni que se utilicen, mientras tanto, medidas compensatorias de carácter transitorio.

## *LAS INICIATIVAS COMERCIALES Y LA INTEGRACION REGIONAL*

Los nuevos o renovados movimientos integracionistas presentan varias características comunes que merecen destacarse: a) sustitución del antiguo concepto de "mercado cautivo" por el establecimiento de zonas de libre comercio y de integración económica; b) participación de países y grupos de países de distinto grado de desarrollo relativo en esas zonas de libre comercio; c) diferentes grados de reciprocidad de la desgravación arancelaria y de la eliminación de barreras no arancelarias; d) áreas de acuerdo que trascienden el campo meramente comercial e incluyen aspectos referidos a las inversiones, la cooperación técnica y científica y, en algunos casos, el tratamiento de la deuda externa recíproca.

Tres conclusiones principales surgen de esa intrincada red de iniciativas en materia de política comercial externa: 1) Con independencia de los resultados concretos de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los países de la Región deben conformar un espacio económico ampliado de tal magnitud que constituya una verdadera oportunidad para potenciar y consolidar sus procesos de ajuste y apertura. 2) Al permitir la concertación de acuerdos entre países y grupos de países, el proceso de integración regional y subregional, así como también la cooperación hemisférica en sus distintos ámbitos, contarán con nuevos espacios para su fortalecimiento y profundización; especialmente alentadora es la iniciativa para las Américas, por su claro efecto dinamizador sobre los esfuerzos integracionistas en la Región. 3) Esos espacios económicos ampliados permitirán el fortalecimiento de ventajas comparativas que dinamicen el desarrollo agrícola y posibiliten a la Región capitalizar las oportunidades que se presentan en el comercio internacional, en especial para productos no tradicionales.

## *DESAFIOS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO*

El primer reto es, sin duda, hacer frente a un mercado internacional hipercompetitivo, inestable, imperfecto y que vive un rápido proceso de cambio. El acceso a ese mercado dependerá de la capacidad negociadora de los países de la Región y de la habilidad que ellos tengan para transformar las ventajas comparativas naturales en ventajas competitivas dinámicas.

La apertura al comercio internacional tendrá diferentes efectos al interior del sistema productivo agrícola, según la orientación de ese sistema y los tipos de producción imperantes. En cuanto a los bienes y

servicios de exportación, la apertura comercial y la liberalización del comercio internacional brindarán oportunidades de fortalecimiento. Para la agricultura orientada fundamentalmente a satisfacer las necesidades del consumo interno, los efectos no son tan claros; incluso, en el corto plazo, podrían ser negativos. El reto, en ese caso, será vencer el rezago tecnológico que caracteriza a buena parte de ese segmento del sector agrario, fortalecer sus mecanismos de vinculación con los mercados internos y externos de productos, factores y servicios, y establecer nuevos mecanismos de participación que garanticen un desarrollo agropecuario incluyente. En otras palabras, deben establecerse mecanismos capaces de neutralizar posibles fuerzas centrífugas que generen las imperfecciones del mercado ante un proceso de liberalización y abrirse oportunidades para un desarrollo equitativo. Esto implica capacitar a grupos de productores y prepararlos para afrontar las vicisitudes de los mercados más libres, sean éstos de ámbito interno o internacional.

El desafío tecnológico implícito en el proceso de modernización de la agricultura consiste en difundir al interior de la estructura productiva agrícola el acervo tecnológico existente y en incorporar a éste los nuevos desarrollos provenientes de tecnologías "de punta" y de biotecnologías, de tal manera que se pueda potenciar la capacidad existente y crear nuevas ventajas comparativas válidas en el ámbito internacional. Todo eso implica, además de lograr inversiones de capital físico y humano en la agricultura, la integración posterior del sector agrícola con los sectores productores de insumos y bienes de capital, y su efectiva vinculación con los demás sectores de la economía (transformación, servicios de apoyo, financieros, etc.). Dado que será necesario introducir los nuevos desarrollos de la biotecnología, será importante, entre otras medidas, crear el medio adecuado para asegurar la inversión privada en ese campo y desarrollar los sistemas de propiedad intelectual y de patentes necesarios para tal fin.

La globalización de los mercados y la ampliación de los espacios económicos determinan que la capacidad competitiva comercial agropecuaria de un país se vincule directamente, no sólo con las tradicionales ventajas comparativas en la producción primaria, sino también, y quizás cada vez con mayor fuerza, con las ventajas en la transformación y comercialización de los productos. En consecuencia, otro reto para el desarrollo agrícola en la presente década será crear, fortalecer o extender esas ventajas competitivas mediante inversiones selectivas y estratégicas más allá del sector agrícola primario, en los sistemas de transformación y distribución comercial.

En el proceso de consolidación de las ventajas competitivas de ámbito internacional adquieren especial importancia los programas de reconversión agrícola y agroindustrial. Esos programas serán necesarios para mantener la competitividad de ciertos rubros de exportación en mercados internacionales, para dar cabida en el sistema productivo a rubros desplazados parcial o totalmente de otros países productores o bien para detectar nichos en nuevos mercados externos que se abran como resultado de los procesos de liberalización. De igual manera, dichos programas de reconversión serán necesarios para diversificar actividades productivas que no puedan afrontar la competencia externa. *Los programas de reconversión agrícola y agroindustrial y el desarrollo de la infraestructura física y comercial adquieren importancia estratégica para el desarrollo de los sistemas agroalimentarios en la presente década.*

Dadas las tendencias del financiamiento internacional hacia la concentración de la inversión en los países desarrollados y de reciente industrialización, los países de ALC deberán competir por el ahorro externo con el resto de las naciones del mundo. La capacidad de competir estará influida, en buena medida, por los procesos de apertura comercial, por la disminución de la deuda externa y por el propio crecimiento económico. Asimismo, dependerá de la creación de condiciones favorables para la inversión externa directa, incluidas la posibilidad de apropiación de los beneficios de la tecnología para quienes invierten en su desarrollo, y de la repatriación de capitales.

En la medida en que el peso de la deuda y la balanza de pagos limiten la capacidad de endeudamiento del sector gubernamental de los países de ALC, más se agudizará el problema de la menguada inversión pública en sectores económicos o socialmente estratégicos y mayor será el espacio para la inversión privada directa, en muchos casos de origen extranjero. El desafío reside en evitar que esa inversión se oriente hacia la creación de enclaves desarticulados de la economía nacional. Esto pone de manifiesto la necesidad de adoptar políticas renovadoras en las cuales dicha *inversión externa cumpla con dos funciones de particular importancia para el desarrollo de los sistemas agroalimentarios de los países del continente. Una, su potencial económico de transferencia tecnológica y de conocimiento e inteligencia comercial para penetrar mercados externos, con el propósito de apoyar el esfuerzo nacional de reinserción externa y modernización del sector agroexportador. La otra, complementar las iniciativas empresariales nacionales, mediante emprendimientos conjuntos ("joint ventures") y asociaciones mercantiles, tecnológicas o de capital de riesgo y de inversión.*

En el contexto de una transformación productiva y de apertura comercial generalizada, complementaria de acuerdos regionales y subregionales de libre comercio e integración, el tema de la seguridad alimentaria adquiere nuevas dimensiones respecto a su concepción tradicional. La seguridad alimentaria debe considerarse en términos de la capacidad productiva nacional (uso pleno de factores) frente al costo de oportunidad y a los precios de frontera del producto de procedencia externa, en busca de un máximo aporte al bienestar social. Esto significa que *la seguridad alimentaria dependerá tanto de la producción interna como de su complementación con el comercio exterior*. En la medida en que los actores económicos privados participen en dicho comercio, mayores serán las responsabilidades del sector privado en la conservación y garantía de la seguridad alimentaria de la población. Por otra parte, en la medida en que la ayuda alimentaria de los países desarrollados sea reorientada hacia transacciones comerciales propiamente dichas, mayor será la responsabilidad del Estado en garantizar la seguridad alimentaria mediante la provisión de los medios comerciales y financieros que permitan las transacciones necesarias.

Los organismos estatales reguladores de precios y de abastecimiento desempeñarán un papel muy distinto al que tuvieron hasta ahora. Su función futura, en muchos casos, será *habilitar al sector privado para participar efectivamente en los sistemas distributivos e intervenir estratégicamente cuando esos mercados, por sus imperfecciones, no cumplan con su cometido social y distributivo*. De lo dicho se desprende que debe estructurarse una nueva relación simbiótica e independiente entre los distintos actores económicos de los sectores privado y estatal.

#### A MODO DE RECAPITULACION: TEMAS PARA LA COOPERACION AGRICOLA DE ALC EN LOS AÑOS NOVENTA

El comercio internacional agrícola, con independencia de su tamaño relativo, tiene importancia estratégica tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados.

En cuanto a los países desarrollados, constituye un medio para utilizar de manera razonable la capacidad productiva instalada, colocar los excedentes de producción y mantener, de esa forma, la dinámica de crecimiento de su sistema agroalimentario. Asimismo, contribuye en forma significativa a garantizar la seguridad alimentaria mundial en un mundo en creciente interdependencia.

Para los países en desarrollo, y en particular los de ALC, el comercio agrícola constituye uno de los principales vínculos con el mundo exterior y uno de los vectores fundamentales de crecimiento para el sector preponderante de la economía. Además, constituye una vía para consolidar la propia seguridad alimentaria mediante el esfuerzo productivo nacional.

En muchos de los países del Continente Americano, el sector agrícola debe convertirse en componente importante del proceso de desarrollo, merced a su modernización incluyente, amplada y sostenida. En ese contexto se insertan algunos temas a priorizar en la cooperación agrícola para ALC en la década de los noventa:

- a. Apoyo técnico al proceso de negociaciones, tanto las del ámbito multilateral como las relacionadas con los acuerdos regionales y subregionales de integración.
- b. Desarrollo e instrumentación de redes de seguimiento comercial que permitan pronosticar los desarrollos comerciales internacionales en un mundo que se caracterizará por una mayor apertura y una creciente competitividad.
- c. Infraestructura física e institucional para cumplir a cabalidad con las normas fito y zoonosanitarias, de salubridad y control de alimentos, y de protección del ambiente, que constituyen requerimientos del comercio agroindustrial. Dichas normas se compatibilizarán y armonizarán con las del ámbito internacional y serán de cumplimiento obligatorio en el comercio.
- d. Creación de las condiciones necesarias para reactivar el financiamiento —público y privado— orientado hacia el desarrollo del sector agropecuario mediante la dinamización de los mecanismos de atracción de la inversión extranjera directa, de forma tal que contribuyan al desarrollo económico nacional, fortalezcan el esfuerzo exportador y creen nuevas ventajitas competitivas.
- e. Diseño de programas de reconversión agrícola y agroindustrial que faciliten e incorporen los procesos de ajuste que conlleva la apertura comercial.
- f. Capacitación de los responsables y técnicos de los organismos del sector, y elaboración de mecanismos ágiles que permitan

garantizar la seguridad alimentaria bajo el nuevo concepto de interdependencia comercial.

- g. Diseño de nuevas formas de organización institucional y de mecanismos de interacción que permitan al sector privado, en un ámbito de competencia, desarrollar sus actividades productivas y de distribución comercial, y otorguen facilidades y facultades al Estado para intervenir de manera selectiva en los mercados cuando éstos dejen de cumplir sus funciones.
- h. Promoción de la cooperación técnica, científica, tecnológica y financiera determinada por los tratados comerciales y de integración económica.

## BIBLIOGRAFIA

**BANCO MUNDIAL**. 1986. World Development Report. Washington, D.C. Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 1990a. World Debt Tables 1990/1991. Washington, D.C. 1:16-46.

\_\_\_\_\_. 1990b. Implications for World Food and Agricultural Trade. Informe final del Seminario realizado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Washington, D.C.).

\_\_\_\_\_. 1991. Informe sobre el Desarrollo Mundial. La tarea acuciante del desarrollo. Washington, D.C.

**BID**. 1991. External Financial Requirements for Latin America: Two Alternative Policy Scenarios. Caracas, Venezuela, SELA.

**CEPAL**. 1990. Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina. Santiago. Doc. LC/R 918 (Sem. 59/3).

\_\_\_\_\_. 1991. Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Serie Cuadernos no. 65. In Notas sobre la economía y el desarrollo no. 506, mayo de 1991. p. 4.

- CLAVERA, J.** 1989. Historia y contenido del Mercado Unico Europeo y la CEE: Una evaluación de los efectos económicos potenciales de la consecución del mercado interior de la Comunidad Económica Europea. In *Pensamiento Iberoamericano*, no. 15 (enero-julio 1989). Madrid.
- DE LA OSSA, A.; GUERRA-BORGES, A.** 1989. Acceso a mercados y comercio intrarregional. Serie Documentos de Programas no. 15. Costa Rica, IICA.
- FAO.** 1988. Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Roma.
- \_\_\_\_\_. 1989. Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. (2-8 octubre 1988, RECIFE, BRA.). p. 54-56.
- \_\_\_\_\_. 1990. Global Consultation on Agricultural Extension. Roma. 69 p.
- GUERRA-BORGES, A.** 1991. Cooperación regional ante un mundo que se integra. *Polémica* no. 13, Segunda Epoca. San José, enero-abril 1991. FLACSO.
- IICA.** 1989. Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe. Documento Principal. San José.
- \_\_\_\_\_. 1990a. Modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 1990b. Negociaciones comerciales multilaterales y el desarrollo agrícola. Documento de trabajo presentado a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), para la reunión del Grupo GRULAC de Embajadores ante el GATT. Costa Rica.
- IRELA, A.** 1990. Test of Partnership. Madrid. v. A, B y C.
- KRISSOFF, B.; SULLIVAN, J.; WAINIO, J.** 1989. Opening Agricultural Markets: Implications for Developing Countries, *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Dic. 1989, 37(4):1275.

- KOEKOEK, A.; KUYVENHOVEN, A.; MOLLE, W. 1990. Europe 1992 and the Developing Countries: An Overview. *Journal of Common Market Studies*. Dic. 1990, 29(2):111-132.
- LAFAY, G.; UNAL-KESENCI, D. 1991. Los tres polos geográficos del comercio internacional. Santiago, Chile. ILPES.
- MATTHEWS, A.; McALEESE, D. 1990. LDC Primary Exports to the EC: Prospects Post-1992. *Journal of Common Market Studies*. Dic. 1990, 29(2):157-180.
- NOGUES, J. *et al.* 1986. The Extend of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries. Washington, World Bank Staff Working Papers, no. 789.
- OECD. 1990. Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries. Paris, Ian Golden y Odin Knudsen (EAS).
- OSTRY, S. 1991. New International Realities for the 1990s. Philadelphia, Pensilvania, Global Interdependence Center. p. 11-19.
- POMAREDA, C. 1989. El escenario y las políticas para la inversión privada en agricultura y agroindustria. ALIDE, IICA, CEMLA. VII Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola. IICA (mimeo). 32 p.
- RAINE, F.; DELCH, D. 1990. The Safe Food Issue New Nontariff Barrier. In *USDA/ERS World Agriculture: Special issue forces for change in the 90s*. Junio 1990. p. 20 y siguientes.
- REGIDOR, J. *et al.* 1991. Cambios en las políticas agroalimentarias en el nuevo contexto internacional. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España. Documento elaborado para las II Jornadas Hispanoamericanas de Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, realizadas en la Sede del IICA, Costa Rica.
- RONINGEN, V.; DIXIT, P. An Economic Analysis of Agricultural Policy Reforms in Industrial Market Economies. *USDA/ERS. Foreign Agricultural Economic Report* no. 239. 18 p.
- SCHLUTER, G.; EDWARDSON, W. 1989. Exporting Processed Instead of Raw Agricultural Products. *ERS/USDA Staff Report* no. AGES 89-58, Nov. 1989.

- SELA.** 1987. Conferencia Regional sobre Productos Básicos, Guatemala, Enero 1987. Documentos SP/CONF/PB/Di no. 2 y SP/CONF/PB/Di no. 5.
- \_\_\_\_\_. s/f. Hacia nuevas políticas de desarrollo industrial en América Latina. (mimeo). 38 p.
- THE ECONOMIST.** 1990. A Survey of International Capital Market. Julio 21-27. 7 p.
- \_\_\_\_\_. 1991. Saving GATT. Junio 9.
- UNCTAD/PNUD/WIDER.** 1990. Agriculture Trade Liberalization in the Uruguay Round: Implications for Developing Countries. New York.
- USDA.** 1990. Multilateral Trade Reform: What the GATT Negotiations Mean to U.S. Agriculture. Staff Briefing Paper, Agosto 1990. 15 p.
- USDA/ERS.** 1990. Developing Economy Agricultural and Trade (RS90-5, julio 1990). 29 p.
- USDA/ERS.** 1989. World Agriculture. Situation and Outlook Report (WAS-57 Dic.). 1989.
- \_\_\_\_\_. 1990a. Food Marketing Review 1987-90. Agricultural Economic Report no. 639, Nov. 1990.
- \_\_\_\_\_. 1990b. World Agriculture. (WAS-59 Jun. 1990). 50 p.
- VOLLRATH, T.;** VO, De Huu. 1988. Investigating the Nature of World Agricultural Competitiveness. (USDA/ERS Technical Bulletin no. 1754, Dic. 1988), p. 29-40.
- WENNER, M.** Implications of Eastern European Economic Reforms on Latin American Agriculture. IICA, Documento de Referencia. Mayo 1991. Tablas J4 y J6.

# 2 LA AGENDA AGROPECUARIA PARA LA DECADA DEL NOVENTA: MODERNIZACION INCLUYENTE, AGROINDUSTRIALIZACION Y RECURSOS NATURALES

## RESUMEN

### UNA VISION GLOBAL DE LOS PRINCIPALES DESAFIOS SECTORIALES PARA LOS NOVENTA

Durante el último decenio, sobre todo a partir del restablecimiento de los sistemas democráticos en la mayoría de los países de la Región, América Latina y el Caribe (ALC) ha experimentado una serie de significativas transformaciones estructurales. Los gobiernos de la década del noventa enfrentan una situación económica peor que la visualizada inicialmente, con un desborde de las cuentas nacionales y un marco de políticas, estrategias e instituciones superado por las circunstancias regionales y la realidad internacional. Esa situación se tradujo en una fuerte descapitalización de las economías, incapacidad para generar ahorro y, consecuentemente, un fuerte descenso del nivel de inversiones necesarias para lograr un desarrollo económico sostenido.

En el marco internacional puede preverse la emergencia del comercio —en un sentido amplio— como el nuevo eje de las relaciones internacionales, razón por la cual el tema de la competitividad adquiere decisiva importancia para el Tercer Mundo en general y para ALC en particular. A su vez, surge con claridad el proceso de formación de zonas económicas ampliadas, con productos equivalentes a cientos de miles de millones de dólares y poblaciones que se contabilizan en centenares de millones de habitantes. En esos espacios económicos se percibe con mayor claridad una gradual liberalización en la circulación de bienes y factores, particularmente de capital financiero, cuyo mercado es varias veces superior al de bienes.

A nivel sectorial, los elementos dominantes del escenario internacional se centran en la Ronda Uruguay del GATT; ésta, más allá de los resultados concretos que arroje, debe ser considerada como el punto de

inflexión para un desmantelamiento gradual y progresivo de los subsidios y barreras que traban el acceso a los mercados agrícolas. Al mismo tiempo, los fenómenos de descentralización en Europa Oriental, así como también algunas reformas en curso en países del Sudeste asiático, podrían traducirse en nichos de mercado atractivos para la colocación de productos no tradicionales de alto valor agregado y, por consiguiente, con suficiente nivel de diferenciación.

Ante la imposibilidad de poder recurrir a los excedentes internos para fomentar la inversión, la única alternativa abierta a los países de la Región es la búsqueda de ingresos por medio del comercio exterior, el cual en una estrategia de largo plazo inyectaría los recursos necesarios para ampliar la base de sustentación de las economías internas. Por lo tanto, la apertura económica no debe ser visualizada como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio para iniciar un proceso de desarrollo económico armónico y sostenido.

Al mismo tiempo, la Región ha optado por reimpulsar los procesos integracionistas, concebidos en esta oportunidad para concretar la inserción en el nuevo escenario internacional. Se busca así, mediante la sumatoria de esfuerzos individuales, superar las debilidades de economías diezmadas por la crisis, de insuficiente tamaño de escala y poca competitividad, para hacer frente a los megamercados que dominan el horizonte del comercio mundial.

Esos cambios —tanto exógenos como endógenos— refuerzan la necesidad de que la Región defina a la brevedad un nuevo esquema de desarrollo sustentado en la apertura, la competitividad y la revalorización del papel a cumplir por el sector agropecuario. Las ideas planteadas en torno a la modernización de la agricultura durante la IX Conferencia de Ministros de Agricultura (Canadá, 1987), cobran especial vigencia a partir de las transformaciones en curso, tanto en el orden internacional como regional. La definición de un nuevo papel para la agricultura se sustenta en tres pilares esenciales: *la modernización del sector agropecuario*, con una visión participativa e incluyente de los distintos actores; *su articulación efectiva con el conjunto de la economía*, por medio de una visión ampliada del sector agroalimentario; *la sostenibilidad de la producción agropecuaria y la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente*.

## MODERNIZACION INCLUYENTE

El desafío de América Latina y el Caribe está en cómo *vincular modernización y democracia* en el contexto de la reinserción de los países de la Región en la economía internacional, y procurar que ambos factores se refuercen mutuamente. En la base de la modernización democrática subyace *la necesidad de un nuevo acuerdo social básico*, en el cual la sociedad en su conjunto se convierta en el motor de las transformaciones que es necesario impulsar para recuperar la senda del crecimiento y el desarrollo.

En síntesis, la modernización democrática implica una articulación racional entre los diversos sectores que conforman la economía. Lo particular de esta modernización es que opera sobre la base de un acuerdo amplio y concertado entre los distintos actores sociales por medio de las instituciones del régimen democrático. La acción del Estado y del mercado son resultantes de esa concertación.

En ese contexto, la modernización democrática e incluyente de la agricultura implica nuevos ámbitos de acción estatal que aseguren su papel regulador y promotor. En términos generales, las funciones estatales que parecen imprescindibles en ese sentido son:

- Definición de un marco de políticas adecuado.
- Inversión en capacitación y desarrollo de recursos humanos.
- Desarrollo de la capacidad tecnológica.
- Desarrollo y mantenimiento de infraestructura.
- Definición de un sistema tributario que contribuya a los fines de la política de desarrollo y no se restrinja a propósitos fiscalistas.
- Desarrollo de sistemas de generación y transferencia de tecnología dirigidos a los pequeños productores.
- Impulso al sistema financiero privado para desarrollar capacidades regionales y locales.

El tránsito hacia la modernización requiere un proceso de concertación, en el cual los actores involucrados solucionen en el plano institucional sus conflictos y diferencias, y acuerden las acciones a realizar. La modernización propuesta supone, entonces, *la promoción de organizaciones con capacidad de representación, que procesen institucionalmente sus necesidades*.

Debido a la complejidad del sistema, en el cual interactúan distintos niveles geográficos, político-administrativos y de tipos de productores, es

necesario desarrollar modalidades que faciliten esa interacción, entre otras: mesas amplias de concertación para procesar conflictos y acordar líneas globales para la modernización; mecanismos de negociación al interior de sistemas y cadenas productivas que incorporen a los productores agropecuarios y agroindustriales, a los consumidores y al Estado; participación y negociación en el orden local y regional, en relación con los gobiernos constituidos a esos niveles.

*El funcionamiento de los mercados debe ser también materia de concertación entre actores, con el fin de reforzar su capacidad competitiva y eliminar formas de discriminación hacia determinados grupos de la población. Esto significa que la función reguladora del Estado debe orientarse, en función de la expansión de los mercados, hacia sectores vitales para la modernización, tales como la investigación tecnológica, la formación de recursos humanos, el desarrollo de oportunidades de inversión privada en zonas estratégicas, etc.*

Las posibilidades de mejoramiento en los ingresos de los diversos tipos de unidades rurales requieren, para cada caso, respuestas específicas apropiadas. Así, para los campesinos con poca o ninguna tierra y los trabajadores temporales, las mejoras pueden estar vinculadas al acceso a la tierra y a la generación de empleos, mientras que en el caso de pequeños productores con tierra la respuesta será diferente. Una primera aproximación al problema puede darse por medio de la concepción del *desarrollo rural* entendido como el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente de predominio campesino, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado y a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta, en consecuencia, de un conjunto de intervenciones, tanto públicas como privadas, en las cuales la iniciativa individual y la innovación deben desempeñar un papel relevante, en especial a nivel *microrregional*.

En ese sentido, la modernización de las microrregiones pobres de predominio campesino requiere generar condiciones apropiadas para la inversión en las regiones deseadas, promover articulaciones de la microrregión con los mercados más dinámicos —incluidos los de exportación— descentralización y capacidad institucional para lograr respuestas efectivas y dinámicas.

Los procesos de reestructuración económica generados como consecuencia de la apertura económica de los países de la Región, implicarán efectos desfavorables para ciertos grupos de campesinos en

el corto y mediano plazo. La consolidación de una opción como la que se ha descrito requiere cierto tiempo para su maduración; durante ese lapso, los más pobres seguramente deberán soportar el grueso de los efectos indeseables. Por ello, se hace necesario *identificar, diseñar y poner en operación mecanismos de apoyo a la población más afectada por la transición*. Existen, al respecto, una serie de experiencias en la Región de constitución de fondos de inversión social que buscan beneficiar específicamente a los sectores más pobres. Si bien en general esos fondos han privilegiado a los sectores pobres urbanos, pueden constituir un importante punto de partida, si se los reajusta a las particularidades de los pobres rurales. Para ello, es conveniente prestar atención especial a los sectores rurales más pobres, y procurar que las actividades que se instrumenten tengan una perspectiva triple: 1) la integración productiva de dichos sectores; 2) su constitución como actores sociales con capacidad de negociación; 3) su instrumentación por medio de un sistema institucional descentralizado. El tema de la focalización hacia los más pobres no corresponde sólo al Estado, sino al conjunto de actores sociales: empresarios, organizaciones campesinas y sindicales, ONGs, etc.

## **HACIA UNA MAYOR VINCULACION ENTRE LA AGRICULTURA Y LA ECONOMIA GLOBAL**

Los nuevos enfoques requieren superar el modelo sustitutivo de importaciones que condujo a consolidar una estructura agraria dual, en la cual aún hoy coexisten una agricultura empresarial dirigida al mercado agroexportador y otra orientada en especial al mercado interno. Por otro lado, una conjunción de factores como la desprotección que sufrió el sector y su exclusión del sistema de subsidios y preferencias prevaleciente en aquella época, y las naturales ventajas comparativas de que goza, determinó que el agro se constituyera en el sector competitivo por excelencia en ALC; llegó así a la crisis de los ochenta como el sector con mayor capacidad de reacción.

Desde la posguerra de 1945 han ocurrido diversos cambios —por inercia algunos, inducidos otros— que han afectado la lógica de funcionamiento del sector agropecuario en las economías de la Región. En tal sentido, se deben mencionar la creciente urbanización y las modificaciones en los hábitos de consumo que la acompañan; cambios tecnológicos en la etapa de producción primaria y de transformación, y la creciente gravitación de los insumos externos a la finca. En ese contexto, resulta esencial redefinir los límites sectoriales, avanzar hacia la visión de

un sector ampliado que incluya las articulaciones de la agricultura con la agroindustria procesadora de alimentos y fibras, con incorporación también de los vínculos con la industria de transformación. La consolidación del sector agroalimentario como un eje viable demanda el fortalecimiento de las relaciones intersectoriales que lo vinculen de manera efectiva al resto del proceso económico. Para ello es necesario fortalecer los encadenamientos con las industrias proveedoras, que tendrán que ser incentivadas para asentarse en el espacio económico regional, y el encadenamiento "hacia adelante" con las áreas de transporte, almacenaje, procesamiento y distribución, además del vínculo con el consumidor; se procura, de ese modo, que el máximo de valor agregado quede en la Región.

El promedio de crecimiento de las exportaciones para la década de los ochenta fue de 3.8% anual y se ha proyectado un crecimiento de 4% para el año 2000. Se espera que con la apertura de los mercados se incremente la participación de los países en desarrollo como un todo, pero ello se hará a expensas de los precios, razón por la cual puede esperarse un crecimiento de los ingresos por exportaciones más lento que el incremento de los volúmenes exportados. *Del éxito en las negociaciones multilaterales para la reducción de las protecciones arancelarias dependerá si los países de ALC pueden capitalizar los efectos multiplicadores del sector.*

Lograr la armonización de la política global con la sectorial requiere, por un lado, que existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica y, por el otro, que se cuente con suficiente información para la toma de decisiones. Asimismo, resulta necesario encontrar nuevas formas de organización institucional del sector público y de vinculación entre los sectores público y privado, que aseguren una adecuada participación de las autoridades del área agropecuaria-agroindustrial en la formulación de las políticas que influyen sobre el sector.

Las fuentes de generación tecnológica en el sector agroalimentario se encuentran —en la mayoría de los países— dispersas y sin funcionamiento integral. En casi todos los casos existen instituciones de tecnología *agropecuaria* —el modelo de los "institutos nacionales descentralizados" iniciado en los años cincuenta y sesenta— que se ocupan básicamente de la producción primaria. No hubo un desarrollo similar de instituciones de tecnología agroindustrial, razón por la cual existe un notable vacío en cuanto se refiere a desarrollos tecnológicos de producción de insumos y procesamiento de productos.

## RECURSOS NATURALES Y SOSTENIBILIDAD

A pesar de que las cifras agregadas arrojan un balance optimista para la Región, un análisis más detallado muestra significativas desigualdades entre las subregiones de ALC. Resulta cada vez más evidente que el *patrón productivo predominante sólo puede ser mantenido a riesgo de la destrucción definitiva de importantes segmentos del capital ecológico* —bosques, suelos, especies, aguas, aire— y, por lo tanto, a riesgo de comprometer el futuro de las generaciones venideras. Esto hace imperioso encontrar estrategias productivas que sean capaces de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades.

En América Latina y el Caribe, la agricultura es uno de los principales sectores de actividad económica y las zonas agrícolas constituyen el asiento de la mayoría de la población. Si bien uno de los factores diferenciadores de la Región, vis-a-vis otras áreas del mundo en desarrollo, es la riqueza y diversidad de sus recursos naturales y su innegable potencial agropecuario, no es menos cierto que la existencia de una inmensa masa de campesinos pobres, forzados a sobreexplotar sus tierras para sobrevivir, es una dolorosa realidad. Esa realidad se ve agravada por el hecho de que esas situaciones de pobreza son parte del arreglo "dual" del sector y coexisten con otros esquemas productivos con capacidad de acumulación.

En economías de mercado, predominantes en ALC, la búsqueda de un patrón de desarrollo más sostenible debe comenzar por reconocer que muchos de los problemas surgen de deficiencias propias de la lógica a partir de la cual se organizan estas economías. La crisis ha contribuido a destacar las deficiencias e imperfecciones, incluso agravando aún más la ya reducida eficacia de la intervención estatal como instrumento corrector; sin embargo, éste no puede ser considerado como el factor primario determinante de la situación actual. *La búsqueda de alternativas no debe plantearse a partir de la idea de sustituir al mercado como instrumento básico para la asignación de recursos. Es necesario encontrar un nuevo sistema de precios que refleje de manera correcta las características de los bienes o servicios del capital ecológico y la escasez relativa en toda su dimensión, y permita la toma de decisiones fundamentadas acerca de cómo utilizar la base de recursos naturales de que se dispone.*

En el paradigma económico prevaleciente, se asocia el nivel de bienestar con la disponibilidad de bienes físicos y, por lo tanto, se toman

el producto per cápita y su tasa de crecimiento como una medida apropiada del esfuerzo que una sociedad hace con el fin de proveer bienestar para sus miembros. Sin embargo, si bien es innegable que el nivel de bienestar depende de la disponibilidad de bienes físicos, hay otros factores que pueden, en conjunto, llegar a ser más importantes. Entre éstos hay que destacar la disponibilidad de recursos ambientales en un sentido amplio, tales como espacio, energía, recursos naturales, paisajes, aire limpio, especies animales y vegetales y otros. Si se pretende actuar en la dirección de un desarrollo sostenible y más equitativo, dentro y entre generaciones, es necesario dejar de identificar automáticamente los incrementos de producción, tal como se miden en el cálculo del ingreso nacional, con aumentos en el nivel de bienestar de la sociedad y el éxito económico. En tal sentido, *es preciso encontrar un nuevo patrón que reemplace al criterio de crecimiento del producto como base única para el análisis de consistencia de las políticas y acciones específicas.*

Debido a la naturaleza global del problema del medio ambiente y de recursos naturales, resulta imperioso definir una agenda común Norte-Sur. Si bien las preocupaciones desde ambas perspectivas son convergentes, tienen dimensiones específicas que es importante destacar. Temas globales tales como el efecto invernadero, los cambios climáticos y la conservación de la biodiversidad, constituyen puntos centrales de la agenda del Norte. Por el contrario, en el Sur las preocupaciones prioritarias se relacionan más con el restablecimiento de un sendero de crecimiento sostenido y con la seguridad alimentaria. Ambas agendas, sin embargo, se relacionan. El hecho de compartir el planeta y la globalización de la economía, determinan interrelaciones básicas en cuanto al uso de los recursos naturales y demanda compromisos compartidos en cuanto a las acciones a ejecutar. En ese sentido, está claro que *los beneficios de la conservación de los recursos son de naturaleza global; en consecuencia, es necesario universalizar los costos de dichas acciones mediante mecanismos que permitan compartirlas en un marco de equidad y desarrollo.*

Una de las características importantes que distingue a la base de recursos naturales de la Región es el carácter compartido o multinacional de la misma. Ello plantea algunas limitantes y abre oportunidades. Entre las primeras se cuenta la incapacidad de manejar el problema dentro del ámbito nacional, lo cual complica la toma de decisiones y el desarrollo de acciones. Desde el punto de vista de las oportunidades, en la dimensión política, los recursos compartidos aportan un incentivo y fundamento

adicional para los procesos de integración política y económica que se difunden en ALC.

Finalmente, comienza a insinuarse una gradual convergencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo acerca de la necesidad de considerar a los problemas de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales como un tema de preocupación mundial. En las Américas, el ejemplo más ilustrativo en ese sentido ha sido la importancia que el Presidente Bush ha dado al tema del medio ambiente y a la posibilidad de intercambiar deuda externa por proyectos ambientales en el contexto de la Iniciativa de las Américas. Los recursos naturales se han convertido en una de las áreas principales de ayuda externa y cooperación técnica con la Región. Esto no debe ser visto como un tema meramente coyuntural.

## REFLEXIONES FINALES

La naturaleza de los cambios exógenos y endógenos, y la posibilidad de definir un nuevo papel para la agricultura sobre la base de una modernización incluyente, ampliada y sostenible, implican la necesidad de reformular el papel del Estado sobre la base de tres parámetros centrales: 1) racionalización y desarrollo de la capacidad de gestión estatal; 2) transferencia de actividades delegables a formas organizativas no estatales; y 3) descentralización y desconcentración.

Para viabilizar la nueva estrategia se requieren *nuevos sistemas de organización social, tanto en el orden local como regional; son necesarias, asimismo, nuevas formas de vinculación entre el sector público y el privado* que aseguren una mayor y más directa participación de todos los actores en las decisiones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales.

Uno de los principales problemas institucionales palpables dentro del sector público es el marcado contraste entre la naturaleza interdependiente de los problemas más acuciantes y la naturaleza fragmentaria de las instituciones con que hoy se cuenta para enfrentar el desafío del desarrollo sostenido. En ese sentido, el reconocimiento de la agricultura como un sector ampliado señala la importancia que reviste *definir disposiciones institucionales que engloben la nueva dimensión de un sector agroalimentario.*

La modernización que potencie las ventajas del sector agroalimentario en ALC requiere un marco de políticas que supere los anteriores enfoques parciales. La desregulación y apertura de las economías abre muchas posibilidades comparativas del sector, sobre la base de una racional exploración de sus recursos naturales. Sin embargo, éstas solo podrán aprovecharse si las ventajas de un funcionamiento más libre de los mercados se traducen en un mayor progreso económico y social de todos los sectores, en especial de los más desprotegidos. Esto supone *un marco de políticas dirigidas a potenciar las competitividades básicas de los distintos sectores y asegurar el acceso de todos ellos a las oportunidades económicas*. En ese marco, las políticas de inversión, de incentivos y de formación de recursos humanos y desarrollo tecnológico adquieren importancia estratégica.

Un primer reto es *el ajuste del sendero tecnológico* al nuevo contexto de desregulación de mercados y apertura económica, de tal manera que se adapten las tecnologías para que traduzcan los nuevos precios relativos de factores y de productos y *reflejen* efectivamente las disponibilidades relativas de recursos. Solo así será posible aprovechar el potencial competitivo sectorial.

En la agricultura ampliada, los límites intersectoriales se desdibujan y los procesos productivos a nivel de finca, procesamiento y comercialización se hacen cada vez mas interdependientes. Por lo tanto, resulta imposible aumentar la eficiencia productiva de una etapa del proceso si no se considera la naturaleza de sus encadenamientos con las restantes. La base tecnológica y, por lo tanto, el propio diseño de los procesos de investigación y desarrollo, deben reconocer esa interdependencia. *La Región cuenta con una buena infraestructura y recursos humanos para el desarrollo tecnológico de la agricultura propiamente dicha; sin embargo, los esfuerzos que se realizan para lograr consolidar los restantes componentes del "sector ampliado" son débiles y dispersos; la corrección de esos sesgos y deficiencias constituye una prioridad inmediata.*

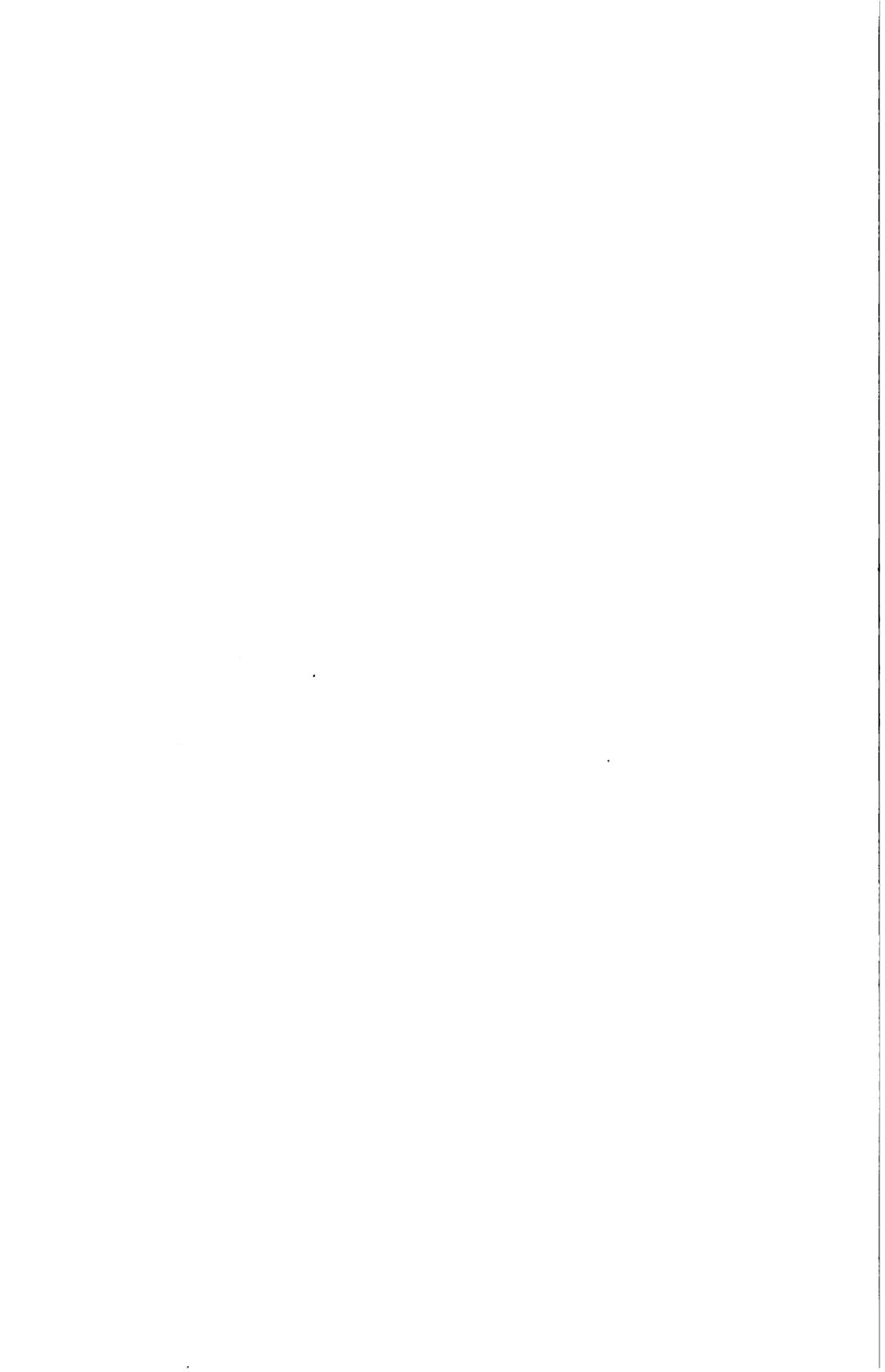
*Resulta imperativo incluir objetivos y metas ambientalistas en los diseños básicos de los sistemas de producción primaria, transformación, transporte, manufactura, energía y otros.* En cuanto se refiere a la agricultura propiamente dicha, se requieren esfuerzos orientados a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos genéticos originarios, bien adaptados y en consecuencia más eficientes, como base para esquemas de producción sostenibles; poner mayor énfasis en el desarrollo de tecnologías de manejo —fincas, sistemas, cultivos, recursos—; aprovechar

las biotecnologías como punto de partida para obtener los incrementos requeridos en la producción y la productividad.

Para ello, se deberá *modernizar y reforzar la infraestructura institucional de generación y transferencia de tecnología*, tanto en lo referido a los recursos humanos y presupuestarios como a la concepción organizativa, con la finalidad de que se adapten a las demandas actuales. Asimismo, deben establecerse *nuevos esquemas de financiamiento y de legislación adecuada en las áreas de propiedad intelectual y bioseguridad*.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, a nivel global se requieren promotores y gerentes de proyectos de modernización, y personal hábil para identificar nuevas oportunidades y con capacidad de liderazgo para integrar las propuestas productivas, muchas veces en un ámbito sujeto a contingencias inesperadas que hace necesario articular los elementos más heterogéneos. En términos más específicos, la modernización agropecuaria requerirá el conocimiento y dominio de ciertas *tecnologías de punta*, con el fin de poder competir en mercados cada vez más dinámicos y sofisticados. Áreas tales como la *biotecnología, la microelectrónica y la informática* suplirán insumos cada vez más estratégicos. *La dimensión de los recursos naturales no puede ser vista como un aspecto complementario; debe ser tratada como un componente integrado a toda la labor educativa desde el nivel primario.* En la educación superior hacen falta nuevas disciplinas y enfoques que los sistemas actuales están lejos de cubrir. Se debe destacar aquí también la importancia de los aspectos referidos a la gestión, pues las tecnologías de la sostenibilidad tienden a depender menos de los recursos de capital y a ser más intensivas en manejo y organización.

Al cambiar el marco de referencia, es necesario *redefinir los indicadores para el seguimiento del entorno*. En tal sentido, es preciso trabajar con indicadores que midan aspectos de equidad, como lo está haciendo el PNUD. Desde el punto de vista de la agricultura ampliada, resulta imprescindible la *redefinición de conceptos para el relevamiento estadístico, tanto desde el punto de vista de las cuentas nacionales como desde una óptica de tipo censal*. Desde la perspectiva de los recursos naturales, *se necesita una contabilidad económica que considere el costo de la pérdida de recursos naturales, ya sea por su explotación, como en el caso de la madera, o por su mal uso, como sucede con los suelos y las aguas*. A nivel micro, es preciso *definir indicadores que incluyan en el concepto de productividad el deterioro de recursos*, es decir, el "aporte" de los recursos naturales al valor del producto.



## **INTRODUCCION**

**En los albores de un nuevo siglo, América Latina y el Caribe (ALC) afronta desafíos cuya superación permitirá dejar atrás la más profunda crisis económica y social de los últimos cincuenta años. El inicio de esa nueva etapa de crecimiento y desarrollo debe concretarse en el contexto de un proceso de apertura y mayor interdependencia de los países de la Región, en un escenario internacional que, si bien ofrece oportunidades, ha asumido los desafíos de la competitividad como elemento central de las relaciones comerciales.**

**La gigantesca empresa que se persigue requiere el concurso de todos los sectores, en especial de aquellos que, como sucede con el sector agropecuario, pueden constituirse en una fuerza dinamizadora del conjunto de las economías de la Región.**

**La necesaria transformación del agro latinoamericano debería impulsarse a partir de un proceso que tuviera como eje a la modernización productiva e institucional. Eso quedó claramente explicitado a partir del mandato surgido durante la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, realizada en Ottawa en 1987.**

**El presente documento amplía y refuerza la importancia del concepto de modernización agrícola planteado cuatro años atrás y desarrolla tres aspectos de suma importancia para el perfil que debe asumir el sector: la modernización debe ser democrática e incluyente, es decir, que debe incorporar a los pequeños productores y campesinos al proceso productivo; al mismo tiempo, deben fortalecerse las relaciones intersectoriales, con el fin de consolidar las bases de un vigoroso complejo agroalimentario articulado con la economía global; asimismo, este proceso de modernización debe tener en consideración la necesidad de preservar los recursos naturales para las generaciones futuras.**

El Primer Apartado de este documento plantea de manera sucinta una serie de cambios endógenos y exógenos acaecidos recientemente, que privilegian a aquellos sectores económicos de la Región que cuentan con indudables ventajas comparativas, como es el caso del agro. Se analizan las principales diferencias entre el modelo agrícola exportador de los años treinta —primario, desarticulado y basado en la extracción— y las bases para poner en marcha un modelo de agricultura incluyente, ampliado y sostenible.

La necesidad de encarar un proceso de concertación que englobe a los actores sociales y políticos vinculados al sector y fructifique en un pacto social que a su vez sienta las bases de un modelo de modernización democrático e incluyente, es el punto central de la discusión contenida en el Apartado Dos, en el cual también se analizan aspectos vinculados al desarrollo rural en el proceso de modernización.

En el Tercer Apartado se caracteriza el sector agroalimentario en ALC, y se redefine su real aporte al PIB. Se evalúa la incidencia de los cambios en los hábitos de consumo y de la nueva base tecnológica en el fortalecimiento de las relaciones intersectoriales del agro.

En el Cuarto Apartado se intenta dimensionar el problema de los recursos naturales en ALC, a la vez que se plantean las tensiones entre agricultura, pobreza y sostenibilidad. Se analizan, asimismo, algunos temas que resultan relevantes para el diseño de una estrategia de equidad intertemporal.

A modo de reflexiones finales, se efectúan en el Quinto Apartado consideraciones sobre reformas institucionales y de políticas que permitan estructurar las bases de un sector agropecuario incluyente, sostenible y articulado de manera efectiva con el resto de la economía.

## **UNA VISION GLOBAL DE LOS PRINCIPALES DESAFIOS SECTORIALES PARA LOS NOVENTA**

Mucho se ha escrito sobre los devastadores efectos sociales de la crisis económica, aún hoy no superada en América Latina y el Caribe, la cual reconoce como elemento detonante el problema de la deuda externa, que comenzó a advertirse con mayor crudeza a inicios de la década pasada.

En vez de persistir en los clásicos análisis de efectos y consecuencias, un enfoque de tipo prospectivo permite visualizar a dicha crisis como el punto de partida de una serie de acontecimientos que, en última instancia, mueven a definir una decisión política: plasmar una nueva identidad que, finalmente, permita reconsiderar la importancia geopolítica de la Región en el nuevo contexto mundial.

Durante el último decenio, la Región ha experimentado una serie de transformaciones estructurales que de alguna forma están vinculadas de manera secuencial. Se inician con el restablecimiento de los sistemas democráticos en países de América Latina que habían sido gobernados por regímenes autoritarios.

Los gobiernos democráticos de la década del noventa enfrentan una situación económica peor a la imaginada inicialmente, con un desborde de las cuentas nacionales y un marco de políticas, estrategias e instituciones superado por las circunstancias regionales y la realidad internacional. Esa situación se tradujo en una fuerte descapitalización de las economías, en la incapacidad para generar ahorro y, consecuentemente, en un fuerte descenso del nivel de las inversiones necesarias para un desarrollo económico sostenido.

La política de sustitución de importaciones predominante en la Región desde la Segunda Guerra Mundial, se tradujo durante los primeros 25 años en una sostenida capacidad de crecimiento, sustentada en el desarrollo del mercado interno y al amparo de la vigencia y razonable estabilidad de acuerdos financieros internacionales. Los éxitos de las primeras dos décadas se diluyeron ante los cambios en el contexto mundial y la incapacidad de las políticas para generar ejes competitivos a nivel internacional. En vez de asignar recursos al desarrollo tecnológico, articulados con las transformaciones de la eficiente producción primaria, se protegieron sectores industriales poco competitivos, por lo general desconectados con el resto de la economía y demasiado dependientes de insumos importados.

Ese esquema de desarrollo, junto con un desmedido crecimiento del sector público y un sistema impositivo poco eficiente, hizo necesario que se cubrieran los déficit con emisión de moneda, lo cual condujo a procesos inflacionarios de gran magnitud, endeudamiento y reducción del gasto público, particularmente en servicios orientados a los sectores más vulnerables de la población.

Ante la crítica situación planteada, los países se vieron obligados a realizar diversas modificaciones en sus economías con el propósito de ajustarse a las condiciones imperantes. La imposibilidad de continuar el financiamiento del déficit mediante el endeudamiento externo determinó que el camino elegido fuese el de un ajuste estructural, dirigido a equilibrar la balanza de pagos.

La vigencia de obsoletas estructuras económicas, sumada al alto grado de endeudamiento y al deterioro de los términos de intercambio, dificultó el ajuste y llevó a que el equilibrio en la cuenta corriente fuese alcanzado fundamentalmente con base en la contracción de las importaciones y, en consecuencia, a expensas del crecimiento, el empleo y el nivel de vida de la población. Por otra parte, el sector exportador, debilitado por décadas de discriminación y estancamiento, respondió sin el vigor requerido al restablecimiento del equilibrio externo, en un escenario agrícola internacional altamente distorsionado por políticas de corte proteccionista, provenientes de los países industrializados.

## **APERTURA Y COMPETITIVIDAD**

Un nuevo paso en la evolución de los cambios endógenos en la Región fue dado por los procesos de apertura, caracterizados por una sustancial reducción en los niveles de aranceles externos. Una cantidad significativa de países que durante la década del setenta, merced a ese mecanismo, pudieron constituirse en virtuales fortalezas aisladas del resto del mundo, han comenzado a abrir sus economías en un plazo relativamente breve, mediante un esfuerzo por usufructuar las ventajas del libre comercio.

La lógica de estos procesos se sustenta en que, ante las severas limitaciones para retomar la senda del crecimiento y el desarrollo mediante la reinversión de los excedentes internos, la única alternativa es la búsqueda de ingresos por medio del comercio exterior; éste, en una estrategia de largo plazo, inyectaría los recursos necesarios para ampliar la base de sustentación de las economías internas. Esto significa que no debe visualizarse a la apertura económica como un fin en sí mismo sino, más bien, como un medio para iniciar un proceso de desarrollo económico.

Esa decisión, acelerada en buena medida a partir del cumplimiento de condicionalidades contenidas en préstamos de ajuste estructural y sectorial, negociadas con los organismos de financiamiento multilateral,

puso al desnudo la vulnerabilidad de la Región ante un nuevo contexto internacional que, en especial a partir del segundo quinquenio de los ochenta, comenzó a definir un marco en las relaciones políticas y económicas contemporáneas totalmente diferente al imperante durante la Guerra Fría.

A pesar de la confusión existente sobre la direccionalidad y sentido de los cambios en el mundo, es posible prever la emergencia del comercio —en un sentido amplio— como el nuevo eje de las relaciones internacionales. Por tal razón, el tema de la competitividad adquiere decisiva importancia para el Tercer Mundo en general y para ALC en particular.

Desaparecidos de la agenda mundial los temas cargados de connotaciones ideológicas y vinculados en especial a la seguridad, los países buscan reagruparse y privilegian fundamentalmente razones de cercanía territorial, comunidad histórica y complementariedad económica. En ese contexto, surge con claridad un proceso de conformación de bloques económicos y comerciales que conlleva el concepto de megamercados, es decir zonas económicas ampliadas con productos brutos equivalentes a centenares de miles de millones de dólares y poblaciones que se contabilizan por centenares de millones de habitantes. En esos espacios económicos se percibe con mayor claridad una gradual liberalización en la circulación de bienes y factores, fenómeno que no se percibe con igual intensidad cuando se analiza el comercio mundial.

En una dimensión mayor que la regionalización del mundo se inscribe la globalización de la economía, vinculada en buena medida a los sorprendentes avances en las comunicaciones y transportes, que han permitido la creación de un mercado financiero global. La libre movilidad del mercado de capitales, cuya importancia es varias veces superior a la del mercado de bienes, es otro argumento que refuerza la importancia que adquiere el concepto de competitividad para ALC.

En una perspectiva de análisis sectorial, los elementos dominantes del escenario internacional se centran en el ámbito multilateral en la Ronda Uruguay del GATT; ésta, más allá de los resultados concretos que arroje, debe ser considerada como el punto de inflexión para un desmantelamiento gradual y progresivo de los subsidios y barreras que traban el acceso a los mercados agrícolas. Esta situación se refuerza con la posibilidad de que, simultáneamente, en los finales de la Guerra Fría, los países desarrollados revisen sus planteos sobre autosuficiencia alimentaria. Al mismo tiempo, los fenómenos de descentralización en

Europa oriental, así como también algunas reformas en curso en países del Sudeste asiático, podrían traducirse en ventanas de mercado atractivas para la colocación de productos no tradicionales de alto valor agregado y, por consiguiente, con suficiente nivel de diferenciación.

En ese escenario, caracterizado por su turbulencia e imprevisibilidad, ALC busca un nuevo tipo de inserción y relacionamiento. Por tal razón, con el propósito de enfrentar con algún grado razonable de éxito los desafíos que emergen del nuevo contexto internacional, la Región ha optado por reimpulsar los procesos integracionistas que tuvieron su auge en las décadas de los sesenta y los setenta. Se busca por esa vía, mediante la sumatoria de esfuerzos individuales, superar las debilidades de economías diezmadas por la crisis, que presentan un insuficiente tamaño de escala y poca competitividad para hacer frente a los megamercados que dominan el horizonte del comercio mundial.

Este nuevo cambio endógeno que tiende a expandirse por la Región por medio de la conformación de núcleos subregionales dinámicos de integración, presenta rasgos que lo diferencian claramente de anteriores esfuerzos integracionistas. Recuérdese que los esquemas prevaecientes veinte años atrás estaban orientados fundamentalmente a fortalecer el comercio intrarregional de productos manufacturados; se procuraba apuntalar, de ese modo, el modelo de sustitución de importaciones.

La integración de los noventa, en cambio, se sustenta en primer término en un fuerte compromiso político y un gran pragmatismo para impulsarla; debe ser visualizada como el principal instrumento para lograr la necesaria vinculación de ALC con el resto del mundo. Otros hechos auspiciosos se vinculan con la globalidad de la negociación; se deja de lado el perfil "segmentado", o desagregado por productos, de experiencias anteriores. Es muy positivo, asimismo, el papel protagónico que pasarían a desempeñar el sector agropecuario y la agroindustria, en el contexto de una racionalización de las funciones del aparato estatal y su consiguiente reducción.

## ***BASES PARA UN NUEVO MODELO***

Esta serie de cambios endógenos ocurridos casi ininterrumpidamente en el curso del último decenio, intensificados por las circunstancias del precario equilibrio mundial, refuerzan la conveniencia de que la Región defina un esquema de desarrollo alternativo. En tal sentido, la revalorización del papel del sector agropecuario-agroindustrial y su

contribución al desarrollo económico y social, la apertura económica —como motor de las economías en crisis— y los procesos de integración subregional y regional que definen realidades supranacionales, podrían ser los nuevos hitos en el pensamiento económico latinoamericano y en el quehacer político de los gobiernos de la Región.

De una estrategia que trabajaba "fronteras adentro" del proceso de acumulación y crecimiento, donde la soberanía encontraba una de sus principales expresiones en la construcción de sólidas barreras al comercio, el pensamiento económico de la Región ha evolucionado a una concepción de desarrollo "Integrador y vinculante"; se procura enfrentar un contexto cada vez más competitivo, en el cual el papel de la tecnología y el capital humano será cada vez más decisivo.

En ese orden de ideas, la antigua concepción de la agricultura como sector subsidiario del desarrollo industrial protegido, se ha transformado paulatinamente en una revalorización del complejo agroindustrial como eje de una reactivación económica de base exportadora. Esta nueva visión sobre el papel del agro cobró especial ímpetu a partir de la IX CIMA (Canadá 1987); en esa ocasión, los Ministros de Agricultura enfatizaron en la Declaración de Ottawa: "(...)en el entorno actual y futuro en que se desenvuelven nuestras economías, la modernización y diversificación de la agricultura debe constituir un elemento central de las estrategias de reactivación y desarrollo de nuestros países(...)".

Cuatro años después, esas ideas-fuerza adquieren renovada vigencia y se acentúan a partir de los procesos de apertura y vinculación con el resto del mundo; se refuerzan así las potencialidades de sectores que, como el agro, gozan de indudables ventajas comparativas. Sin embargo, frente a los cambios es necesario perfeccionar y profundizar el conjunto de planteos formulados en esa oportunidad —sustentados en la modernización, la equidad y la sostenibilidad— con la incorporación de las realidades experimentadas y el pensamiento elaborado durante ese período. El presente documento intenta profundizar los tres temas principales: las características que debe reunir el proceso de modernización para que sea "democrático e incluyente" (Segundo Apartado); los alcances y posibilidades del sector agroalimentario como "visión ampliada de la agricultura" (Tercer Apartado); y la incorporación de la temática de los recursos naturales y el desarrollo sostenido, que asignan una dimensión intertemporal al modelo (Cuarto Apartado).

Deben superarse los sesgos e imperfecciones del proceso parcial de modernización de la agricultura operado durante anteriores esquemas de

desarrollo, que generó un modelo agroexportador extractivista y excluyente. Con tal propósito, debe establecerse una propuesta de modernización democrática e incluyente, concretada por medio de un proceso permanente de concertación entre actores agrarios y no agrarios; ese proceso dará mayores garantías en cuanto al logro del objetivo final de la modernización, que es el desarrollo económico y, en consecuencia, la erradicación de la pobreza.

La definición de un acuerdo social que tenga como objetivo la incorporación de los pequeños productores y campesinos a la agricultura empresarial requiere, como paso previo, un proceso de concertación y descentralización que se traduzca en una apertura de los canales de participación hacia las capas sociales desprotegidas. Sólo así puede pensarse en una retroalimentación positiva entre modernización y democracia.

Al mismo tiempo, debería erradicarse por completo la visión restringida de la agricultura como proveedora de productos primarios, destinada en buena medida a abastecer el mercado interno, con un comportamiento tímido y errático en el contexto internacional; esa concepción tendría que ser reemplazada por la de un sector ampliado con fuertes vinculaciones "hacia atrás" con la industria proveedora de insumos, y "hacia adelante" con el sector encargado de transformar, distribuir y comercializar la producción. Este nuevo enfoque es fundamental para capitalizar el efecto multiplicador de la modernización agropecuaria y dinamizar un proceso de agroindustrialización coherente con la necesidad global de una "reindustrialización competitiva".

Los cambios operados en los hábitos de consumo como resultado, en el orden regional, del proceso de urbanización del agro, y a escala mundial como consecuencia del mayor énfasis en la calidad de los alimentos, sumados a los notables avances tecnológicos, han ampliado las bases de la agricultura en ALC. En efecto, en la preparación de las reformas institucionales y de políticas que deben emprenderse, la agricultura debe ser concebida en una visión ampliada que incluya de manera preponderante al complejo agroalimentario.

Esta nueva concepción del sector agropecuario, sobre la base de una efectiva articulación con la industria y con el apoyo de un moderno sistema de servicios, contribuirá a dinamizar a la economía en su conjunto y fortalecerá los enlaces productivos, de empleo, de consumo y fiscales. En esas condiciones, se establecerá una relación dinámica entre la producción para el mercado externo y el abastecimiento del mercado

interno. En la base de esta nueva vinculación entre agro e industria debe ubicarse, necesariamente, la innovación tecnológica.

Asimismo, esa nueva visión debe ser entendida no sólo en términos de sus relaciones intersectoriales, sino también desde la perspectiva social y espacial; se involucrará, mediante un proceso de concertación, a los actores agrarios y no agrarios.

Ese proceso de concertación debería incluir también la discusión sobre la equidad intertemporal; en ese contexto, se procurará disminuir la presión que hoy existe sobre los recursos naturales como resultado de la elevada correlación entre pobreza y deterioro de los recursos ecológicos.

Sólo mediante ese redimensionamiento cualitativo y cuantitativo de la agricultura resultará posible transformar las ventajas comparativas naturales de la Región en ventajas competitivas dinámicas, requisito indispensable para aprovechar, mediante la exportación de productos diferenciados y con alto valor agregado, las de mercados que se visualizan en el contexto internacional.

La difusión de casos exitosos de conformación de polos de desarrollo, a partir de complejos agroindustriales ya existentes en algunos países de la Región para ciertos productos, aporta información relevante sobre la posibilidad de una nueva fase de industrialización en ALC, basada en la explotación racional de los recursos naturales, sobre las bases de competitividad, apertura de mercados y acceso a la tecnología.

La explicitación de un nuevo modelo para la agricultura debe reconocer la heterogénea realidad imperante en cada una de las subregiones que componen el mapa de ALC. Así, por ejemplo, en el caso de la agricultura del Caribe, con obvias especificidades, parece evidente que el turismo debe seguir siendo el sector de punta; el sector agropecuario debe hacer un serio esfuerzo para lograr con él una articulación efectiva, que se traduzca en el desarrollo de un sólido eje turístico-agroindustrial. Desde el punto de vista de las oportunidades en el plano internacional, su localización geográfica y clima tropical, colocan a esa región en una situación ventajosa para explotar las oportunidades de mercado vinculadas a la agricultura orgánica, caracterizada por el alto valor unitario de su producción. En tal sentido, la biotecnología podría constituir una de las herramientas para rejerarquizar el papel de la agricultura, sin que esto signifique presionar más sobre los recursos naturales. En ese escenario, a fin de superar los problemas de escala,

cobra particular importancia la sumatoria de esfuerzos —vía integración— por parte de los países caribeños.

La redefinición del papel de la agricultura para la Región no significa, de ningún modo, repetir el modelo de agricultura exportadora de los años treinta. Aquel modelo, si bien prestaba especial atención a los mercados externos, enfatizaba la colocación de productos primarios sin procesar, con lo cual los efectos multiplicadores sobre el resto de la economía eran correlativamente menores. Ese esquema benefició a ciertos grupos de empresarios agrícolas, pero excluyó de los beneficios a una amplia franja de pequeños productores.

Al analizar aquella propuesta de una agricultura primaria, excluyente y basada fundamentalmente en la actividad extractiva, es posible entender por qué en la definición del esquema industrialista que prevaleció en la Región a partir de la posguerra de 1945 se asignó al sector un papel secundario y se gestaron políticas de claro sesgo antiagrario.

Por el contrario, hoy parecería existir la convicción generalizada, en la clase dirigente y la sociedad civil, sobre la necesidad de asignar a la agricultura un papel mucho más decisivo, mediante una propuesta globalizadora para el sector que sea incluyente, ampliada y sostenible. De esa manera, su aporte a la reactivación económica permitirá retomar la senda del crecimiento y contribuir a un fortalecimiento efectivo de los procesos democráticos.

En los tres Apartados siguientes se analizarán propuestas sobre modernización incluyente, agroindustrialización y sostenibilidad de los recursos naturales.

## **MODERNIZACION INCLUYENTE**

### *DEMOCRACIA Y MODERNIZACIÓN: DOS PROCESOS INTERRELACIONADOS*

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan la necesidad impostergable de iniciar otra etapa de crecimiento económico, en el marco de una inserción diferente en la economía internacional. En la década de los noventa no hay opciones realistas de desarrollo que no contemplen una vinculación dinámica con la economía mundial. Ello surge de las características que asume la reorganización de la economía internacional

sobre la base de espacios económicos ampliados, los cuales a su vez organizan e interpenetran profundamente las economías nacionales.

En el centro de los cambios que han surgido en las relaciones internacionales contemporáneas se ubica la revolución tecnológica, que altera las modalidades y tiempos de vinculación entre unidades y actividades productivas. Asimismo, esos cambios tecnológicos tienden a enlazar de manera dinámica la investigación científica con la tecnológica, las actividades productivas con la comercialización y el consumo; constituyen una suerte de encadenamiento dinámico que sobrepasa cada vez más las fronteras nacionales. Se refuerza así la globalidad de las relaciones económicas, de la cual no pueden sustraerse las empresas ni los países.

Por tal razón, en ALC la discusión sobre este tema debe enfatizar el análisis de las modalidades de esa reinserción, así como también los cambios que deben realizarse en los países para capitalizar al máximo los posibles beneficios. No cabe duda que para lograr ese último propósito es necesario concretar una mayor modernización en la Región, a partir de un esfuerzo racional de reconversión y aprovechamiento de los recursos naturales y humanos; esa tarea debe realizarse en el marco de instituciones y políticas adaptadas a las nuevas condiciones.

Al mismo tiempo, habría que vincular la necesidad de una mayor interdependencia en el orden económico internacional con el momento político por el cual atraviesa ALC, caracterizado por el predominio de gobiernos democráticos, de indiscutible legitimidad, tanto dentro como fuera de la Región. Esa legitimidad, que garantiza la más amplia representatividad ciudadana, se sustenta en el derecho al voto, la elección de los gobernantes por las mayorías con representatividad de las minorías, la alternancia de partidos políticos convenientemente organizados y la división de poderes.

El desafío de América Latina y el Caribe reside, entonces, en cómo vincular modernización y democracia en el contexto de la reinserción de nuestros países en la economía internacional, y procurar que ambos factores se refuercen mutuamente. Si bien podría pensarse que modernización y democracia siempre aparecen unidas en el contexto de la racionalización del funcionamiento económico y social de una sociedad, de acuerdo con el progreso técnico y las normas de derecho, la experiencia de la Región señala que ése no ha sido siempre el caso.

Por otra parte, la modernización parcial que tuvo lugar en casi todos los países de la Región entre la posguerra de 1945 y finales de los años setenta tuvo como efecto, en el orden económico, un crecimiento de la economía urbano-industrial basado en un sistema generalizado de subsidios y protecciones, en contraste con un crecimiento rezagado y compartimentizado del sector agropecuario. En el campo social y político, el desfase entre modernización y democracia en numerosos países se tradujo en un sistema clientelista organizado en torno al Estado, y en un débil desarrollo de la sociedad civil.

La ruptura de ese modelo económico y político tuvo como fundamento, entre otros factores, la incapacidad del Estado para equilibrar sus cuentas, a consecuencia de la enorme carga fiscal generada por el sistema de subsidios y protecciones. Asimismo, el fuerte endeudamiento externo de la mayor parte de los países agravó los problemas de la balanza de pagos y acrecentó dificultades de buena parte del aparato productivo para vincularse con los nuevos avances tecnológicos.

Sin embargo, quizás el principal obstáculo para esa modernización primaria, desde el punto de vista social, fue la incapacidad de resolver los problemas de pobreza y exclusión de amplios sectores de la población, en particular de aquellos situados en las zonas rurales. Más aún, la crisis de aquel modelo de crecimiento, basado en la industria urbana, determinó que la pobreza adquiriese un carácter global: hoy afecta a amplios sectores de la población urbana. Es necesario, por lo tanto, analizar y aprovechar las lecciones de ese primer proceso de modernización, que excluyó a grandes sectores y en algunos casos estuvo desvinculado de la vigencia de las instituciones democráticas.

La superación de la crisis que afecta a la Región en un contexto de apertura a la economía internacional requiere, por lo tanto, una necesaria sincronización entre modernización y democracia. La retroalimentación de ambos factores hará posible la reconversión y aprovechamiento de los recursos con que cuenta la Región, idea fundamental de la modernización democrática e incluyente.

El gran desafío de la década de los noventa es concebir y elaborar un estilo de desarrollo que concilie la necesaria reinserción en el ámbito internacional con una economía "moderna y competitiva", que no reproduzca situaciones de enclave que se dieron en el pasado y no profundice aún más una economía de tipo dual; en ésta, amplios sectores de la población, tanto urbanos como rurales, quedaron al margen del proceso, en condiciones de pobreza extrema.

En el proceso de modernización democrática subyace la necesidad de un nuevo acuerdo social básico, en el cual la sociedad en su conjunto pueda convertirse en el motor de las transformaciones deseadas por los países de la Región. Desde la perspectiva de la agricultura, la concreción de dicho acuerdo permitiría ampliar las bases de sustentación del sector, explotar de manera eficiente las oportunidades de la agricultura ampliada y consolidar los mecanismos de participación indispensables para asegurar un manejo racional e integral de los recursos naturales.

Más específicamente, el nuevo consenso permitiría:

- Superar tanto el enfrentamiento rural-urbano como la dualidad entre sectores modernos y atrasados de la agricultura. Resultaría posible desarrollar nuevos ejes de complementariedad entre las actividades localizadas en la ciudad y las ubicadas en las zonas rurales. Se reforzaría así la conveniencia de construir coaliciones sociales rural-urbanas, en torno a una misma cadena productiva.
- Encarar un proceso de modernización gradual de las zonas rurales, merced a la incorporación de los sectores excluidos o relegados de los procesos de innovación tecnológica y de toma de decisiones. Ese paso requiere contar con modelos empresariales individuales y colectivos, que hagan posible un aprovechamiento más amplio de los ingresos originados por la participación en mercados externos. Asimismo, por medio de las organizaciones empresariales de tipo cooperativo es factible reducir ciertas desventajas de escala, mejorar los sistemas de acceso a la tecnología y participar de manera más activa en los mercados.
- Desarrollar mecanismos de organización, concertación y coordinación al interior de las cadenas productivas. Esto implicaría necesariamente intensificar las vinculaciones entre productores situados en diversas fases del proceso de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo.

El nuevo estilo de modernización requiere una fuerte participación de los distintos actores sociales, como garantía de viabilidad y legitimidad para que se concrete el esfuerzo de reconversión y reinserción en la economía internacional. En tal sentido, resulta clave el desarrollo del conjunto de actores sociales; para cumplir ese propósito, las actuales organizaciones empresariales y campesinas constituyen un buen punto de partida. Deben, sin embargo, modernizarse en el orden gerencial y

tecnológico, democratizarse, descentralizarse y fortalecerse. El sistema político debe sentar las bases para acelerar esas transformaciones y propender a su fortalecimiento.

La reiniciación de una etapa de desarrollo económico y la reinserción en el mercado mundial en el actual contexto requieren un esfuerzo sostenido y de largo plazo. Ello supone generar condiciones de gobernabilidad económica y de estabilidad política que permitan construir tal esfuerzo. La integración material de los requerimientos de los sectores

### TRANSFORMACIONES DE LAS ORGANIZACIONES GREMIALES

Los procesos de reorientación del movimiento campesino hacia demandas de tipo productivo y de formación de organizaciones que intervengan en el mercado, adquieren características diversas en los países de la Región. La Federación Agraria Argentina, que expresaba las demandas de los arrendatarios, poco a poco evolucionó hacia la consolidación de un poderoso movimiento cooperativo que comercializa insumos y producción cerealera. En Uruguay, la Comisión Nacional de Fomento Rural estableció una cooperativa de comercialización que cubre el país. En Brasil, en los estados de Rio Grande do Sul y Mato Grosso do Sul, los agricultores familiares crearon en la década de los cincuenta, como respuesta a las necesidades de comercialización de soja y trigo, una cooperativa, COTRIJUI, que es la más importante del país, con un capital integrado de 135 millones de dólares. En Ecuador, las uniones campesinas que participaron activamente en la lucha por la tierra han evolucionado hacia la formación de empresas cooperativas que intervienen en el pilado y comercialización del arroz. Igual fenómeno se detecta en Centroamérica con experiencias como ECODEPA en Nicaragua, el movimiento cooperativo agrario de Guatemala, etc. Finalmente, dicha evolución es visible también en el Caribe donde, por ejemplo, varias organizaciones de la OECS formaron un comité interislas para la comercialización conjunta de frutos tropicales.

más pobres de la sociedad constituye un elemento vital en ese sentido. Esa integración no puede ser el fruto únicamente de la acción del Estado, sino que debe englobar a los actores sociales. En el contexto actual de debilidad del sector público, el creciente protagonismo de la sociedad civil constituye una alternativa para garantizar, en forma simultánea, la

equidad y la eficiencia en las acciones a desarrollar (Calderón y Dos Santos 1990).

Esa modernización democrática debe enfrentar los problemas de pobreza y exclusión en que se debaten amplios sectores de la población de ALC. Un nuevo fracaso deterioraría las bases del sistema democrático y entorpecería la inserción de nuestros países en el sistema mundial; generaría condiciones de inestabilidad e ingobernabilidad.

La integración de los sectores más pobres a la agricultura ampliada puede realizarse de manera directa, como productores asociados o como resultado del empleo generado por la agricultura ampliada y, en forma indirecta, por medio de las actividades dinamizadas por los enlaces productivos en el espacio rural. La mayor articulación de la agricultura con otros sectores de la economía en su conjunto no puede disociarse, sin embargo, de un mejoramiento paulatino de servicios sociales tales como educación y salud.

En síntesis, la modernización democrática implica una articulación racional entre los sectores que conforman la economía. La particularidad de esta modernización es que opera sobre la base de un acuerdo amplio y concertado entre los actores sociales, por medio de las instituciones del régimen democrático. La acción del Estado y del mercado son resultantes de esa concertación.

## *ELEMENTOS BASICOS PARA LA MODERNIZACION*

La modernización democrática e incluyente de la agricultura supone nuevos ámbitos de acción estatal que aseguren su papel regulador y promotor, y releguen, a su vez, a aquellas actividades que caracterizaban al llamado Estado productor predominante en la mayor parte de los países de la Región en décadas pasadas, mediante las cuales éste organizaba y participaba en segmentos importantes de la actividad económica.

Las funciones estatales que parecen imprescindibles para generar un proceso de modernización agrícola serían, entre otras:

- Un marco de políticas macroeconómicas que, al no enfrentarse a la agricultura, resultaran favorables para el sector agropecuario y rural, en particular los segmentos vinculados a la exportación y a la demanda alimenticia masiva.

- La inversión en educación, salud y calificación de los recursos humanos, que desempeñan un papel significativo en la modernización de las áreas rurales. La educación asume, además, un papel central en la construcción de una cultura democrática.
- El desarrollo de la capacidad de investigación y adaptación tecnológica y científica, tanto en las universidades como en los centros estatales y privados, en estrecha relación con los centros mundiales.
- La inversión en infraestructura básica (carreteras, comunicaciones, electrificación, riego, etc.). Ese proceso debe tener como eje el fortalecimiento de núcleos de agricultura ampliada, sobre todo en las microrregiones pobres de los países.
- Un sistema tributario que limite las posibilidades de uso especulativo de los recursos naturales y que incentive las inversiones privadas en las zonas más atrasadas, mediante la creación de encadenamientos entre pequeños productores y empresas de comercialización y/o procesamiento.
- El desarrollo de sistemas de investigación y transferencia de tecnología, de crédito y de capacitación focalizados hacia las necesidades de los pequeños productores y de los campesinos de tipo tradicional; se procurará en todo momento su incorporación al proceso productivo empresarial.
- El impulso al sistema financiero privado; para ello, se generarán condiciones para su desarrollo regional y local, por medio de cajas y cooperativas de ahorro y crédito y bancos privados, con capacidad de movilizar el ahorro rural y regional.

Las actividades señaladas definen un Estado que desempeña un papel dinámico en cuanto se refiere a la regulación y orientación de la reestructuración económica de nuestros países, al asegurar tanto su modernización para enfrentar un contexto mundial competitivo como el fortalecimiento de la democracia. Al mismo tiempo, el Estado debe ejercer un papel central en la creación de oportunidades de movilidad social y de erradicación de la pobreza extrema. Ello sólo puede darse con un sistema de concertación-negociación que vincule, de manera dinámica y participativa, tanto a los sectores empresariales modernos como a los actores sociales más postergados.

## **LA CONCERTACION COMO PUNTO DE PARTIDA PARA UN ACUERDO SOCIAL**

Un proceso de modernización democrática, con capacidad para asumir acciones como las señaladas, implica cambios sustanciales en las relaciones entre actores agrarios. Para ello, es necesario desterrar prácticas fundamentadas en prebendas y clientelismo. Esos cambios afectan el funcionamiento competitivo de los mercados y las posibilidades de modernización y racionalización estatal. Por ello, el tránsito hacia la modernización requiere un proceso de concertación, en el cual los actores involucrados solucionen en el plano institucional sus conflictos y diferencias, y acuerden las acciones a realizar. Para lograr ese objetivo, es menester contar con una organización productiva y gremial sólida y moderna, regida por normas de funcionamiento democráticas. En tal sentido, el sistema político debe establecer normas que favorezcan la reforma de las organizaciones sociales e incentiven su funcionamiento democrático, descentralizado y eficiente (ver el recuadro "Un claro ejemplo de concertación").

Lo dicho en el párrafo anterior implica también incentivar mecanismos de organización de los sectores más pobres de la sociedad, que permitan su identificación y reconocimiento como actores sociales, pues en general no disponen de organizaciones que encaucen sus reclamos en las discusiones nacionales. La modernización propuesta supone, entonces, la promoción de organizaciones con capacidad de representación, que procesen sus necesidades en el orden institucional.

Debido al carácter territorial de los productores agrarios, a su heterogeneidad y a su diversidad productiva, los organismos y los sistemas institucionales de concertación reconocen distintos niveles geográficos y político-administrativos (local, regional y nacional) y diferentes enfoques sectoriales y por productos o rubros productivos, por tipos de productores (empresarios o campesinos) y otros que, en conjunto, conforman un denso tejido social. Ello caracteriza a una sociedad civil rural fuerte, en la cual pueden sustentarse la democracia y la modernización.

El análisis de recientes experiencias sugiere que es necesario constituir un sistema de interacción en ese complejo conjunto de actores agrarios. Ello implica que debe apelarse al menos a tres modalidades: mesas de concertación amplias para procesar conflictos y acordar líneas globales para la modernización; mecanismos de negociación al interior de sistemas y cadenas productivas, que incorporen a los productores

### UN CLARO EJEMPLO DE CONCERTACION

La Federación de Cafeteros de Colombia es un gremio organizado de productores que logró articularse a la política macroeconómica desde el momento en que se creó; consiguió establecer un mecanismo permanente de articulación con el Estado mediante un contrato que se celebra cada 10 años. El contrato le permite al Gobierno aportar recursos económicos a la Federación por medio del Fondo Nacional del Café, para que realice una prestación de servicios en la zona dedicada a ese cultivo. Este contrato permitió un crecimiento sostenido y competitivo de la producción cafetera colombiana y su proyección en el mercado internacional.

Se trata del resultado de una política concertada, porque representa la articulación con el Estado mediante un mecanismo permanente que cuenta con unas reglas de juego fijadas en el largo plazo. Este mecanismo ha permitido que la economía cafetera alcanzara un clímax en su desarrollo, tanto económico como institucional.

Este ejemplo revela la potencialidad que puede alcanzar la concertación productiva y social, el papel que pueden cumplir las organizaciones y grupos empresariales privados y la importancia de la participación de los diferentes sectores en los temas del desarrollo rural y su inserción en el mercado internacional. Los rasgos distintivos del proceso descrito son:

1. Una gran cohesión interna, sin fisuras en su interior.
2. Una mentalidad colectiva dispuesta al cambio y a la innovación.
3. Trabajar sobre condiciones objetivas de mercado que generen un excedente permanente, con el cual pueda efectivizar su desarrollo.
4. Controlar una parte del excedente.

**agropecuarios y agroindustriales, a los consumidores y al Estado; participación y negociación en el orden local y regional, en relación con los gobiernos constituidos en esos niveles.**

**Ejemplos de procesos de este tipo, que pueden constituir puntos de partida para la concertación, son la participación gremial en los foros agropecuarios andinos y del Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los Países del Area Sur (CONASUR), los debates agrarios de Bolivia y el funcionamiento de los consejos agrarios cantonales en Costa Rica,**

por citar sólo algunos casos. En todos ellos participan representantes gremiales de tipo nacional, regional y local, quienes acuerdan los ejes de las políticas agropecuaria y de desarrollo rural.

Dicho proceso puede ser facilitado si los diversos tipos de productores participan de una misma cadena productiva, como es el caso de los pequeños productores articulados a los complejos agroindustriales por medio de cooperativas modernas y empresarialmente eficientes. Se pueden encontrar casos relevantes en el centro y sur de Brasil, en Uruguay, México y Guatemala. Ello implica que un aspecto central de la concertación es la tecnología como mecanismo que potencia las articulaciones entre diversos tipos de productores.

El funcionamiento de los mercados debe ser también materia de concertación entre actores, con el fin de reforzar su capacidad competitiva y eliminar formas de discriminación hacia determinados grupos de la población. La reforma de los mercados agropecuarios debe resultar, en consecuencia, de un acuerdo entre los diversos actores. Esto no significa eliminar la participación reguladora del Estado, sino que ella debe darse en función de la expansión de los mercados hacia sectores vitales para la modernización, tales como la investigación tecnológica, la formación de recursos humanos, el desarrollo de oportunidades de inversión privada en zonas estratégicas, etc. La experiencia de muchos de los países de industrialización reciente, como los del Sudeste asiático, demuestra que cierta intervención estatal puede ser necesaria para la modernización. Lo importante en esos casos es eliminar las prácticas que distorsionan los mercados o reemplazan potencialidades privadas similares.

En todo este proceso, resulta imprescindible que se desarrolle un nuevo espíritu en los actores sociales, tanto empresariales como trabajadores y campesinos, que combine de manera adecuada la búsqueda de la ganancia y de la rentabilidad con la responsabilidad colectiva. Este comportamiento solo podrá desarrollarse en un contexto de estabilidad de políticas y de interacción constructiva entre los diversos actores sociales.

Una concertación como la que se propone debe funcionar en estrecha vinculación con el proceso de rejerarquización del papel de la agricultura en la economía global mediante un desarrollo agroindustrializado y sostenible. Por esa razón, temas tales como el fortalecimiento del complejo agroindustrial como base para una nueva inserción de nuestros países en la economía mundial, la relación entre el cambio tecnológico y la eficiencia productiva, y la conservación de los recursos naturales deben

ocupar un lugar destacado en la mesa de discusión y, por lo tanto, en los acuerdos globales. Por eso se señala que la modernización implica un enorme esfuerzo de transformación del sector agropecuario, que se construye sobre la base de una actitud participativa y solidaria de todos los actores sociales.

### CONCERTACION PARA LA COMERCIALIZACION

El tamaño de finca y las limitaciones de los mercados en las islas del Caribe Oriental, tradicionalmente constituyen restricciones severas tanto en lo productivo como en lo comercial.

A efectos de sobreponerse a estos escollos, en 1988 se creó la "Caribbean Farmers Development Company Limited" (CFDC), con sede en Santa Lucía, con el propósito de coordinar las actividades productivas y la comercialización de distintas organizaciones de productores ubicados en Antigua y Barbuda, Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Los objetivos de esta organización están orientados a: a) desarrollar organizaciones de productores viables y autosuficientes, con capacidad para reducir el desbalance de comercio de productos agropecuarios en la subregión; b) identificación y ejecución de proyectos para reducir las importaciones de alimentos.

La CFDC tiene una Junta Directiva compuesta por representantes de organizaciones que la integran, encargada de definir las políticas que ejecuta el Gerente de la Compañía. Desde su creación, la CFDC ha beneficiado a más de 500 productores por medio de actividades de entrenamiento en áreas tales como producción y comercialización de cultivos específicos, contabilidad, gerencia, etc. También se han concretado más de 20 embarques de productos frescos desde organizaciones de productores en Santa Lucía y Dominica a organizaciones de productores en Antigua y Barbuda y Barbados, quienes se encargan de su comercialización.

De esta manera, mediante la creación de esta red de organizaciones de productores se ha podido incrementar la economía de escala y competitividad, superando las limitantes impuestas por las características de la región.

Fuente: Publicación de la Caribbean Farmers Development Company Limited (CFDC).

## EL DESARROLLO RURAL EN LA MODERNIZACION

Además de los procesos de concertación que deben sentar las bases de una modernización agrícola democrática e incluyente, diversos estudios han demostrado que las posibilidades de mejora en los ingresos de los diversos tipos de unidades rurales requieren, para cada caso, respuestas apropiadas y específicas. Así, para los campesinos con poca o ninguna tierra y los trabajadores temporales, la recuperación se vincula al acceso a la tierra y a oportunidades de empleo —en buena parte no agropecuario— y, en general, al acceso a prestaciones sociales básicas tales como educación y salud. Sin embargo, para los campesinos y pequeños productores con tierras, la respuesta es diferente y más compleja.

Una primera aproximación al problema se refleja en la definición misma del concepto del *desarrollo rural*, concebido como el proceso de cambio y modernización de zonas rurales atrasadas, tradicionalmente con predominio campesino, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado y a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta, en consecuencia, de un conjunto de intervenciones, tanto públicas como privadas, en las cuales la iniciativa individual y la innovación deben desempeñar un papel relevante; por lo tanto, los procesos de apoyo a esos agentes son de carácter estratégico.

En ese sentido, la modernización de las microrregiones pobres con predominio del campesinado requiere no sólo un marco de políticas macroeconómicas favorables para la agricultura y la remoción de todos los obstáculos que limitan el acceso de los campesinos a los servicios productivos, sino también el desarrollo de ciertos elementos básicos para la modernización, tales como la capacitación de los recursos humanos rurales, el acceso a la información, una infraestructura agropecuaria mínima (los caminos y el riego son los factores más importantes, pero cada vez más toman fuerza estratégica la electrificación y las comunicaciones) y la adopción de las tecnologías agropecuarias modernas.

Para lograr esos elementos, el desarrollo de las microrregiones —incluidos los centros urbanos—, donde viven sectores hoy marginados, constituye una estrategia indispensable. En efecto, las *microrregiones*, vistas como las estructuras sociales y económicas locales en las cuales los diversos agentes productivos que las componen establecen una compleja trama de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales,

representan la base para el desarrollo de los nuevos encadenamientos productivos (Chiriboga y Plaza 1990).

Tradicionalmente, los centros urbanos y las áreas rurales circundantes establecen relaciones económicas significativas por medio de sus centros de acopio, comercialización, abastecimiento de insumos y servicios básicos. Mientras más complejos son los encadenamientos entre las áreas rurales y los centros urbanos, mayor es el valor agregado y el excedente local que se genera, gran parte del cual se reinvierte en las mismas microrregiones. Por ello, el centro urbano puede desempeñar un notorio papel en cuanto al desarrollo rural si se le suministran condiciones para que potencie las funciones de la cadena agroalimentaria.

De allí la importancia de generar condiciones para la inversión en las áreas rurales y especialmente en los centros urbanos. Particular relevancia tiene la inversión en la agroindustria y en los servicios modernos de comercialización y de tecnología. Para ello resulta prioritario que se identifiquen oportunidades de inversión, se generen garantías especiales a los capitales que allí se invierten y se desarrolle mínimamente la infraestructura de comunicaciones y electricidad. En ese proceso pueden participar tanto los capitales locales como los nacionales e internacionales (de Janvry 1988).

La microrregión puede ser vista también como un sistema social y político, en el cual interactúan diferentes actores rurales y rural-urbanos. En algunos casos constituyen sistemas de poder cerrados, en los cuales pequeños grupos de poder local, normalmente asentados en los centros urbanos, dominan a la población rural. Esa situación puede revertirse y convertirse en un espacio susceptible de modernización y cambio. Las organizaciones de productores, las cooperativas de ahorro y crédito, y las organizaciones campesinas locales constituyen el sustrato para encarar un proceso de transformación y desarrollo. Su fortalecimiento hace más complejo el sistema político local y sienta las bases para la democracia a ese nivel. La descentralización, en el sentido ya señalado, constituye la idea fundamental que permite vincular democratización y modernización.

A su vez, la idea básica requiere generar condiciones para una articulación de las microrregiones con los mercados más dinámicos, tanto los localizados en los países como aquellos ubicados en el mercado internacional. Las experiencias exitosas de desarrollo rural demuestran justamente la importancia de esa vinculación.

Al mismo tiempo, para que el sistema institucional local pueda responder a las demandas específicas que surgen de una situación concreta, resulta imprescindible que exista una adecuada interrelación con los niveles globales nacionales. Ello es particularmente cierto en relación con políticas de tecnología, comercialización, crédito y reforma agraria, para las cuales el flujo de información es crítico si se desea asegurar tal interacción. En consecuencia, debe establecerse un sistema interactivo de información y comunicación que vincule la localidad con el municipio, a éste con la Región y a esta última con el centro nacional.

Si bien el criterio para avanzar en una propuesta de descentralización dependerá de las situaciones específicas de cada país, algunos criterios generales pueden incluir: 1) todo lo que se pueda gestionar a nivel local, sin que esto se traduzca necesariamente en un aumento del costo; 2) aquello que interese de preferencia a la población local; 3) todo lo que implique una mejora en la prestación de los servicios; 4) toda medida que promueva la participación y la integración de la población. La descentralización supone, además, la desconcentración de los recursos financieros necesarios para instrumentar las decisiones que sea necesario adoptar (Borja 1984).

La descentralización constituye un espacio privilegiado para vincular el tema de la modernización con el de la equidad, pues permite la representación y participación de los grupos locales debidamente organizados, entre los cuales predominan los sectores pobres. Sin embargo, es imprescindible que los gobiernos locales cuenten con los recursos, la capacidad gerencial y administrativa y los procedimientos que garanticen un justo acceso de los sectores rurales pobres.

Debe considerarse, asimismo, que la descentralización y el consiguiente fortalecimiento de los gobiernos locales implican desarrollar la capacidad de administración de los recursos para el desarrollo rural y, en particular, la capacidad de administrar y planificar el desarrollo microrregional e identificar y supervisar la ejecución de proyectos. Ello supone, simultáneamente, la concertación con los sectores sociales locales y la capacidad técnica para planificar el desarrollo microrregional. Significa también mayor coordinación interinstitucional, con capacitación e incentivos para los administradores locales, muchas veces penalizados desde el punto de vista de las remuneraciones.

La existencia de un conjunto de organizaciones privadas con capacidad para utilizar metodologías participativas y realizar actividades de promoción social de los sectores de bajos ingresos rurales, coloca a

ALC en una posición nodal en cuanto a generar las condiciones para propiciar esa participación. La formulación y ejecución de proyectos es una instancia que podría quedar abierta a las ONG, a las organizaciones sociales y a las empresas locales.

## **REESTRUCTURACION Y POBREZA**

Los procesos de reestructuración económica generados como consecuencia de la apertura económica de los países de la Región, implicarán efectos desfavorables para ciertos grupos campesinos en el corto y mediano plazo. La evidencia latinoamericana y caribeña sugiere que dichos efectos van a ser particularmente importantes para ciertos tipos de productores campesinos, en especial aquellos que son compradores netos de alimentos. La consolidación de una alternativa como la que se ha descrito requiere algún tiempo para su maduración; durante ese lapso, los más pobres seguramente deberán soportar el grueso de los efectos indeseables.

En el contexto reseñado, es necesario identificar, diseñar y poner en operación mecanismos de apoyo a la población más afectada por la transición. Eso se vuelve todavía más necesario si se tiene en cuenta la caída del gasto social en su forma convencional. Existen al respecto una serie de experiencias en la Región, aunque no suficientemente analizadas y evaluadas, de constitución de fondos de inversión social que buscan llegar a los sectores más pobres. Si bien, en general, esos fondos han privilegiado a los sectores pobres urbanos, y se han aplicado a prácticas asistenciales y clientelistas, pueden constituir un importante punto de partida si se los reajusta a las particularidades de los pobres rurales.

Lo que parece imprescindible es asegurar que esos fondos de compensación social se inscriban en el tipo de propuestas que aquí se han esbozado. Para ello, es conveniente prestar atención especial a los sectores rurales más pobres y procurar que las actividades que se instrumenten tengan una perspectiva triple: 1) la integración productiva de dichos sectores; 2) su constitución como actores sociales con capacidad de negociación; 3) su instrumentación por medio de un sistema institucional descentralizado. El tema de la focalización hacia los más pobres no corresponde sólo al Estado, sino al conjunto de actores sociales: empresarios, organizaciones campesinas y sindicales, ONG, etc.

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES  
BAJO LA LINEA DE POBREZA EN LAS ZONAS RURALES\*

(Evolución en 13 países. 1970, 1980, 1986)

País	% de hogares rurales			% de hogares urbanos		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986
Argentina	19.0	16.4	17.0	5.0	7.1	12.3
Brasil	73.0	61.7	59.7	35.0	29.6	33.6
Colombia	54.0	45.4	42.4	38.0	35.5	35.9
Chile	25.0	—	—	12.0	—	—
México	49.0	—	42.9	20.0	—	23.3
Perú	68.0	65.4	63.8	28.0	35.2	44.5
Rep. Domin.	—	—	51.6	—	—	59.8
Uruguay	21.4	23.0	10.0	9.2	13.9	—
Venezuela	36.0	35.2	34.2	20.0	17.8	24.8
Costa Rica	30.0	28.4	27.6	15.0	16.1	20.6
Guatemala	79.2	75.4	40.7	54.4	—	—
Honduras	75.0	—	—	40.0	—	—
Panamá	—	44.7	42.8	—	30.5	29.7

\* El método de la línea de pobreza compara los ingresos de la familia en relación con una canasta normativa de satisfactores básicos y define a quienes no alcanzan a ella como pobres.

Fuente: PNUD, Desarrollo sin Pobreza, Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, 20-23 de noviembre de 1991, Quito.

**El primer punto, Integración productiva,** se vincula con el apoyo a los proyectos productivos, agropecuarios o de otros sectores que generen posibilidades de ingresos estables. Un elemento importante es que los fondos dirigidos a esos sectores busquen la transferencia de activos productivos: infraestructura que valore los recursos de estos

campesinos, establecimiento de pequeñas industrias y empresas de comercialización.

El segundo punto tiene que ver con la necesidad de que la instrumentación de esas actividades genere organizaciones con capacidad de gestión y administración de esos proyectos productivos. La idea básica es eliminar las actividades de tipo meramente asistencial, que tienen un efecto desmovilizador sobre la población y coadyuvar, en cambio, a la constitución de mecanismos que faciliten la participación social de los sectores más pobres.

En tercer lugar, es imprescindible que esas actividades se ejecuten en un marco de concertación, por medio de sistemas descentralizados. Eso implica que la acción focalizada hacia los más pobres no sea exclusivamente una responsabilidad estatal, sino del conjunto de la sociedad. Las empresas, por ejemplo, pueden desempeñar un papel importante; de hecho lo hacen en numerosos países.

Esas actividades de compensación social deberían insertarse en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por ello, tanto la selección de actividades por ejecutar (y las metodologías por medio de las cuales se ponen en marcha) como el sistema institucional responsable, deben constituir gérmenes de la nueva propuesta que se construye. Es preciso considerar que los períodos de maduración del proyecto de modernización democrática serán más cortos y los costos sociales menores si: a) se establecen equilibrios macroeconómicos básicos estables; b) se crean ámbitos propicios para la inversión; c) se inician los procesos de concertación.

## **HACIA UNA MAYOR VINCULACION ENTRE LA AGRICULTURA Y LA ECONOMIA GLOBAL**

### *DE LA CONTROVERSI A ENTRE AGRO E INDUSTRIA A LA "NUEVA VISION"*

La década de los ochenta debe ser vista como un punto de inflexión respecto al sendero de desarrollo que la Región había seguido hasta ese momento. La confluencia de un conjunto de factores, tanto de carácter interno como externo, condujo a la mayoría de los países a emprender reformas, aún no concluidas, en su organización política, económica y social. Si bien la turbulencia de este proceso no permite avizorar cuáles serán las estructuras que en definitiva subsistirán, es un hecho que ALC

busca definir un modelo económico más abierto y participativo. En dicho modelo, "una nueva agricultura" moderna, equitativa y sostenible realizaría una contribución mucho más relevante y estratégica al conjunto de la sociedad que aquella que siguió anteriores modelos. En general, aquellos esquemas tendían a privilegiar la protección de la industria y el desarrollo del mercado interno, relegaban al sector agropecuario exportador y no aprovechaban las ventajas comparativas de la actividad agropecuaria en su plenitud y en forma articulada.

Los nuevos planteamientos requieren superar el modelo sustitutivo de importaciones que condujo a consolidar una estructura agraria dual y conflictiva, en la cual aún hoy coexisten una agricultura empresarial dirigida al mercado agroexportador y otra orientada al mercado interno. Asimismo, el predominio de un falso antagonismo agro vs. industria no permitió aprovechar todo el potencial del desarrollo agroindustrial, lo cual promovió una aceleración del éxodo rural hacia las áreas urbanas. En muchos casos el sector agropecuario fue visto como generador de conflictos más que como una fuente de oportunidades de desarrollo y crecimiento económico.

Paradójicamente, una conjunción de factores tales como la desprotección que sufrió el sector y su exclusión del sistema de subsidios y preferencias prevaleciente en aquella época, y las naturales ventajas comparativas de que goza, determinó que el agro se constituyese en el sector competitivo por excelencia en ALC durante la etapa de sustitución de importaciones; llegó así a la crisis de los ochenta como el sector con mayor capacidad de reacción. Con anterioridad a aquel período, durante la fase primario-exportadora característica de la década del treinta se habían consolidado un conjunto de productores y un sistema económico/financiero proclives a actuar en el comercio exterior.

Como balance de los últimos 25 años, cabe concluir que si bien ALC creció y se industrializó, no pudo construir una opción competitiva en el sector secundario, con algunas excepciones. La Región llega a la última década del siglo con el eje agropecuario/agroindustrial como único bastión de competitividad para enfrentar los desafíos que se presentan a nivel internacional.

Del análisis que se acaba de efectuar surge, entonces, que una alternativa promisoría para América Latina al filo del siglo XXI se centra en la habilidad para diseñar políticas que permitan comenzar a crecer sobre *ejes de acumulación viables*. Dichos ejes están constituidos por aquellos sectores productivos sustentados en sistemas tecnológicos,

productivos, financieros y comerciales que permiten la articulación del conjunto de tal manera que, al tiempo que crecen, mejoran el desempeño económico global. El desafío reside en viabilizar políticas que faciliten el ajuste fiscal y la estabilización, al tiempo que se crean las condiciones para el crecimiento en los ejes de acumulación.

El sector agroalimentario constituye un eje viable y, probablemente, en el marco del nuevo pensamiento económico latinoamericano, puede ser el eje de punta, dada su capacidad para impulsar un nuevo proceso de crecimiento.

El inicio de un proceso de reindustrialización competitiva a partir de los recursos naturales con que cuenta la Región, abre la posibilidad de otra forma de vinculación de la agricultura con el sector manufacturero. El concepto de sector agroalimentario —o "agricultura ampliada"— y la discusión de sus posibilidades como eje dinámico del desarrollo, pasa a constituir un tema clave de la agenda sectorial.

### *CARACTERIZACION DEL SECTOR AGROALIMENTARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACION Y OPORTUNIDADES*

La tradicional caracterización del sector agropecuario como un sector primario productor de cultivos y crianzas sin procesar —más allá del secado y arreglos para su almacenamiento— desconoce la realidad económica y tecnológica de finales del siglo XX. El mantenimiento de ese concepto atenta contra las posibilidades de manejar con eficiencia las políticas e incentivos, de tal manera que se pueda explotar plenamente el potencial del sector con el fin de que contribuya a la reactivación y desarrollo de las economías de la Región.

Concebir la agricultura como sector primario con escaso valor agregado era una visión posible en el panorama de las economías agroexportadoras de principios de siglo. Desde la posguerra de 1945 han ocurrido diversos cambios —por inercia algunos, inducidos otros— que han afectado la lógica del funcionamiento del sector agropecuario en las economías de la Región. En tal sentido, se deben mencionar la creciente urbanización y las modificaciones en los hábitos de consumo que la acompañan; cambios tecnológicos en la etapa de producción primaria y de transformación, y la creciente gravitación de los insumos externos a la finca.

Esos cambios han mediatizado la relación de la agricultura (definida en términos tradicionales) con los mercados finales, ya que han desembocado en una creciente participación de procesamiento, acondicionamiento y distribución, de acuerdo con los cambios en la demanda. El comportamiento del sector depende cada vez más de la evolución de esos nuevos componentes, exógenos con respecto al sector productivo primario. Se trata de una nueva realidad que no ha sido recogida aún por los esquemas institucionales y de políticas que manejan y orientan las actividades agropecuarias. En ese contexto, resulta esencial redefinir los límites sectoriales y avanzar hacia la visión de un sector ampliado que incluya las articulaciones de la agricultura con la agroindustria procesadora de alimentos y fibras, con incorporación también de los vínculos con la industria de transformación, productora de bienes intermedios que a su vez serán insumos para procesos industriales de alta complejidad. Esas articulaciones no sólo resultan significativas para un análisis en términos económicos: simultáneamente es importante su consideración desde el punto de vista de la organización y de las relaciones sociales y empresariales que le dan sustento.

La importancia de esta nueva visión surge con claridad si se considera la contribución del agro al PIB. Cuando se analiza esta contribución bajo la óptica de sector primario, se confirma la creciente pérdida de peso de la agricultura en el conjunto de la economía de la Región (ver recuadro "Peso económico del sector agroalimentario en ALC"). Sin embargo, cuando se incorporan las articulaciones con la industria alimentaria, surge un sector ampliado que representa en promedio 25% del PIB global. Salvo en contadas ocasiones, fundamentalmente restringidas a algunos de los países petroleros y a aquellos que sufren serias restricciones en recursos naturales, se confirma la importancia del sector agroalimentario para ALC.

Por otra parte, si se consideran las relaciones intersectoriales que se desarrollan a partir de la tecnificación y modernización de la agricultura, y los efectos multiplicadores de esos procesos en la industria (agroquímicos, maquinaria, utensilios) y en el sector servicios (financiamiento, transporte, distribución), resulta claro el carácter estratégico del sector agroalimentario para la reactivación económica y la importancia de que sea considerado en forma sistémica e integral a la hora de las decisiones políticas.

La necesidad de una nueva visión del sector agroalimentario se refuerza a partir del análisis de los cambios que desde *el lado de la demanda* trajeron aparejados los procesos de urbanización —cambios en

los hábitos de consumo— y las oportunidades en los mercados internacionales de productos de alta calidad, y por el *lado de la oferta*, el progreso tecnológico y la capacidad de gestión. A partir de esos procesos se conforman las nuevas relaciones económicas que dan origen al complejo agroalimentario, dentro del cual la agricultura, como sector ampliado, articula las actividades primarias con las agroindustrias y la industria de segundo orden (Fig. 1).

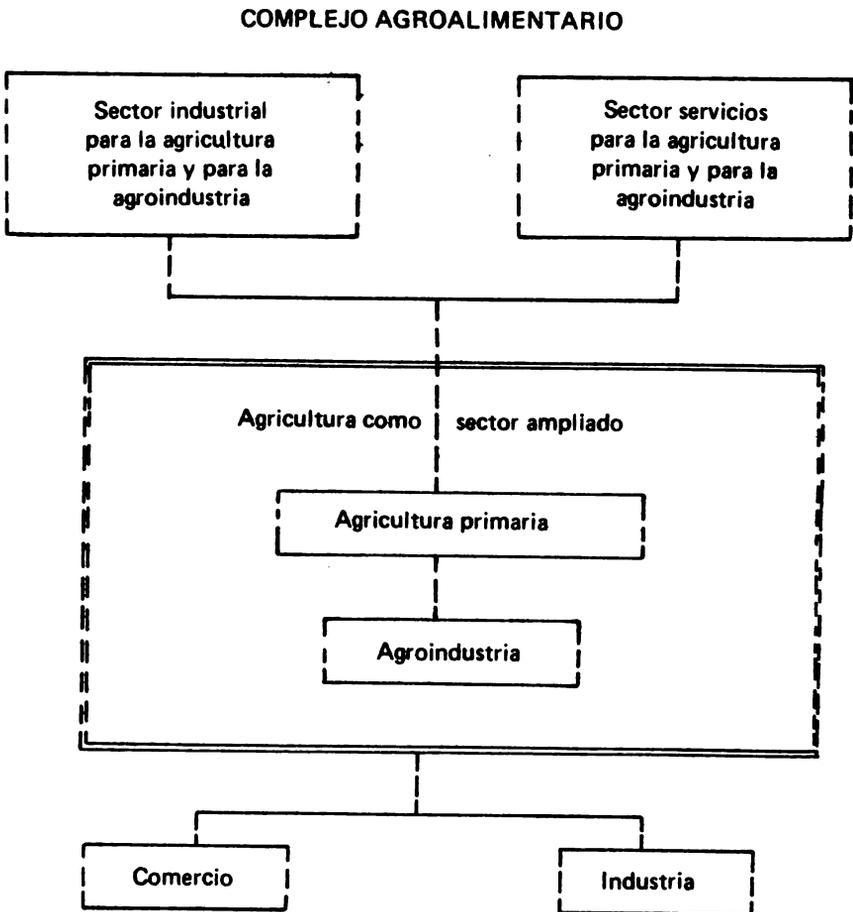


Fig. R.1. Complejo agroalimentario.

## PESO ECONOMICO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO EN ALC

La importancia del sector agroalimentario es incuestionable en las economías de ALC; fluctúa entre 20 y 40% del PIB. Sin embargo, la relación entre el tamaño relativo de la agricultura y la agroindustria parece tener un carácter inverso: hay países de pequeña agricultura y gran agroindustria; países de gran agricultura y pequeña industria; y países de mediana agricultura y agroindustria. Por otro lado, no hay países de gran agroindustria con agricultura grande o mediana, y un sólo caso muestra pequeña agricultura y agroindustria.

### Distribución de países de América Latina y el Caribe según importancia de la agricultura y la agroindustria

% agricult.	% agroindustria		
	Bajo	Mediano	Alto
Bajo	Barbados	México, Brasil	Venezuela, Jamaica, Chile, Trinidad y Tobago
Mediano	Panamá, Guyana, Uruguay	Ecuador, Dominicana, Perú, Argentina, Bolivia	
Alto	Honduras, El Salvador, Guatemala, Haití, Costa Rica, Paraguay	Nicaragua, Colombia	

**Fuente:** SIAPA; IICA, Programa I; Arnade y Fletcher, 1990.

**Nota:** La importancia de la agricultura se considera "baja" cuando el porcentaje del PIB es menor o igual a 10% y "alta" si el porcentaje es mayor a 20%. La agroindustria se considera "baja" cuando el porcentaje de PIB es menor a 10% y "alta" si el porcentaje es mayor a 13%. Estos criterios se definen en consideración al promedio y la desviación estándar de la distribución de los indicadores.

## INFLUENCIA DE LOS CAMBIOS EN LA DEMANDA DE ALIMENTOS

Como sucede en otras regiones del mundo, ALC ha sufrido un importante proceso de urbanización (Cuadro T.5). El crecimiento de la población urbana constituye un tema de la mayor importancia al definir una estrategia para el sector agroalimentario, en especial si se considera la vertiginosa velocidad con que se ha desarrollado ese proceso. La población urbana en la Región representa en la actualidad, en promedio, 70% de la población total, aunque en algunos países la cifra es mucho mayor (Argentina 81.1%, Barbados 85.5%, Brasil 84.3%, Uruguay 88.5% y Venezuela 79.2%). Las ciudades más grandes de ALC (México, Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, Lima, Santa Fe de Bogotá, Santiago y Caracas) ya albergan 18% de la población total y 26% de la población urbana. Las proyecciones para fines de siglo señalan que el conglomerado urbano representaría casi 80% de la población.

**Cuadro T.5. El proceso de urbanización en ALC. 1960-1989.**

		1960	1970	1980	1989
Población (millones)	Rural	105.72	116.30	121.80	127.53
	Urbana	101.70	156.07	225.18	295.15
	Total	207.42	272.37	346.98	422.68
Porcentaje	Rural	51.0	42.7	35.1	31.2
	Urbana	49.0	57.3	64.9	69.8
Tasa de crecimiento anual	Rural		11.12	0.46	0.51
	Urbana		1961/70	1971/80	1981/89
			4.87	3.73	3.05

Fuente: Calculado con base en datos de BID, 1990.

Este importante proceso de concentración de la población en torno de los centros urbanos, implica en buena medida un mayor peso relativo de los consumidores *vis-a-vis* los productores; se crea la necesidad de nuevos procesos intermedios entre la producción primaria y el consumo: limpieza, clasificación, empaque, conservación y transformación.

En buena medida como consecuencia de ese fenómeno de urbanización de la agricultura, la proporción del valor agregado sectorial creado

fuera del predio ha aumentado de manera considerable; se constituye en el principal componente de la contribución económica del sector al PIB. Estimaciones disponibles para los países desarrollados (en especial EE.UU.) indican que sólo 10% del valor agregado en el sector proviene de la finca, mientras que 40% se origina en los procesos de procesamiento y transformación.

Otro desarrollo que ha influido en la demanda de productos agropecuarios es la entrada de la mujer al mercado de trabajo. Eso ha

### VINCULOS PRODUCTIVOS DE LA AGRICULTURA ESTADOUNIDENSE

Si bien el agro de Estados Unidos emplea sólo 3% de la fuerza de trabajo y representa 1.4% del PIB, tiene una gran importancia por sus efectos multiplicadores en diferentes industrias. En efecto, los productores compran insumos agropecuarios tales como equipo, suministros, alimentos, animales, semillas y fertilizantes, y deben pagar por trabajo y financiamiento. La actividad económica de los que suministran insumos a los productores y comercializadores de productos agropecuarios totaliza otro 5.2% del PIB. Los agricultores, por su parte, venden la producción a quienes almacenan, procesan, manufacturan, exportan o venden al por menor. Estas industrias representan otro 9.2% del PIB.

La agricultura ha estado vinculada a la economía global. Sin embargo, el creciente proceso de tecnificación y la mayor dependencia respecto de los mercados de exportación, han fortalecido esos vínculos. Como resultado, estas fuerzas económicas extrasectoriales tienen tanta influencia como los cambios climáticos sobre los costos de producción y sobre los precios recibidos por los agricultores.

Visualizado en su conjunto, el sector agroalimentario estadounidense explica casi 16% del PIB y genera 21 millones de empleos.

Por otra parte, los investigadores de USDA han estimado que el efecto multiplicador de las exportaciones de productos agropecuarios es de US\$1.52 por dólar exportado. Es decir, que los US\$40 mil millones exportados en 1989 generaron actividades adicionales por valor de US\$61 mil millones provenientes de los sectores de apoyo.

Fuente: Lipton 1991.

significado que le puede dedicar menor tiempo a las tareas hogareñas; demanda, por lo tanto, alimentos con mayor grado de procesamiento y genera mayor consumo de alimentos fuera del hogar (ver recuadro "Cambios en la ocupación de la PEA femenina del sector rural").

Un factor de más difícil cuantificación afecta a la demanda de alimentos: la influencia de las pautas de consumo vigentes en los EE.UU. y otros países desarrollados, por intermedio de los canales masivos de comunicación, cuya influencia es cada vez mayor a partir de los nuevos sistemas, en particular de la televisión satelital. Esa circunstancia, sumada al fenómeno de urbanización, permite comprender el auge de las comidas rápidas (*fast food*) con sus diferentes variantes en cada país. Asimismo, se ha institucionalizado la cultura del supermercado, en casi todos los casos con importantes economías de escala en su organización. Debe enfatizarse que, con el uso adecuado de los medios de comunicación y de la publicidad, existe un gran potencial para influir de manera positiva sobre el tipo de alimentos a consumir en ALC.

El análisis de los cambios en los hábitos de consumo en los países desarrollados durante los últimos años confirma que han ocurrido importantes transformaciones, vinculadas a una nueva preocupación por la calidad de vida, en especial relacionadas con aspectos de seguridad de los alimentos y la salud. En Estados Unidos, por ejemplo, en los últimos veinte años (1968-1988) ha aumentado el consumo de edulcorantes de bajas calorías (de 6.9 a 19.2 libras/capita), de pavo y pollo (de 31.4 a 34.5 lbs/c), de pescado y mariscos (de 10.9 a 15.0 lbs/c), de verduras frescas (de 29.4 a 46.9 lbs/c). En cambio, ha disminuido el consumo de leche entera (de 27.5 a 12.9 lbs/c), de café (de 36.2 a 26.0), de huevos (de 317.3 a 249.7 u/c) y de carne de res (de 75.4 a 70.5 lbs/c). Eso refuerza la noción de una marcada tendencia hacia comidas más "sanas", con mayor nivel de fibras y menor nivel de grasas.

Otros factores que también contribuirían a explicar cambios en el orden de la demanda, con su consiguiente impacto en el sistema alimentario estadounidense, estarían vinculados con: a) envejecimiento de la población de EE.UU., cuya edad promedio hacia el año 2000 será de 36 años; b) composición étnica, pues la influencia de los grupos hispanos y asiáticos será cada vez más importante (el número de hispanos hacia el fin de siglo sobrepasaría los 30 millones); c) número de residentes por casa, que ha disminuido de 3.3 en 1960 a 2.6 en 1987; d) participación de la mujer en el mercado de trabajo, que ascendió de 35% (1960) a casi 60% en la actualidad; e) presiones de la vida cotidiana, lo cual explica que según una encuesta sólo 50% de los adultos ingiera tres comidas diarias o que apenas 41% de las familias cenen juntas de manera habitual.

## CAMBIOS EN LA OCUPACION DE LA PEA FEMENINA DEL SECTOR RURAL

La participación femenina en la fuerza laboral de los países de América Latina y el Caribe pasó de 18% en 1950 a 26% en 1980. Este proceso de incorporación se ha vuelto más lento entre los años 1980 y 1990, período en el cual alcanzó un incremento de 0.6%.

En el período 1950-80 la proporción de mujeres disminuyó en la agricultura de 28 a 15% e incrementó su participación en el sector servicios (mayoritariamente como empleadas domésticas). Estos datos reflejan en alguna medida la situación de marginalidad que aún persiste en las poblaciones rurales, y que ha acelerado el éxodo a los centros urbanos en búsqueda de oportunidades.

El desarrollo y consolidación de los complejos agrícolas-agroindustriales puede tener un importante impacto sobre la absorción de la fuerza laboral femenina en el medio rural. En efecto, diversos estudios revelan que la participación de la mujer en las actividades de procesamiento agroindustrial supera 50% de la planta total de trabajadores.

El nuevo marco que representa el desarrollo agroindustrial tiene efectos diversos: reduce las migraciones campo-ciudad; ofrece oportunidades de mejora en la calidad de vida de la población rural al permitir un aumento de los ingresos familiares por medio de la incorporación de la mujer en tareas productivas sin que ella se vea forzada a abandonar su lugar de origen. Igualmente importante es el hecho de que se mejoran las condiciones de trabajo de la mujer, comparativamente a las que existen para las tareas agrícolas.

Fuente: BID 1990.

En el ámbito de la CEE, se considera que Francia puede tomarse como un ejemplo representativo de los hábitos de consumo europeos. Al igual que en el caso de EE.UU., en dicho país se han producido en solo diez años (1965-1975) cambios significativos. Así, por ejemplo, los índices de aumento del consumo en ese período son de 189 para jugos de frutas, 183 para quesos, 163 para conservas de legumbres, 130 para frutas frescas, 140 para confituras, miel y chocolates. En contraste, el índice de aumento de consumo es muy bajo para café (115), azúcar (116), mantequilla (114), pescados y mariscos (107), cerdo (110), carne

de res (114), y plátanos (103). Los índices de disminución del consumo son menores; se dan para el pan (77), papas (95), legumbres secas (69) y manteca (6).

Esos cambios, que de alguna manera venían insinuándose desde hace algunos años, conducentes a reducir algunos componentes de la dieta (grasa, colesterol, etc.) se han acentuado en los últimos cinco a diez años, al crecer en forma vertiginosa la demanda por productos libres de químicos, que son más naturales y orgánicos. Ello es consecuencia de la prédica de las nuevas corrientes ecológicas y de la brusca toma de conciencia con respecto al deterioro del medio ambiente y de los elevados niveles de contaminación.

Resulta bastante claro que las preferencias alimentarias de los países desarrollados evolucionan en forma selectiva hacia "productos de calidad" y que, para poder acceder a esos nichos de mercado, se requiere una organización de la producción y del comercio que permita acercar el productor de ALC al consumidor de los países desarrollados.

### *EFFECTOS MULTIPLICADORES DE LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGROALIMENTARIO*

La consolidación del sector agroalimentario como eje viable sólo será posible en la medida en que, mediante la competitividad e innovación tecnológica, se produzca un fortalecimiento de las relaciones intersectoriales que lo vinculen de manera efectiva al resto del proceso económico. A partir de esa premisa, cabe discutir ahora la naturaleza de los encadenamientos intrasectoriales de la agricultura (tanto "hacia atrás" como "hacia adelante"), sus impactos sobre la economía global de los países de la Región, y los efectos que sobre ellos tienen la tecnificación y modernización del sector agroalimentario (ver recuadro "Modernización de la agricultura en ocho países latinoamericanos"). El análisis que sigue se centrará en los aspectos económicos de esas vinculaciones, ya que los aspectos referidos a la organización social de la agricultura ampliada fueron tratados anteriormente.

Los encadenamientos "hacia atrás" del complejo agropecuario-agroindustrial son aquellos que se han establecido con las industrias de fertilizantes, plaguicidas y agroquímicos, otros insumos, maquinaria y servicios para la producción. En muchos países esas industrias son aún precarias y los servicios son casi inexistentes, o están exclusivamente en manos del Estado. Por tal razón, la intensificación del proceso de

MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA EN OCHO PAISES  
LATINOAMERICANOS: DINAMISMO DE LA PRODUCCION  
Y LA EXPORTACION 1970-1987

Subsector	País	Tasa anual de crecimiento de la produc.	Exportaciones			
			Tasa anual de crecimiento de la exportación	Respecto total de export. agropec.		
	Subsector (%)	Agric. (%)	Economía (%)	(%)	(%)	
Frutas	Chile	12.2	3.3	2.2	17.7	75
Hortalizas	México	5.1	2.8	1.1	5.6	29
Granos	Argentina	3.9	1.7	-0.7	10.3	74
Aves	Perú	6.7	0.9	0.7	-	-
Lácteos	Costa Rica	3.7	2.3	2.0	-	-
Soya	Brasil	15.0	3.9	2.7	16.0	27
Flores	Colombia	18.3	3.4	4.0	18.3	6
Camarón	Ecuador	18.8	3.0	2.1	24.9	38

Existen algunos elementos comunes explicativos de la modernización agrícola en los países de América Latina y el Caribe, que tienen un carácter parcial al no estar presentes en todos los casos o presentarse con diferente intensidad. Como un elemento orientador para el análisis de esos factores comunes parciales, se pueden clasificar las ocho experiencias de procesos de modernización de la agricultura de los países de América Latina y el Caribe en cuatro diferentes tipos:

- Modernización de subsectores agrícolas de exportación tradicional de materias primas y productos básicos, como los granos en Argentina y la soya en Brasil.
- Modernización de productos con alta elasticidad-ingreso de demanda, tales como la fruticultura chilena y la hortofruticultura mexicana, orientados a los mercados externo e interno.
- Modernización de productos orientados básicamente al abastecimiento del mercado doméstico, tales como los lácteos en Costa Rica y la avicultura en Perú.
- Desarrollo modernizado de nuevos productos de carácter suntuario y de alta elasticidad-ingreso, orientados a la satisfacción de la demanda externa, tales como las flores en Colombia y los camarones en Ecuador.

Fuente: Pomareda y Torres 1990.

modernización requiere una elevada cantidad de servicios, que encuentran en la agricultura una gran oportunidad de expansión. Un proceso de innovación tecnológica en la agricultura primaria y una mayor articulación de ella con la agroindustria, sólo puede ser viabilizado por industrias proveedoras instaladas localmente; en los casos de países pequeños pueden desarrollarse considerando economías de escala favorecidas por los procesos de integración subregional. En ese proceso, sin embargo, es muy importante que ALC cuente con una legislación que anule las posibilidades de reubicación de las industrias contaminantes de los países desarrollados en países de la Región.

Los encadenamientos "hacia adelante" del complejo agropecuario-agroindustrial se dan por intermedio de los servicios de transporte, facilidades de almacenamiento, refrigeración, procesamiento, sistemas de mercadeo, servicios de propaganda y educación del consumidor, todos los cuales permiten que la producción del complejo agropecuario-agroindustrial sea puesta en manos del consumidor doméstico e internacional. Ese nexo con el consumidor es fundamental y, de no establecerse en la forma más adecuada, continuará siendo, como en el pasado, un punto vulnerable de las propuestas para el desarrollo de la agricultura. Por otra parte, ese encadenamiento se da también con la industria de segundo orden local y externa; se ofrecen insumos que conducen a un proceso de transformación que cambia la naturaleza original del producto. En la Región se han dado importantes cambios en esos encadenamientos, mediante los canales de distribución de comerciantes minoristas, supermercados, redes de frío, facilidades portuarias, etc.

Dada la necesidad de elevar el nivel de actividad económica, generar ventajas comparativas dinámicas, continuar un proceso de apertura de la economía y enfrentar un contexto de mercados mundiales sumamente competitivo, es indudable que la agricultura desempeñará un papel relevante en la medida en que se tecnifique, se diversifique y se capitalicen a escala nacional los efectos multiplicadores generados por su creciente interdependencia sectorial. El robustecimiento de esa interdependencia es el argumento principal para la reconsideración de su papel en el crecimiento económico. La modernización tecnológica del sector agroalimentario surge, a su vez, como requisito indispensable para promover la competitividad y potenciar los encadenamientos intersectoriales (ver recuadro "Efecto multiplicador de la integración").

A pesar de los importantes aumentos registrados en la productividad agrícola de la Región, en muchos países aún existe un amplio margen para mejorar —sin grandes inversiones— los rendimientos y la

### EFFECTO MULTIPLICADOR DE LA INTEGRACION: AGRICULTURA- PROCESAMIENTO

Una de las ramas del sector productivo agrícola más activas y dinámicas de la economía chilena la constituye la producción de fruta fresca de exportación. En 1970 las exportaciones a diferentes mercados del mundo representaron 11.8 millones de dólares, con una participación del 1.2% en las exportaciones totales; en 1987, los 527.4 millones de dólares obtenidos por la exportación de fruta fresca representaron el 11.7% del total de las exportaciones.

El éxito obtenido en el acelerado desarrollo alcanzado por el sector frutícola descansa en la implementación de medidas macroeconómicas y sectoriales que crearon las condiciones necesarias para la inversión y la reinversión. Por un lado, las políticas de precios, arancelarias, financieras y monetarias generaron incentivos para las exportaciones. Por el otro, cabe resaltar la capacidad de los diferentes sectores productivos para capitalizar, vía tecnología de punta, las ventajas comparativas en los mercados internacionales.

Durante el período 1965-1979 se construyeron 30 cámaras de refrigeración para la recepción de los productos frutícolas de exportación; se construyeron además 30 empacadoras, 3 plantas deshidratadoras y cámaras de fumigación. Por otra parte, se adaptó, se generó y se construyó tecnología de riego para las diferentes zonas productoras. Los volúmenes a comercializar y la gran expansión física de la actividad frutícola (70 200 ha en 1976 vs 148 400 ha en 1987) requirió construir y modernizar la red de caminos y puentes para facilitar el transporte rápido y seguro a los puertos de embarque. También, como parte del desarrollo de los medios de transporte, se modernizó y amplió la flota de barcos mercantes de bandera nacional que participan de esta cadena. Adicionalmente, surgió toda una industria de servicios de comunicación para la comercialización, brindando asesorías, información de precios, etc.

Asimismo, el gran desarrollo alcanzado por la actividad frutícola ha tenido un importante efecto sobre la absorción de la mano de obra rural, tanto por la demanda en las tareas agrícolas, como por la que representa la actividad agroindustrial. De la misma manera, la importancia estratégica alcanzada por esta actividad ha demandado el desarrollo de la investigación en áreas relativas a la fruticultura, la capacitación y especialización de técnicos y el desarrollo de recursos humanos para las tareas directas e indirectas relacionadas con la producción o con su beneficio.

productividad de la mano de obra. El incremento de la productividad, tanto en la agricultura tradicional como en la no tradicional, generaría mayores ingresos externos netos —por medio del aumento de las exportaciones y la disminución de las importaciones— y la expansión del mercado interno. Asimismo, una mayor eficiencia permitiría mejorar la rentabilidad, sin que fuera necesario cambiar los precios relativos; ello generaría un excedente económico para reactivar el crecimiento.

Se puede afirmar que no hay otro sector económico que cuente con mayor capacidad para mejorar la balanza comercial por unidad de inversión. Asimismo, la agricultura tiene en general un menor coeficiente de insumos importados/valor bruto de producción (VBP) que el resto de los sectores económicos, y una mayor relación valor agregado/VBP, lo cual proporciona, por un lado, posibilidades de expansión sin afectar divisas y, por el otro, una gran movilización de recursos nacionales por unidad de producto (Piñeiro 1987; Mandler 1987).

El cambio tecnológico en la agricultura implica un aumento de la interdependencia con las industrias "hacia atrás" (proveedoras de insumos) y "hacia adelante" (elaboradoras y distribuidoras) y la generación de importantes efectos multiplicadores sobre la actividad económica. La tecnificación agrícola provoca, a su vez, el aumento de la demanda de insumos industriales, lo cual en diversos países ha dado lugar a importantes desarrollos en la industria (maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas, etc.) y tiene, obviamente, un enorme potencial. La posibilidad de incorporar tecnologías de punta en esos procesos industriales (robótica e informática en la maquinaria agrícola y biotecnología en la producción de semillas) asigna aún más atractivo a ese tipo de evolución industrial.

Por otro lado, la elaboración de la producción primaria no se aprovechó de manera adecuada en el pasado; por esa razón, elevadas cantidades de materias primas agrícolas fueron exportadas como tales, lo cual impidió capitalizar internamente el efecto multiplicador de la agricultura. Eso obedeció, en cierta medida, a las políticas aplicadas en los países desarrollados (escalonamientos en las políticas arancelarias) y a cierto menosprecio por ese tipo de desarrollo industrial, considerado "poco avanzado". Este es un tema central que debe revisarse, dado que las condiciones del entorno multilateral están cambiando.

En un reciente trabajo del IICA se estimó la magnitud de los encadenamientos hacia atrás, tomando una muestra de 11 países de América Latina (Mandler 1987). Prácticamente el 30% del valor bruto de

la producción agropecuaria primaria (VBP<sub>a</sub>) corresponde a insumos intermedios nacionales provenientes de otros sectores. Por otra parte, 38% del VBP<sub>a</sub> se industrializa en otros sectores de la economía, con lo cual se ponen en evidencia los efectos multiplicadores hacia adelante que acarrea la dinamización de la agricultura. La verdadera dimensión de esos valores queda al descubierto si se considera que los consumos intermedios del conjunto de la economía representan para este grupo de países 34% del VBP total de la economía.

Los indicadores de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, mostrados en el Cuadro T.6, son solamente estimadores simples de la magnitud de esos encadenamientos (Mandler 1987). En efecto, esos indicadores cuantifican solamente los efectos directos y son, por consiguiente, estimadores parciales que pueden subvaluar el nivel real de los encadenamientos. Así, el consumo intermedio de la agricultura sólo mide el encadenamiento posterior de primer grado de la agricultura; habrá, por lo tanto, encadenamientos de segundo grado que corresponden al componente nacional de los insumos agrícolas, y así sucesivamente.

**Cuadro T.6. Indicadores simples de encadenamientos "hacia atrás" y "hacia adelante" (%).**

Países	CIN <sub>a</sub> /VBP <sub>a</sub>	CIN <sub>t</sub> /VBP <sub>t</sub>	PI <sub>a</sub> /VBP <sub>a</sub>
Argentina	39	44	49
Bolivia	14	22	17
Brasil	24	42	69
Costa Rica	35	29	7
Chile	42	42	56
Guatemala	10	27	17
Haití	6	20	24
México	27	34	57
Nicaragua	30	32	41
Perú	52	42	30
Uruguay	38	36	53
Promedio	29	34	38
Valor máximo	52	44	69
Valor mínimo	6	20	7

CIN<sub>a</sub> = Consumo intermedio nacional agrícola.

CIN<sub>t</sub> = Consumo intermedio nacional total.

PI<sub>a</sub> = Producción intermedia agrícola.

**Fuente:** Mandler 1987. Las estimaciones provienen de las matrices insumo-producto de los países.

Las matrices insumo-producto no registran la demanda de tractores y maquinaria agrícola en la columna de insumos, dado que ésta es una transacción que no se considera de cuenta corriente, sino de cuenta capital. La consideración de esas demandas por equipamiento agrícola haría subir de manera significativa los estimadores de eslabonamientos hacia atrás de la agricultura en los países de la Región.

En tercer lugar, los encadenamientos deberían considerar el consumo intermedio de origen nacional y de origen importado; así, por ejemplo, los datos sobre la proporción de insumos importados en la actividad agropecuaria permitirán conocer la potencialidad de eslabonamientos posibles de la agricultura con la industria, si se llegaran a establecer en el orden nacional (o regional) nuevas industrias productoras de esos insumos que actualmente son importados.

La elaboración de nuevas estrategias que permitan capitalizar en los ámbitos nacional y regional el dinamismo inducido por la agricultura, unido a la adecuada localización geográfica de las plantas industriales, permitiría crear nuevas fuentes de *empleo* en las zonas rurales, lo cual ayudaría a combatir la desocupación y la pobreza rural. A ello se añadiría el efecto dinamizador de la producción del sector de agricultura tradicional, por aumentos de la demanda agregada. Crear un polo de crecimiento económico en torno a la agricultura tiene, además, la virtud de promover un desarrollo industrial sobre bases competitivas de orden internacional —como son las materias primas agrícolas— y, por ende, contribuir al crecimiento de las manufacturas exportables, en forma coherente con los requerimientos de una mayor apertura económica.

En cuanto al impacto del sector agroalimentario sobre las *exportaciones*, es oportuno señalar, en primer lugar, que la exportación agropecuaria ya constituye una fuente importante de divisas para un buen número de países de ALC. En el Cuadro T.7 se presentan indicadores de la importancia relativa de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de la producción agrícola y al total de exportaciones, para algunos países de ALC. Se puede notar que en algunos casos existe una vocación claramente exportadora, como es el caso de los tres países centroamericanos considerados: Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; para éstos, las exportaciones agrícolas representan de 27 a 47% del producto agrícola, y entre 34 a 58% de las exportaciones totales. También es notable el papel que desempeñan las exportaciones agrícolas en Uruguay.

**Cuadro T.7. Indicadores de vinculación de la agricultura con el exterior.**

Países	Ea/VBP <sub>a</sub>	Ea/Et	Ma/VBP <sub>a</sub>	Mt/VBP <sub>t</sub>
Argentina	12	19	0.8	4.8
Bolivia	3	7	0.4	5.4
Brasil	4	9	0.5	2.7
Colombia	5	12		
Costa Rica	47	58	2.2	16.4
Chile	9	19	3.9	9.0
Ecuador	18	17		
Guatemala	41	52	4.3	6.2
Haití	20	17	0.7	13.3
México	2	6	0.7	2.7
Nicaragua	27	34	5.9	9.6
Perú	3	6	1.6	7.2
Uruguay	22	35	1.2	3.3
Promedio	16.4	22.4	2.0	7.3
Valor máximo	47	58	5.9	16.4
Valor mínimo	2	6	0.4	2.7

Ea/VBP<sub>a</sub> = Exportaciones agrícolas/VBP agrícola.

Ea/Et = Exportaciones agrícolas/Exportaciones totales.

Ma/VBP<sub>a</sub> = Insumos imp. agrícola/VBP agrícola.

Mt/VBP<sub>t</sub> = Insumos imp. total/VBP total.

**Fuente:** Mandler 1987. Las estimaciones provienen de las matrices insumo-producto de los países.

Por otro lado, hay ciertos países (Cuadro T.7) para los cuales la exportación agropecuaria directa es poco significativa; tales son los casos de México y Perú. Sin embargo, eso puede deberse a que no se consideran las vinculaciones de la agricultura con el resto de la economía. En algunos casos la agricultura produce materias primas que sufren un proceso mínimo de elaboración, para luego ser exportadas bajo la forma de un producto que ya es considerado de naturaleza industrial. Eso sucede, por ejemplo, en el caso de Perú, para el algodón, que al exportarse como fibra natural desmotada queda registrado en las estadísticas como un producto industrial.

Al analizar la misma información, la importancia de la exportación agrícola también aparece muy subestimada para Argentina y Colombia. Eso se debe a que las ventas externas de café tostado o molido son

consideradas en Colombia como una exportación agroindustrial; se subestima así la importancia de las exportaciones en el producto sectorial y en el total de las exportaciones. Ese solo cambio alteraría por completo el indicador Ea/Et de Colombia, cambiándolo de 12% de las exportaciones totales a 41%. En el caso de Argentina, las exportaciones de granos y derivados se clasifican como un producto de la industria de molinos y no aparecen en el sector agrícola de la matriz insumo-producto correspondiente; cuando se consideran las exportaciones de granos, la proporción de las exportaciones agrícolas argentinas en el total es mayor de 70%. Una situación similar puede estar produciéndose en Brasil, donde se estarían considerando las exportaciones de aceite de soja y jugos de cítricos como exportaciones industriales y no agrícolas.

La dinamización del proceso de fortalecimiento de las relaciones intra e intersectoriales del agro en la Región constituye un paso fundamental para la consolidación del modelo de agricultura ampliada. El reconocimiento de esa nueva realidad requiere ser apuntalado por reformas impostergables, tanto en el marco institucional como a nivel de las políticas que son tratadas en el Apartado sobre Reflexiones Finales (ver la Reforma en las Políticas).

## *ALGUNOS TEMAS CENTRALES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO*

### **La cuestión de los mercados**

Obviamente, las posibilidades de colocación interna y externa constituirán siempre un condicionante al desarrollo del sector agroalimentario y a la posibilidad de expansión conjunta de la agricultura y la agroindustria. Sin desconocer la importancia que podría tener una reactivación del consumo interno, la evolución de la demanda externa constituye un factor central para las posibilidades de expansión del sector agroalimentario.

De acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial, el promedio de crecimiento de las exportaciones para la década de los ochenta fue de 3.8% anual, y se ha proyectado un crecimiento de 4% para el año 2000. Se espera que con la apertura de los mercados se incremente la participación de los países en desarrollo como un todo, pero ello se hará a expensas de los precios, razón por la cual puede esperarse un crecimiento de los ingresos por exportaciones más lento que el incremento de los volúmenes exportados.

Si bien hay lugar para un moderado optimismo, también debe considerarse que resulta difícil para los gobiernos embarcarse en un proceso inmediato de liberalización de las economías; los países desarrollados, en particular, han dado señales de que el proteccionismo (por medio de barreras y subsidios) no será desmantelado en el futuro inmediato sino que, a lo sumo, sufrirá un proceso gradual.

En conclusión, el principio de las ventajas comparativas no se ha visto reflejado en el mercado internacional de productos agrícolas; sin embargo, la inclusión del tema en la Ronda Uruguay del GATT y la expectativa de avances, aunque tímidos, en el sentido de reducir la protección arancelaria por parte de los países desarrollados, permiten anticipar una mejora en la situación. Un aspecto clave de la liberalización comercial es la posibilidad de que se reduzcan los escalonamientos en las barreras comerciales. De no reducirse los diferenciales arancelarios entre materias primas y productos elaborados, resultará difícil, evidentemente, que aumente el nivel de procesamiento en los países de ALC. De ese modo, se impedirá capitalizar los efectos multiplicadores a nivel local.

En cuanto a las oportunidades para nuevos productos, existe un potencial de demanda interesante en los países de altos ingresos, que se amplía con las nuevas demandas por productos "orgánicos". Sin embargo, existe preocupación por la rápida saturación de mercado —con la consiguiente caída en los precios— que se ha producido en algunos casos; por tal causa, resulta imprescindible el desarrollo de sistemas de información y prospectiva de mercados.

### **La cuestión institucional y el diseño de políticas**

En varios trabajos recientes se ha discutido la necesidad de revisar y reorientar la política macroeconómica, con el fin de asegurar que sea coherente con la propuesta de dinamización de la agricultura y la articulación productiva. Ello requiere, como punto de partida, una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global y los responsables de la política agrícola industrial. Esto permitirá lograr una mayor congruencia de la política macroeconómica con las políticas sectoriales, así como potenciar las interrelaciones entre distintos sectores económicos.

Lograr esa armonización requiere, por un lado, que existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica y, por el otro, que se cuente con suficiente información sobre

el entorno internacional siempre cambiante y sobre las vinculaciones intersectoriales, con el propósito de evaluar los impactos de los cambios que se introduzcan en las políticas económicas. Asimismo, resulta necesario encontrar nuevas formas de organización institucional del sector público, que aseguren una adecuada participación de las autoridades del área agropecuaria-agroindustrial en la formulación de las políticas que influyen sobre el sector.

La necesidad de asegurar la coherencia de la política de incentivos para el sistema productivo se ve dificultada por el hecho de que, con frecuencia, el manejo de la misma se encuentra disperso en el sector público. En muchos países el crédito agrícola, la comercialización de insumos y productos, la inversión pública agropecuaria y la determinación de los impuestos, se orientan y administran desde diversos organismos (Ministerios de Agricultura, empresas del Estado, organismos autónomos), que tienen entre sí grados de independencia a menudo elevados. La existencia de un sistema institucional descentralizado para la administración de los instrumentos de la política de incentivos y sus programas, debe balancearse con un adecuado sistema de coordinación general de esta política, que asegure su coherencia interna y determine los lineamientos para que las acciones se conduzcan en forma descentralizada.

La preocupación por la cuestión institucional se extiende también a la necesidad de contar con mecanismos promotores de la acción privada. La aparición de organizaciones y grupos empresariales dinámicos en el sector agroalimentario a menudo ha sido facilitada por instancias previstas con ese fin (p. ej. el papel de Pro-Chile), aspecto que debe profundizarse en el futuro.

### **La cuestión tecnológica**

La Región invirtió una significativa cantidad de recursos durante la etapa de sustitución de importaciones en el desarrollo tecnológico del sector agropecuario o, al menos, en el desarrollo de tecnologías adaptativas, con el propósito de permitir el crecimiento y la permanente actualización tecnológica. En la nueva etapa del sistema agroalimentario, resulta difícil repetir aquel perfil de desarrollo tecnológico, porque descansaba básicamente sobre los recursos del sector público. Ahora el sector público no cuenta con recursos como para afrontar ese tipo de gasto y, por lo tanto, hay que analizar muy cuidadosamente cómo se "eligen" los proyectos a ejecutar y cómo se desarrollan nuevas formas institucionales, con el fin de que el sector privado participe en el

desarrollo de las tecnologías consideradas básicas y prioritarias para el futuro de la Región.

Asimismo, las fuentes de generación tecnológica en el sector agroalimentario se encuentran —en la mayoría de los países— dispersas y sin funcionamiento integral. En casi todos los casos existen instituciones de tecnología *agropecuaria* —el modelo de los "institutos nacionales descentralizados" iniciado en los años cincuenta y sesenta—, que se ocupan básicamente de la *producción primaria*; no hubo un desarrollo similar de instituciones de tecnología agroindustrial, razón por la cual existe un notable vacío en cuanto se refiere a desarrollos tecnológicos de producción de insumos y procesamiento de productos. Existe un conjunto de empresas agroindustriales que, en general, efectúan muy poca inversión en investigación y desarrollo; más bien utilizan patentes de terceros. Por último, existe cierta capacidad instalada pública dispersa (universidades, pequeños centros, etc.).

Esa enorme dispersión —que, con matices, es la misma en casi todos los países— debe ser corregida si se desea contar con una mínima base tecnológica para el sector agroalimentario: coordinación de las instancias públicas, mecanismos de asistencia técnica y vinculación tecnológica con las empresas privadas y el acercamiento de investigadores y empresarios, son algunas de las acciones a encarar que no requieren grandes montos de inversión.

## RECURSOS NATURALES Y SOSTENIBILIDAD

La conservación del medio ambiente, un manejo más benigno de los recursos naturales y la sostenibilidad de la producción agropecuaria en el largo plazo, constituyen algunos de los mayores desafíos de la agenda internacional en la década de los noventa. Estos temas tienen una especial significación para ALC; la Región debe compatibilizar las urgencias productivas del presente con las necesidades que enfrentarán las generaciones futuras.

## LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA REGIONAL

Una primera aproximación al problema de la disponibilidad de los recursos naturales en la Región permite elaborar un diagnóstico relativamente optimista de la situación global. Con apenas 8.1% de la población mundial, ALC cuenta con 23% de las tierras potencialmente

cultivables, 12% de las cultivadas, 17% de las tierras en pastizal, 23% de los bosques, 46% de las selvas tropicales y 31% de las aguas dulces de escorrentía que pueden utilizarse de manera estable. Constituye, asimismo, una de las mayores fuentes de diversidad genética del planeta, con cerca de 40% del total de la diversidad, de la cual sólo una pequeñísima proporción es utilizada, particularmente en las áreas tropicales (se estima que en ciertas zonas del bosque amazónico hay más especies vegetales que en todo el territorio europeo). Cuenta, asimismo, con alrededor de 3% de las reservas mundiales de petróleo y 19% del potencial de energía hidroeléctrica (Gallopín 1989).

Esta visión agregada y estática, sin embargo, esconde grandes diferencias entre países y tendencias que, lejos de ser alentadoras, resaltan la necesidad de cambios inmediatos y profundos en el comportamiento de los actores agropecuarios de la Región. En numerosos países, la relación población-recursos es extremadamente desfavorable; se duda seriamente de que hacia el año 2000 sean capaces de sostener sus poblaciones con su propia producción agrícola. Si bien a nivel global la disponibilidad de tierras cultivables no es una limitante, en algunos países o regiones, como sucede en México y el Caribe, ya se utiliza una proporción muy alta de las tierras con potencialidad agrícola.

Las tasas de deforestación han sido extremadamente altas y crecientes en los últimos períodos; se estima que en el último quinquenio han llegado a 50 000 km<sup>2</sup> al año, es decir, una superficie equivalente al total del área de Costa Rica o de República Dominicana; se calcula que desde 1960 en adelante la tala acumulada de bosques ha alcanzado a dos millones de km<sup>2</sup> (una superficie mayor que el territorio mexicano), en su mayoría registrada en los últimos años. Según algunas estimaciones, cada año se transforman unos 4.4 millones de hectáreas de ecosistemas naturales, de las cuales 78% proviene de áreas tropicales; entre 1980 y 1985 se calcula que se han perdido 17.5 millones de hectáreas en los bosques húmedos tropicales y subtropicales, dos millones en las montañas y cerca de ocho millones en los bosques secos tropicales y subtropicales (Gallopín 1989; PNUMA 1990b). Esos procesos, con independencia de lo que representan en términos de un pobre o mal uso de un recurso de alta productividad, ponen en peligro en el largo plazo la viabilidad de un número significativo de cuencas de importancia estratégica para la autosuficiencia alimentaria de algunos países (ver el recuadro "Desarrollo sostenible").

## DESARROLLO SOSTENIBLE

..... es el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras.

FAO

..... debe incorporar el manejo racional de los recursos dedicados a la producción agropecuaria, a fin de satisfacer las necesidades cambiantes de la sociedad, manteniendo o fortaleciendo la base actual de recursos, evitando la degradación del ambiente.

GCIAI

..... se refiere al uso de recursos tanto biofísicos como económicos para obtener productos cuyo valor presente socioeconómico y ambiental representa más que el valor de los insumos incorporados, cuidando al mismo tiempo la productividad futura del ambiente biofísico.

R.Hart

..... busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para alcanzar sus propias necesidades.

Comisión Brundland,  
Our Common Future

..... es equivalente al progreso económico sujeto a la constancia de las reservas de recursos naturales.

D.Pearce

..... es la persistencia en el tiempo de ciertas características necesarias y deseables del sistema socio-político y su medio ambiente natural.

J.Robinson *et al.*

**Asimismo, esa deforestación masiva tiene una inmediata repercusión sobre la diversidad genética. Con base en la información disponible, se estima que en cada hectárea de bosque tropical pueden coexistir entre 1000 y 2000 especies vegetales, de las cuales alrededor de 250 son árboles (ver el recuadro "Degradación ambiental").**

La aplicación masiva y creciente de fertilizantes y plaguicidas contamina fuentes de agua y crea problemas a nivel de los propios cultivos que, en muchos casos, presentan niveles de residuos tóxicos que

## DEGRADACION AMBIENTAL

Hoy queda menos de 40% de los bosque originales de América Central; se han perdido desde 1950 a la fecha actual dos terceras partes de los mismos, y cada año desaparece un 3% del bosque restante.

Manejo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Centro América: una estrategia para la AID.

La quema de montes en la Amazonía y la producción industrial de Brasil contribuye con menos del 6% del total mundial de gas carbónico producido en el mundo y responsable del efecto invernadero. Los Estados Unidos contribuyen a esa contaminación con 17% del total, seguidos por la URSS (14%) y China (7.5%).

D.C. No. 1, 1990.

Cada año se deforestan 50 000 km<sup>2</sup> en la Región Amazónica. Según datos del Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal, hasta 1975 se habían deforestado 2 934 200 ha, que fueron 7 801 550 en 1978 y 12 080 271 en 1980.

D.C. No. 1, 1990.

Las empresas siderúrgicas de la Región Amazónica consumen por año hasta 4 000 km<sup>2</sup> de la selva, para producir el carbón vegetal necesario para la producción del coque; en Pará (Brasil) hay 3 000 aserraderos, controlados por 120 empresas que facturan anualmente casi 130 millones de dólares, por la exportación de medio millón de metros cúbicos de maderas nobles.

UNO, número 11, agosto de 1989.

La descarga de materia orgánica promueve la eutroficación (excesos de nutrimentos que alteran negativamente la biota) de los ríos y vuelve sus aguas poco aptas para muchos usos, como consumo humano, animal, industrial o de riego.

R. Radulovich, Rev. de Agr. Costarricense, Vol. 12, número 2, 1988.

La superficie estimada de tierras en proceso moderado o grave de desertificación supera los 2.08 millones de km<sup>2</sup>, lo que equivale a más del 10% de la superficie total de la Región. En 1980 las áreas naturales protegidas para conservar la diversidad genética de las especies abarcaban tan solo 350 000 km<sup>2</sup>, es decir menos del 2% de la superficie regional. Cada año 24 mil millones de toneladas de suelo superficial son arrojadas a los océanos por los ríos de todo el mundo.

El Reto Ambiental de Desarrollo, CEPAL, 1990. J. Robinson *et al.*

están por encima de los máximos admitidos para el consumo humano (Gallopín 1989). La sobreutilización de plaguicidas ha llevado a la aparición de mutantes y de nuevas plagas, debido a la eliminación de enemigos naturales.

Paralelamente, los procesos de desertificación avanzan de manera significativa, en particular en los ecosistemas de secano, donde en 70% del área total ya se observan procesos degradatorios. Se calcula que la erosión en los ecosistemas montañosos de las zonas andina y central daña entre 40 y 60% de las tierras potencialmente cultivables. De acuerdo con algunas estimaciones para toda la Región, el área afectada por procesos de erosión de moderados a serios alcanzaba a dos millones de km<sup>2</sup> hacia el inicio de la década de 1980. El sobrepastoreo degrada las pasturas naturales y su capacidad de carga animal, aumentando las presiones para la tala de bosques; ese proceso, provocado con el fin de incorporar nuevas tierras para pastoreo, es particularmente intenso en las zonas tropicales, pero también se observa en las zonas subtropicales y templadas, como las pampas argentinas, donde ya se verifican importantes disminuciones en la producción de forrajes. Asimismo, un pobre manejo de los sistemas de riego disminuye la productividad de los suelos en muchas áreas, como consecuencia de procesos de sedimentación y crecientes problemas de salinización y alcalinización.

Este panorama es el resultado de un largo proceso de desarticulaciones, tanto a nivel de las políticas como de los marcos institucionales para la agricultura, exacerbado por la crisis y la necesidad de afrontar los compromisos externos. En ese contexto, resulta cada vez más evidente que el patrón productivo predominante sólo puede ser mantenido a riesgo de la destrucción definitiva de importantes segmentos de nuestro capital ecológico —bosques, suelos, especies, aguas, aire— y, por lo tanto, a riesgo de comprometer el futuro de las generaciones venideras. Esto hace imperioso encontrar estrategias productivas que sean capaces de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades.

## **AGRICULTURA, POBREZA, CRECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD**

El cambio hacia estilos de desarrollo y estrategias de producción más sostenibles en el largo plazo demanda, inevitablemente, una reestructuración de los patrones de consumo e incluso la realización de sacrificios de producción y productividad actuales en aras de oportunidades futuras. La naturaleza de las opciones por considerar y la

propia posibilidad de moverse hacia esas nuevas estrategias está fuertemente condicionada por la situación de cada economía y por el papel que desempeña la agricultura en las mismas.

En el mundo desarrollado, el gran avance de sus economías y los altos niveles de producción alcanzados hacen económica y políticamente posible reestructurar las estrategias de producción agropecuaria vigentes en la dirección de esquemas más benignos en cuanto al uso de los recursos naturales y su impacto sobre el medio ambiente; más aún, en algunos casos la realización de sacrificios de producción en aras de objetivos de tipo conservacionista, resulta económicamente beneficiosa como resultado de los altos subsidios a la producción existentes.

En los países desarrollados, la agricultura es un sector minoritario, tanto en lo que hace a la población que de ella depende, como en lo referido a su participación en el total de la actividad económica. Por esa razón, los ajustes requeridos para asegurar y mantener la base de recursos naturales tendrán un impacto limitado. Por otra parte, la disponibilidad de recursos de esas economías permite compensar económicamente los efectos negativos que esas estrategias podrían tener sobre sectores específicos. En ese contexto, aun alternativas extremas como la reorientación del uso de la tierra hacia actividades no productivas, o la realización de sacrificios productivos y de disponibilidad de productos específicos, pueden ser algunas de las opciones por considerar. De hecho, esa realidad está reflejada claramente tanto en el desarrollo de las corrientes de opinión mencionadas como en los cambios en los patrones de consumo en favor de los productos de una agricultura más "natural", basada en un menor, o mínimo, uso de insumos químicos.

En los países en desarrollo, por el contrario, la agricultura es uno de los principales sectores de actividad económica y, en muchos casos, las zonas agrícolas constituyen el asiento geográfico de la mayoría de la población; por lo tanto, las opciones y posibilidades son enteramente diferentes. En muchos casos, las altas tasas de crecimiento de la población asociadas a esquemas de tenencia de la tierra poco igualitarios, han llevado a que una gran proporción de los segmentos más pobres de la población se encuentren en tierras marginales del sector rural, como parte de un círculo vicioso de sobreexplotación, degradación de los recursos y pobreza.

En América Latina y el Caribe eso es particularmente cierto; si bien uno de los factores diferenciadores de la Región, vis-a-vis otras áreas del mundo en desarrollo, es la riqueza y diversidad de sus recursos naturales

y su innegable potencial agropecuario, no es menos cierto que la existencia de una inmensa masa de campesinos pobres, forzados a sobreexplotar sus tierras para sobrevivir, es una dolorosa realidad. Esa realidad es aún más grave si se considera que esas situaciones de pobreza son parte del arreglo "dual" del sector y coexisten con otros esquemas productivos: tales son los casos de la ganadería extensiva, las empresas madereras o la agricultura comercial intensiva, como el cultivo de algodón, que puede tener un marcado impacto negativo sobre el uso y perdurabilidad de los recursos (ver recuadro "La diversidad genética en América Latina y el Caribe").

Los contrastes reseñados resaltan la naturaleza del desafío a enfrentar en ALC. Con una mayoría de sus recursos humanos y económicos en la agricultura y con importantes ventajas comparativas en un buen número de productos agropecuarios, cualquier estrategia de desarrollo para superar la crisis y retomar la senda del crecimiento económico debe basarse en la intensificación del aprovechamiento productivo de los recursos naturales.

Luego de más de una década de recesión, es imperativo que ALC vuelva a crecer. En este esfuerzo, la agricultura está llamada a desempeñar un papel estratégico, ya sea para atender las demandas de alimentos de una población en constante aumento, para producir las materias primas que permitan explotar el potencial dinamizador de la agroindustria, o para generar las divisas necesarias para restablecer el equilibrio en las cuentas externas. El desafío consiste en cómo hacerlo en un marco de equidad que incorpore a los sectores campesinos, hoy marginados, al proceso de crecimiento y, simultáneamente, no afecte la disponibilidad y productividad del capital ecológico de la Región, de tal manera que los aumentos de bienestar que se alcancen sean sostenibles en el largo plazo.

### *LAS LIMITACIONES DEL MERCADO Y LA CRISIS COMO MARCO DE LA SITUACIÓN ACTUAL*

La situación actual de deterioro de los recursos no resulta de la perversidad de los actores sociales individuales, sino del fracaso del mercado en proveer las señales adecuadas para el correcto accionar de los agentes económicos y de la ineffectividad del Estado para diseñar y lograr acciones que corrijan aquellas falencias.

### LA DIVERSIDAD GENETICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Uno de los recursos estratégicos más importantes, y menos aprovechado de América Latina y el Caribe es su diversidad genética. En la Región habitan el 40% de todas las especies de plantas y animales de bosques tropicales conocidos; más que en África o en Asia. Sólo en Costa Rica hay más especies de pájaros que en toda Norteamérica; y varios de los bosques de América Tropical tienen más especies de plantas que toda Europa. Se calcula que hay más de 30 000 especies de plantas superiores que tienen usos conocidos en medicina, madera, y otros productos industriales o alimentación y falta aún evaluar el potencial económico de la mayoría de las especies. Hasta ahora sólo 10% de las especies vegetales del mundo, y 1% de las especies animales, han sido sometidas a un examen "preliminar" para determinar sus posibles aplicaciones médicas o comerciales. Además, en el futuro, las nuevas biotecnologías y otros avances tecnológicos permitirán utilizar muchas especies que actualmente no tienen usos.

Colombia, con 0.77% de la superficie del planeta, alberga 10% de las especies de plantas y animales mundiales (26% de las aves, 15% de las orquídeas). Brasil, con 6.5% de la superficie planetaria, contiene 22% de las especies de plantas superiores del mundo. De las 250 000 especies de plantas superiores identificadas hasta hoy, por lo menos 90 000 se encuentran en la Región. Si consideramos que por lo menos 10% de esas especies pueden tener usos medicinales, 10% industriales y 15% comestibles, habría 31 500 especies potencialmente útiles para ser aprovechadas en América Latina tropical.

Los campesinos latinoamericanos cultivan un enorme número de diferentes variedades de maíz, papa, frijol, yuca, camote, hortalizas, frutales, plantas medicinales y otras plantas útiles. Esa diversidad les permite proteger la producción de plagas y enfermedades, reduce los riesgos de fracaso de cosecha y permite una mejor adaptación a las condiciones locales. Además, junto con las variedades silvestres, tal variedad es fuente de casi todos los avances en el mejoramiento genético.

Los esquemas prevalecientes de organización social y productiva —y, en un sentido más amplio, la forma en que el ser humano plantea su relación con el medio ambiente— están basados en el concepto de que el capital ecológico (diversidad genética, suelos, bosques, pesquerías, aguas, aire) y el capital creado por el hombre son sustituibles. Al menos en teoría, es posible definir patrones de producción de manera

relativamente independiente a la disponibilidad de recursos naturales, ya que el ser humano podría restituir aquellos que fueran destruidos en los procesos productivos específicos (Pearce 1989).

La creciente preocupación que hoy existe con respecto al tema de la sostenibilidad o, dicho de otra manera, la preocupación acerca de la imposibilidad de mantener en el tiempo los patrones de consumo actuales, se origina en buena medida en la evidencia de que el capital ecológico y el desarrollado por el hombre no son perfectamente sustituibles. Es decir, no es posible en todos los casos reponer, con alternativas creadas por el hombre, el capital ecológico consumido en la producción de bienes y servicios; el problema, en consecuencia, no se limita a los precios. El caso de los recursos genéticos es, quizás, el que mejor ilustra esta problemática (Pearce 1989).

La sustitución imperfecta de recursos ecológicos por capital, junto con la relativa ineficiencia del mercado como instrumento para la asignación de recursos, determinan un patrón de comportamiento perverso desde el punto de vista de los recursos naturales, aunque resulte totalmente racional de acuerdo con los criterios que orientan nuestras economías.

En efecto, al tratar al capital ecológico como bien libre, las economías de mercado incentivan su sobreexplotación. Los principios de la economía neoclásica suponen una disponibilidad ilimitada de recursos naturales en un contexto en el cual sólo los bienes escasos tienen valor (precios); por lo tanto, los arreglos institucionales de las economías capitalistas han prestado poca atención al establecimiento de criterios y mecanismos de corrección de esa situación. Por otra parte, en el manejo y uso de los recursos naturales existen marcadas diferencias entre los beneficios y los costos individuales y sociales (externalidades), lo cual resalta aún más las limitaciones del mercado como mecanismo regulador. Si bien es cierto que el tema de las externalidades está plenamente reconocido en los supuestos de las economías de mercado, su tratamiento está restringido a las situaciones en las cuales los efectos externos de las actividades de producción y/o consumo pueden ser identificados e internalizados mediante correcciones puntuales en los mecanismos de formación de precios. Asimismo, la relativamente poca información, en muchos casos difícil de interpretar, que existe en cuanto a la base de recursos y a los efectos probables de las distintas alternativas de uso, es otro factor que limita la utilidad de los mercados como orientadores del manejo de los recursos naturales.

## LA SOSTENIBILIDAD Y LAS SEÑALES DEL MERCADO EN AMERICA LATINA

Un elemento esencial para el desarrollo sostenible de la agricultura es la inversión en actividades productivas de larga maduración, tales como la reforestación, los cultivos perennes, la conservación de suelos y otras áreas. La realización o no de esas inversiones depende fundamentalmente de la rentabilidad de las mismas.

En las condiciones económicas actuales es mucho menos rentable hacer inversiones de larga maduración que en el pasado. Una razón para esto se encuentra en las altas tasas de interés real. A nivel internacional, éstas subieron de un promedio de 2.64% anual entre 1963 y 1973 a un promedio de 5.85% entre 1980 y 1989. Esto quiere decir que en los años ochenta alguien que decidiera invertir en sembrar un árbol para ser cortado dentro de treinta años esperaría recibir una retribución por su inversión más de dos veces mayor que en los años sesenta, para que esa inversión tuviera la misma rentabilidad de un dólar ganado en un cultivo anual.

También inhibe la inversión productiva de largo plazo la gran magnitud de variación en los niveles de inflación de año en año. Por ejemplo, en Argentina la inflación anual pasó de 210% en 1982 a 688% en 1984, después bajó a 82% en 1986 y volvió a subir a 388% en 1988. Fluctuaciones igualmente fuertes se dieron en Brasil, Perú, Nicaragua y Bolivia, y en general fueron acompañadas por cambios significativos en los precios relativos. Estas fluctuaciones fuertes y a menudo poco predecibles llevan a que un inversionista que busca reducir los riesgos de pérdida tienda a invertir en actividades de muy corto plazo que le permitan mayor liquidez, asegurando además la posibilidad de movilizar utilidades y capitales hacia países más seguros. Con un futuro tan poco claro, resulta demasiado riesgoso invertir en actividades que sólo darán frutos en el mediano o largo plazo.

Fuente: Banco Mundial y CEPAL.

**A esas deficiencias generales se añade, en el caso de la Región, un factor agravante particular. La crisis macroeconómica ha fomentado una serie de desbalances financieros que restringen aún más el valor del mercado como instrumento orientador de la asignación de recursos. Las grandes y frecuentes fluctuaciones en los precios relativos —características de las últimas dos décadas— han jerarquizado el arbitraje como actividad económica y las actividades especulativas de corto plazo, en**

detrimento de esfuerzos productivos o conservacionistas de más lenta maduración.

Otro factor agravante, la crisis de la deuda, ha actuado como creciente y permanente incentivo del consumo presente sobre el futuro. Al empujar las tasas de interés hacia arriba, la crisis ha determinado una lógica irrefutable (en el contexto antes mencionado) en apoyo de estrategias de "extracción de recursos" como las únicas viables en el corto plazo.

En la mayoría de los casos, la intervención estatal tampoco ha probado ser una alternativa efectiva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales, tanto en lo referente a la corrección de las imperfecciones en los mecanismos de mercados como a la ejecución de acciones directas. La práctica ha demostrado que muchas veces la intervención del Estado ha sido un instrumento costoso y débil, que incluso puede llegar a tener impactos negativos para el desarrollo agropecuario sostenible. Las políticas de subsidios son claros ejemplos de las limitaciones que se enfrentan en este campo. Asimismo, la crítica situación fiscal que afecta a la mayoría de los países de la Región, motiva que las posibles intervenciones directas de tipo correctivo —recuperación de ecosistemas degradados, transferencias de ingresos como mecanismos correctores de externalidades, etc.— no figuren entre las alternativas por considerar.

Por otra parte, la debilidad del sector público, agravada ahora por la crisis fiscal, ha socavado su capacidad de reflexión y, por lo tanto, de previsión de los problemas futuros. Las universidades, tradicionales centros de reflexión en la sociedad, han sido fuertemente debilitadas a raíz de esta situación. Los organismos públicos de planificación han perdido a mucha de su mejor gente, y la planificación formal como tal ha caído en desgracia en el mundo político. Todos esos procesos priorizan al presente sobre el futuro, y al hacerlo dramatizan aún más las deficiencias del mercado para la promoción de un manejo sostenido de los recursos naturales.

En síntesis, en economías de mercado, como son la mayoría de las existentes en ALC, la búsqueda de un patrón de desarrollo más sostenible debe comenzar por reconocer que muchos de los problemas surgen de deficiencias propias del concepto primario a partir del cual se organizan estas economías. La crisis ha contribuido a destacar estas deficiencias e imperfecciones, incluso agravando aún más la ya reducida eficacia de la intervención estatal como instrumento corrector; sin

embargo, éste no puede ser considerado como el factor primario determinante de la situación actual.

La búsqueda de soluciones no debe plantearse a partir de la idea de sustituir al mercado como instrumento básico para la asignación de recursos por un concepto alternativo que coloque a los recursos naturales y al medio ambiente "más allá del sistema de precios". Por el contrario, se trata de hacer que el mercado funcione en forma adecuada. Es necesario encontrar un nuevo sistema de precios que refleje de manera correcta las características de los bienes o servicios del capital ecológico y la escasez relativa en toda su dimensión, y permita la toma de decisiones fundamentadas sobre cómo utilizar la base de recursos naturales de que disponemos.

### *LA REVALORIZACIÓN DEL FUTURO COMO PUNTO DE PARTIDA PARA UN NUEVO PARADIGMA*

En el énfasis puesto en el crecimiento económico presente como patrón básico del modelo de desarrollo está la raíz de la problemática de su sostenibilidad, en especial a medida que la humanidad como conjunto se aproxima al momento de "ocupación plena" de nuestro hábitat global. En el paradigma prevaleciente, se asocia el nivel de bienestar con la disponibilidad de bienes físicos y, por lo tanto, se toman el producto per cápita y su tasa de crecimiento como una medida apropiada del esfuerzo que una sociedad hace con el fin de proveer bienestar a sus miembros. Sin embargo, si es innegable que el nivel de bienestar depende de la disponibilidad de bienes físicos, hay otros factores que pueden, en conjunto, llegar a ser más importantes. Entre éstos hay que destacar la disponibilidad de recursos ambientales en un sentido amplio, tales como espacio, energía, recursos naturales, paisajes, aire limpio, especies animales y vegetales; el goce de tiempo libre; la distribución del ingreso a partir de otras formas de acceso a los bienes y oportunidades; disponibilidad de empleo y condiciones de trabajo, y un cierto nivel mínimo de seguridad en cuanto al futuro, en tanto ese es un factor esencial en determinar nuestro comportamiento en cuanto a los bienes escasos y, por lo tanto, el nivel de bienestar (Hereling). Si se pretende actuar en dirección a un desarrollo sostenible y más equitativo, dentro y entre generaciones, es necesario dejar de identificar de manera automática los incrementos de producción, tal como se miden en el cálculo del ingreso nacional, con aumentos en el nivel de bienestar de la sociedad y el éxito económico. En tal sentido, es preciso encontrar un nuevo patrón que reemplace al criterio de crecimiento del producto como

base única para el análisis de consistencia de las políticas y acciones específicas.

En aquellos contextos donde sí resulta válido utilizar la tasa de crecimiento económico como indicador, es necesario añadirle una dimensión temporal. No es lo mismo crecer ahora a expensas de la capacidad productiva futura que crecer de una forma sostenible. Evidentemente, no se trata de eliminar el crecimiento como uno de los criterios del modelo de desarrollo, sino de calificarlo básicamente en la dimensión social y temporal. Se trata de reemplazar el *ethos* social del crecimiento por otro que incorpore, además, las dimensiones de equidad y conservación. Esta es una prioridad absoluta para el desarrollo de una estrategia de modernización con equidad y conservación; sólo la existencia de ese criterio global permitirá fundamentar las coaliciones políticas y los acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los actores sociales.

### LA NECESIDAD DE UNA VISIÓN SISTEMICA Y DE RECONOCER LA INTERDEPENDENCIA A TODOS LOS NIVELES

Los problemas del desarrollo sostenido no pueden ser entendidos y, en consecuencia, resueltos, si sus diferentes dimensiones son tomadas de manera aislada. Por su propia naturaleza, los distintos componentes de lo que hemos llamado el capital ecológico son, aunque con identidades y dinámicas propias, partes de un todo interconectado e interdependiente. Los argumentos de la política, la economía y la ecología están estrechamente interrelacionados en todos los órdenes —local, regional, nacional y global—, en un complejo de causas y efectos en el cual resulta difícil, si no imposible, diferenciar con nitidez y precisión los alcances y límites de cada uno. La *multidimensionalidad* —sistemas biofísicos, políticos, económicos y sociales— y la *interdependencia* son los conceptos básicos a utilizar en el análisis de problemas y en el diseño de alternativas de solución (Brundtland 1989).

Si bien la sobreexplotación de los suelos y la destrucción de las reservas forestales son problemas de neto corte productivo y con claras dimensiones biofísicas, sus orígenes y, en consecuencia, sus posibles soluciones, difícilmente se encuentren a ese nivel. Por el contrario, en la mayoría de los casos esos problemas son el reflejo de esquemas de incentivos —niveles de precios, tasas de interés— o de la presión de poblaciones en creciente aumento que se ven permanentemente empujadas a sobrevivir en áreas marginales de la localización de la

producción agrícola. El círculo de las interrelaciones se cierra si aceptamos que, en la mayoría de los casos, la única estrategia viable para el control de la población es la eliminación de la pobreza.

La naturaleza sistémica del problema de la sostenibilidad de la producción y la conservación de los recursos naturales plantea una realidad que afecta a todos los habitantes del planeta y debe ser encarada como un desafío común y prioritario, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados. Sin dejar de reconocer la gran diversidad que existe en uno y otro caso en lo referente a la cantidad y tipo de sus recursos naturales y a sus situaciones y perspectivas económicas y poblacionales, las preocupaciones desde ambas perspectivas son convergentes, aunque con dimensiones específicas en cada caso que es importante destacar. Temas globales tales como el efecto invernadero, los cambios climáticos y la conservación de la biodiversidad, constituyen puntos centrales de la agenda del Norte. Por el contrario, en el Sur las preocupaciones prioritarias se relacionan más con el restablecimiento de un sendero de crecimiento y la seguridad alimentaria. Ambas agendas, sin embargo, se relacionan. El hecho de compartir el planeta y la globalización de la economía, determina interrelaciones básicas en cuanto al uso de los recursos naturales y demanda compromisos compartidos en cuanto a las acciones a ejecutar. En ese sentido, está claro que los beneficios de la conservación de los recursos son de naturaleza global; en consecuencia, es necesario universalizar los costos de dichas acciones mediante mecanismos que permitan compartirlos en un marco de equidad y desarrollo (ver el recuadro "Resolver los problemas en su fuente: el Plan Sierra en la República Dominicana").

## *LA MULTINACIONALIDAD DE LA BASE DE RECURSOS*

Una de las características importantes que distingue a la base de recursos naturales de la Región, y que actúa como una limitante pero también como fuente de oportunidades para el desarrollo de cualquier estrategia de manejo y conservación, es el carácter compartido o multinacional de la misma.

Un breve análisis de la composición de las principales agroecologías de la Región pone en evidencia aquella característica. En el caso de América del Sur, las cuencas del Amazonas, el Orinoco y el Río de la Plata actúan como elemento vinculante prácticamente en todo el continente, a excepción de la franja costera del Pacífico. Asimismo, las

## RESOLVER LOS PROBLEMAS EN SU FUENTE: EL PLAN SIERRA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

La cuenca del Río Yaque del Norte es una de las fuentes más importantes de energía y alimentos de la República Dominicana. Allí se localiza la presa hidroeléctrica Tavera, que provee electricidad para Santo Domingo, y una zona agropecuaria muy fértil, el Valle Central, que goza de un buen sistema de riego. Sin embargo, la presa y los canales de irrigación están amenazados por sedimentación e inundaciones de los ríos. Actualmente la sedimentación en la presa Tavera es tres veces más que la esperada, lo que causó el cierre de otra presa cercana.

El problema de sedimentación tiene sus raíces curso arriba del Río Yaque del Norte, como consecuencia de la deforestación y la erosión de las tierras de ladera de la Sierra, al norte de la cordillera central. Originalmente la Sierra fue una zona de bosque de pinos, pero como resultado de muchos años de talar los árboles para poder sembrar, para producir leña, materiales de construcción y muebles, ya para mediados de los años setenta el 90% de la zona estaba deforestada y un 70% de las tierras estaban severamente erosionadas. El gobierno trató de impedir el despale de árboles, pero con poco efecto, ya que la pobreza de la población llevaba a la gente a seguir cortándolos de forma ilegal y a mantener las prácticas erosivas.

Para tratar de resolver el problema de la sedimentación en sus raíces, fue creado en 1979 el Plan Sierra, por el obispo de Santiago y dos universidades, con apoyo del gobierno dominicano. El plan contempla un enfoque integral para la solución del problema de la sedimentación que incluye crédito, capacitación y extensión agrícola, con énfasis en reforestación y control de la erosión, mediante actividades realizadas por el proyecto mismo en tierras públicas, proyectos para complementar los ingresos con huertas y de producción lechera, además de actividades relativas a salud, agua y saneamiento ambiental. En los once años que tiene de funcionar, el plan ha tenido un gran éxito en revertir el proceso anterior de deforestación, mejorando el nivel de vida de la población de las laderas, asegurando los alimentos y energía para la población urbana y promoviendo el establecimiento de cultivos perennes rentables como árboles para madera, frutales y café.

ecologías más importantes no incluidas en estas cuencas, como son las de la Región patagónica y las áreas andinas, son compartidas entre dos o más de los países; Chile y Argentina en el caso de la Patagonia y la mayoría de los países del Area Andina en las ecologías de altura. En América Central, las áreas de ladera son un rasgo común en todos los países; la región del Atlántico húmedo se extiende desde Panamá e incluso hasta México. La región del trópico seco es más limitada, pero también excede las fronteras políticas.

Esa dimensión multinacional plantea, como ya se mencionó, algunas limitantes en términos de las estrategias de manejo a adoptar. En el caso de las cuencas, eso es más evidente, dadas las interrelaciones naturales existentes entre los distintos niveles; sin la decisión del conjunto de los participantes difícilmente se puedan articular allí estrategias de manejo efectivas y duraderas. Pero aún en las otras situaciones, es claro también que los procesos ecológicos no se detienen o modifican al traspasar las fronteras, y que las acciones políticas de un país tienen también efectos sobre los recursos de los vecinos. Los procesos de pérdida de biodiversidad y diversificación como consecuencia de la deforestación y los cambios en los regímenes de lluvia que la acompañan, son ejemplos de esas interrelaciones y muestran la necesidad de contar con visiones comunes de los problemas y con acciones coordinadas.

Desde el ángulo de las oportunidades, dos aspectos aparecen como importantes. En la dimensión política, los recursos compartidos aportan un incentivo y fundamento adicional para los procesos de integración política y económica que se difunden en la Región. El reconocimiento de que es preciso hacer un uso más sostenible de los recursos y la convicción de que eso sólo será posible si se estructuran mecanismos que permitan la toma de decisiones y la ejecución de acciones conjuntas, extiende las bases conceptuales de la integración más allá de lo económico. Asimismo, refuerza la necesidad de estructurar nuevas relaciones de competitividad para beneficiarse con las oportunidades del comercio internacional.

En el plano técnico, la naturaleza compartida de los recursos sienta las bases para el desarrollo de programas de cooperación, particularmente en el orden científico y tecnológico, que permitan hacer un mejor uso de los recursos humanos y financieros disponibles. En ese sentido, merece una especial mención el caso de los recursos genéticos de la cuenca amazónica, particularmente en los espacios fronterizos de Brasil con Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela.

Esa situación constituye una de las razones fundamentales para pensar en la necesidad de generar esquemas de carácter regional que permitan la utilización racional de esos recursos, debidamente respaldados por instrumentos legales que tengan igualmente carácter regional y visualicen medios de protección más allá de las fronteras nacionales.

Como ya se ha dicho, el tránsito a esquemas de producción más sostenibles requerirá un importante esfuerzo de desarrollo tecnológico. En muchos casos, eso no será posible sólo en función de las capacidades y recursos existentes en cada país. Además, eso resulta particularmente cierto en los países de menor tamaño relativo, en los cuales la base de investigación y transferencia de tecnología es muy débil y reducida, aunque también representa una seria limitante en los países mayores. La tecnología de la "sostenibilidad" requiere una reorientación de las actividades de investigación, e incluso esfuerzos en áreas nuevas o hasta hoy muy poco desarrolladas, por ejemplo la de sistemas agroforestales, las cuales pueden ser difíciles de instrumentar si se tiene en cuenta la restricción de recursos que muchos sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología enfrentan como consecuencia de la crisis. En tal sentido, el uso de redes de investigación constituye un instrumento de alta efectividad, tanto dentro de un mismo país para explotar mejor las ventajas comparativas de las distintas instituciones, como en los esfuerzos realizados por varios países para compartir los costos de la generación de las nuevas tecnologías y el desarrollo de perspectivas comunes para el manejo y conservación de los recursos.

## *LA SOSTENIBILIDAD VISTA COMO OPORTUNIDAD*

La crisis del medio ambiente y de los recursos naturales, además de amenazas también implica oportunidades. El debate que se ha abierto sobre la necesidad de un patrón de desarrollo más sostenible ha asignado nueva urgencia a la búsqueda de la eficiencia y racionalidad en el uso de recursos, y ha generado nuevos mercados para productos más "naturales" y compatibles con la conservación del medio ambiente. Al mismo tiempo, la discusión del tema y las conclusiones a que se ha llegado, se han convertido en un fuerte argumento para convencer a los países desarrollados sobre la conveniencia de apoyar el desarrollo de la Región para beneficio de todos.

En un sentido más amplio, el imperativo urgente de la sostenibilidad puede dar impulso a una renovada voluntad de enfrentar los retos de la

pobreza, lograr el marco institucional necesario y un compromiso con las generaciones futuras, problemas fundamentales que se han perdido de vista en los últimos años de desbalances financieros e inestabilidad política. Si se aceptan las dos premisas básicas sobre las cuales se asienta la consideración de esta temática en los foros regionales —que el problema de la sostenibilidad ha adquirido tales proporciones que pone en peligro la producción agropecuaria regional y que no es posible resolver el problema de la sostenibilidad sin tratar los retos recién mencionados—, es evidente que ellos constituyen un fuerte incentivo para un renovado esfuerzo concertado sobre estos temas. Incluso sectores e individuos que no estarían dispuestos a compartir sus ingresos con otros menos favorecidos, y que resisten la regulación de sus actividades, pueden comprometerse a realizar mayores sacrificios en aras de un planeta más vivible para todos.

Buena parte de la tecnología apta para una producción sostenible es también más eficiente y desperdicia menos recursos. El manejo integrado de plagas, por ejemplo, además de reducir la contaminación creada por plaguicidas y restablecer el balance entre las plagas y sus enemigos naturales, también permite disminuir los gastos en plaguicidas y, por ende, los costos de producción. Una conservación adecuada de los suelos puede reducir la cantidad de fertilizante requerida. Contaminantes tales como la pulpa del café y los desechos de otros cultivos se pueden utilizar para crear productos útiles, con un gran valor económico. Un uso más cuidadoso de los energéticos permite ahorrar dinero y, a la vez, reduce la contaminación. Con los miles de millones de dólares que se invierten todos los años en maquinaria, agroquímicos y combustibles, un ahorro de 10 ó 20% puede significar un monto muy elevado de dinero.

El mayor interés por el cuidado de la naturaleza y por lograr alimentos más balanceados y menos contaminados abre nuevos mercados para la Región. Países como Costa Rica y Ecuador han tenido notable éxito con la promoción del "ecoturismo" y la promoción de parques, ríos, volcanes y otras atracciones naturales. Actualmente el turismo ocupa el tercer lugar a nivel mundial como fuente generadora de divisas; se estima que para el año 2000 se convertirá en la principal fuente de ingresos de nuestro planeta. Es una de las industrias de más rápido crecimiento en el orden mundial y, dentro de ella, el "ecoturismo" o "turismo de aventura" es uno de los segmentos que crece con mayor rapidez. Asimismo, crecen los mercados de Estados Unidos y Europa para productos más "orgánicos", con menor uso de agroquímicos y para productos frescos en general; muchas veces los consumidores de esos países están dispuestos a pagar un precio más alto por un producto más saludable y

"natural". Esos mercados abarcan no sólo a los ambientalistas —segmento "especial" del mercado—, sino también a grandes sectores de la población que tienen cierta preocupación por la salud y que están influidos por la información periodística sobre contaminación, salud y medio ambiente que se difunde en los medios masivos de comunicación.

Por otra parte, la modificación de los patrones de uso y consumo ha provocado que, en algunas zonas, cultivos que antes eran considerados típicos y básicos, hoy sean abandonados, en razón de prejuicios sociales y por desconocimiento de sus ventajas. Algunos de esos cultivos andinos son adaptados y cultivados en Europa, Norteamérica y Nueva Zelanda, sobre todo para el mercado de productos "naturales", mientras que en Perú, Bolivia y Ecuador se reconvierte la agricultura para cultivar cereales con bajos rendimientos y alta necesidad de insumos. Las especies autóctonas tenían rendimientos superiores a los cultivos introducidos que los desplazaron. En esos casos, el mercado y el desarrollo han actuado en sentido inverso al que se buscaba.

### EL ECOTURISMO EN COSTA RICA

En una extensión de aproximadamente 51 000 km<sup>2</sup>, Costa Rica cuenta con más de medio millón de hectáreas de zonas protegidas bajo el sistema de parques y reservas. Esas zonas protegidas, además de permitir la conservación de la diversidad genética y otros beneficios, se han convertido en una fuente significativa de divisas para el país. A partir de 1985, cuando el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) comenzó una fuerte campaña de promoción bajo el lema "Costa Rica es...natural", el turismo ha venido creciendo a una alta tasa. Para 1988 el turismo se había convertido en la tercera fuente generadora de divisas del país, después de café y bananos, y según una encuesta del ICT cerca del 75% de los turistas citaron como la razón principal por haber venido a Costa Rica la belleza natural del país; 36% dijo venir específicamente para observar la naturaleza en Costa Rica. Una gran proporción de los ecoturistas son profesionales con niveles altos de ingresos, que dejan cantidades significativas de divisas en el país. En general, este tipo de turista tiene más conciencia sobre la necesidad de la preservación de las condiciones naturales de los diferentes ecosistemas.

En esta amplia búsqueda de oportunidades se descubren y desarrollan nuevas aplicaciones a las plantas y sus subproductos. En tal sentido, resulta dramático y paradójico destacar que la Región no está capitalizando esas oportunidades. Un ejemplo lo constituye la yerba dulce originaria del Paraguay (*Stevia rebaudina*), de la cual se extrae un edulcorante natural 300 veces más dulce que el azúcar de caña, pero con contenido calórico bajo. El cultivo ya se produce en escala comercial desde hace 10 a 15 años en Japón, y en tiempo más reciente se ha extendido a Estados Unidos, China, México, etc.

Comienza a insinuarse una gradual convergencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo acerca de la necesidad de considerar los problemas de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales como un asunto de preocupación mundial. En nuestra Región, el ejemplo más ilustrativo en ese sentido ha sido la importancia que el Presidente Bush ha dado al medio ambiente, y a la posibilidad de intercambiar deuda externa por proyectos ambientales en el contexto de la Iniciativa de las Américas. Los recursos naturales se han convertido en una de las áreas principales de ayuda externa y cooperación técnica con la Región; esto no debe ser visto como un tema meramente coyuntural, pues el problema tiende a agravarse cada vez más.

## REFLEXIONES FINALES

La resolución de la crisis que sufre buena parte de las economías de la Región y el aprovechamiento pleno de las oportunidades que se presentan en el nuevo contexto internacional, requiere un esfuerzo que permita utilizar con inteligencia los recursos disponibles y dinamizar las ventajas comparativas del sector agropecuario de América Latina y el Caribe.

La utilización del potencial productivo que caracteriza al agro regional exige, en primer término, ampliar el proceso de modernización que ya se observa en algunos países para ciertos productos. A efectos de que ese proceso no profundice el modelo agrícola dual aún vigente, resulta prioritario abrir los canales de participación y expresión a los pequeños productores y campesinos. En ese sentido, la concertación y la descentralización se perfilan como dos aspectos fundamentales para una *modernización incluyente* que consolide las bases de un sector socialmente robustecido.

Al mismo tiempo, debe reconocerse que la agricultura ya no es más un sector aislado, de productos primarios; es preciso que sea considerada como parte integral del sector agroalimentario, incluidas las vinculaciones "hacia atrás", con la industria proveedora de insumos, y "hacia adelante", con el sector encargado de su procesamiento y comercialización. La necesidad del fortalecimiento de las relaciones intersectoriales es resultado, en buena medida, de las nuevas tendencias en los hábitos de consumo, que surgen, a su vez, de la urbanización, la globalización de la información y el cambio tecnológico. Esas relaciones necesitan ser dinamizadas para que una *agricultura ampliada* consolide de manera efectiva sus vínculos con la economía global y genere claros efectos multiplicadores.

Un tercer requisito, no menos importante para definir los parámetros de una nueva agricultura, se vincula con la conservación de los recursos naturales. Esa línea de acción supone la definición de modelos de *desarrollo sostenible* que permitan satisfacer las actuales necesidades, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de atender sus propias demandas.

La explicitación de una propuesta para la agricultura en ALC que sea al mismo tiempo *incluyente, ampliada y sostenible* implica la necesidad de priorizar estos temas en la *agenda agropecuaria para los noventa*. Transformar esas ideas en hechos concretos requiere reformas institucionales y de políticas.

## LA REFORMA INSTITUCIONAL

Para definir las bases de una agricultura que deje de ser vista como un sector "poco avanzado y generador de conflictos", se debe comenzar por la reestructuración del sector público; las transformaciones que en él se realicen deberían propender a un mejoramiento en la eficiencia y eficacia de su gestión, con redefinición de su área de actividades y el mantenimiento de ciertas funciones básicas e indelegables, y el perfeccionamiento de su sistema operativo.

La reforma del Estado debe ser el *resultado de un proceso de concertación amplio* que congrege al conjunto de actores sociales. Sólo si se abren espacios para el diálogo y la concertación con las organizaciones sociales y políticas, se podrá fortalecer el proceso de democratización iniciado en la Región. Esto, obviamente, requiere voluntad política que le permita al Estado desempeñar un papel central

como garante de la igualdad de oportunidades, del acceso a los servicios públicos y de la transparencia en los mercados.

El papel del Estado debe reformularse sobre la base de tres parámetros básicos: 1) racionalización y desarrollo de la capacidad de gestión estatal; 2) transferencia de actividades delegables a formas organizativas no estatales; 3) descentralización y desconcentración.

La racionalización de la gestión estatal puede requerir, en algunos casos, el fortalecimiento de su acción en temas prioritarios como, por ejemplo, el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En lo concerniente al sector agropecuario-agroindustrial, la concertación debe definir temas tales como la tributación agraria y la racionalización de los ministerios e instituciones del sector público agropecuario, incluidos los bancos de desarrollo y fomento. Debe procurarse que la instrumentación de la gestión estatal no afecte los servicios dirigidos a los pobres rurales y debe asegurarse que esos servicios sean más eficientes.

La transferencia de actividades delegables a nuevos actores no estatales constituye otro elemento central en el proceso de modernización institucional. El principio que debe animar a dicho proceso es la necesidad de una mayor complementariedad entre el Estado y la sociedad civil agraria, representada por cooperativas, organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales (ONG), etc. La privatización de un servicio no debe necesariamente ser interpretada como la renuncia lisa y llana del Estado a su responsabilidad sobre la eficacia del mismo.

La discusión sobre privatizaciones en ALC se ha interpretado como una modificación del carácter público de ciertas acciones hasta ahora desarrolladas por el Estado. Sin embargo, un concepto adicional importante es la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al gobierno de las instituciones públicas y semi-públicas. Esa participación puede contribuir a que las demandas de los usuarios sean incorporadas a las prioridades institucionales y asigna una mayor efectividad y transparencia a las instituciones.

La descentralización, entendida como la redistribución territorial de los mecanismos de decisión pública hacia los gobiernos locales y regionales, constituye otro tema primordial de la reforma estatal conducente a la modernización de la agricultura. Dicho proceso debe concretarse por medio de mecanismos de representación ciudadana; sin embargo, su especificidad reside en que permite un diálogo inmediato entre los actores

locales y regionales y los gobiernos. Ese potencial permite sugerir su capacidad para afianzar el sistema democrático. Para alcanzar eficiencia debe estar acompañado de una correcta desconcentración de recursos.

El concepto de globalidad de los temas contenidos en la agenda agropecuaria se aplica al desarrollo sostenido en función de la responsabilidad social que conlleva y la necesidad de involucrar en él a todos los espacios y sectores de la sociedad. En tal sentido, para contar con una estrategia viable se requieren nuevos sistemas de organización social, tanto en el orden local como regional; son necesarias, asimismo, formas de vinculación entre el sector público y el privado que aseguren una mayor y más directa participación de los actores en las decisiones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales. Esa participación permitiría movilizar más recursos a favor de la sostenibilidad, viabilizar los sacrificios necesarios en esa suerte de contrato social y poner el conocimiento disponible al servicio de las nuevas iniciativas.

En el marco de la integración público-privada que es necesario concretar, debe subrayarse la importancia de algunas funciones que el Estado debe realizar para la promoción del desarrollo sostenible. Existe consenso en el sentido de que la zonificación agroecológica y la planificación del uso de la tierra son componentes esenciales de cualquier estrategia de desarrollo sostenible que se decida adoptar (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe 1990). Un esfuerzo exitoso en ese sentido requiere la participación del sector público, lo cual constituye en muchas áreas un elemento indispensable. La respuesta, en consecuencia, es encontrar nuevos esquemas que permitan que esa participación sea efectiva (CEPAL 1990a).

Otro de los problemas institucionales dentro del sector público es el marcado contraste entre la naturaleza interdependiente de los problemas más acuciantes y la naturaleza fragmentaria de las instituciones con que hoy se cuenta para enfrentar el desafío del desarrollo sostenido (Dovers 1989). En la mayoría de los casos, las interrelaciones entre el medio ambiente, la situación de los recursos naturales y la toma de decisiones en el campo económico, no se reflejan en los sistemas institucionales vigentes; sólo excepcionalmente la definición de las políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales toma en consideración el impacto que ellas podrían tener sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

En tal sentido, el reconocimiento de la agricultura como un sector ampliado señala la importancia que reviste definir disposiciones

institucionales que engloben la nueva dimensión de un sector agroalimentario. Esto permitiría a las autoridades sectoriales definir e instrumentar políticas y programas aplicados al conjunto de las actividades de ese sector.

## *LA REFORMA EN LAS POLÍTICAS*

La modernización incluyente, ampliada y sostenible del sector agroalimentario en ALC requiere un marco de políticas que supere los anteriores enfoques parciales. La desregulación y apertura de las economías abre inmensas posibilidades. Sin embargo, éstas sólo podrán aprovecharse si las ventajas de un funcionamiento más libre de los mercados se traducen en un mayor progreso económico y social de todos los sectores, en especial de los más desprotegidos. Esto supone la existencia de un marco de políticas dirigidas a potenciar las competitividades básicas de los distintos sectores y asegurar el acceso de todos ellos a las oportunidades económicas. En ese marco, las políticas de inversión, de incentivos y de formación de recursos humanos y desarrollo tecnológico adquieren importancia estratégica.

En cuanto se refiere a inversiones e incentivos, las políticas a aplicarse deben estar claramente focalizadas sobre los espacios económicos en los cuales se intenta operar y sobre los grupos a los cuales se busca privilegiar. De esa manera, podrán definirse adecuadas políticas de incentivos a las inversiones en apoyo a dichos grupos y espacios. En ese contexto cobra particular importancia la inversión pública en infraestructura.

La visión ampliada de la agricultura, estrechamente vinculada a la necesidad de competir en los mercados internacionales, permite considerar la eficiencia global del sistema. De nada sirve lograr una gran eficiencia en la producción primaria, por ejemplo, si los costos de transporte a la planta de procesamiento o al puerto de embarque, o los costos de operación del puerto, son varias veces superiores al precio del producto. Por lo tanto, debe existir una clara política de desarrollo, mejora y mantenimiento de infraestructura, de tal manera que la competitividad productiva de los países de la Región no se vea neutralizada por la ineficiencia o altos costos en los procesos de producción, transporte o manipulación.

La revisión de las políticas de protección y subsidios debe efectuarse en consonancia con la situación internacional que enfrenta la Región. En

algunas áreas, ALC enfrenta una competencia fuertemente subsidiada; en consecuencia, el desmantelamiento de aquellas políticas debe realizarse en forma gradual, con la inclusión de esquemas de apoyo a la reconversión y al aumento de la competitividad.

En ese sentido, el apoyo a la innovación tecnológica y la capacitación constituyen políticas esenciales en el esquema de reinserción en la economía mundial. La tecnología es el factor dinámico por excelencia para encarar el desarrollo económico a finales del siglo XX. La competitividad en los mercados tradicionales, el aprovechamiento de las nuevas oportunidades, una integración más eficiente entre agricultura y agroindustria y los desafíos que presenta el uso sostenible de los recursos naturales son aspectos cuyo común denominador es la tecnología. Por otra parte, los adelantos científicos en las ciencias biológicas, la microelectrónica y la informática, ponen de relieve que se cuenta con la base de conocimientos necesaria para enfrentar esos desafíos. Para aprovechar los adelantos citados, es preciso complementar las inversiones en investigación con un esfuerzo de similar o mayor magnitud en cuanto se refiere a los recursos humanos.

## **UNA NUEVA BASE TECNOLÓGICA Y DE RECURSOS HUMANOS**

Con independencia de que el pasaje a una agricultura incluyente, ampliada y sostenible deba fundamentarse en una concepción renovada sobre el significado del desarrollo y en serios ajustes institucionales y de políticas, en realidad sólo será posible si se cuenta con la base de recursos humanos y con las tecnologías necesarias para poner en marcha un nuevo estilo de desarrollo productivo.

El fin del siglo XX es testigo de una revolución científico-tecnológica comparable a la que dio origen a la revolución industrial. Los avances en el campo de la informática, los nuevos materiales y las ciencias biofísicas conforman un campo de oportunidades que están transformando no sólo los patrones de producción predominantes sino la propia forma de organización de las sociedades. El desafío consiste en aprovechar ese potencial para satisfacer los requerimientos del nuevo estilo de desarrollo; para ello debe reconocerse no sólo las oportunidades que representan los nuevos escenarios, sino también las limitantes y las imperfecciones derivadas de los estilos de desarrollo prevalecientes.

## **La apertura**

En la perspectiva trazada, un primer reto es el ajuste del sendero tecnológico al nuevo contexto de desregulación de mercados y apertura económica. Los cambios en los precios relativos obligan a revisar las tecnologías existentes, para asegurar que reflejen efectivamente las disponibilidades relativas de recursos, las ventajas competitivas con que cuenta la Región y los nuevos precios relativos. Sólo así será posible aprovechar el potencial que representan los recursos naturales, no sólo en cuanto se refiere a su amplia biodiversidad, sino también a sus condiciones de suelo, clima y disponibilidad de tierras y aguas, entre otros aspectos. En los productos tradicionales, será necesaria una continua reducción de los costos de producción, con el propósito de mantener la competitividad externa. Por su parte, el aprovechamiento de las oportunidades de diversificación y una mayor participación en los mercados de productos exóticos, subproductos y derivados agropecuarios de uso en la industria manufacturera, farmacéutica, de aceites y resinas, y otros insumos de uso industrial, requieren un continuo esfuerzo de investigación y desarrollo. Esos mercados son muy dinámicos y mantener la participación en ellos sólo será posible mediante el pleno aprovechamiento del potencial de los recursos biológicos disponibles, así como con el desarrollo y/o mejoramiento de las tecnologías de procesamiento agroindustrial y de transformación industrial.

## **La visión ampliada**

En la agricultura ampliada, los límites intersectoriales se desdibujan y los procesos productivos a nivel de finca, procesamiento y comercialización se hacen cada vez más interdependientes. Resulta imposible aumentar la eficiencia productiva de una etapa del proceso si no se considera la naturaleza de sus encadenamientos con las restantes. La base tecnológica y, por lo tanto, el propio diseño de los procesos de investigación y desarrollo deben reconocer esa interdependencia. La Región cuenta con una buena infraestructura y con recursos humanos para el desarrollo tecnológico de la agricultura propiamente dicha; sin embargo, los esfuerzos que se realizan para lograr consolidar los restantes componentes del "sector ampliado" son hasta ahora débiles y dispersos. La corrección de esos sesgos y deficiencias es una prioridad inmediata.

## **La conservación de los recursos**

Los desafíos que la Región enfrenta en cuanto a la modernización de su base productiva deben ser contextualizados en cuanto a la necesidad

de conservar los recursos con una visión pragmática. La situación actual de recursos naturales en la Región, así como la creciente globalización de la temática de la conservación y el desarrollo sostenible, hacen imperativo incluir objetivos y metas ambientalistas en los diseños básicos de los sistemas de producción primaria, transformación, transporte, manufactura, energía y otros.

En cuanto se refiere a la agricultura propiamente dicha, algunas de las prioridades son: realizar esfuerzos con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos genéticos originarios, bien adaptados y, en consecuencia, más eficientes, como base para esquemas de producción sostenibles; poner mayor énfasis en el desarrollo de tecnologías de manejo —fincas, sistemas, cultivos, recursos—; aprovechar las biotecnologías como punto de partida para obtener los incrementos requeridos para lograr mayor producción y productividad.

### **La base institucional**

Para atender a aquellas prioridades, se deberá modernizar y reforzar la infraestructura institucional de generación y transferencia de tecnología, tanto en lo referido a los recursos humanos y presupuestarios como a la concepción organizativa, con la finalidad de que se adapten a las demandas actuales.

Los escenarios políticos, económicos y científicos en que se desenvuelven los procesos tecnológicos requieren ajustes institucionales que establezcan nuevas formas de vinculación entre el sector público y el privado y faciliten la integración y articulación de la investigación agropecuaria con la agroindustrial. Asimismo, deben establecerse esquemas de financiamiento y lograrse legislación adecuada en las áreas de propiedad intelectual y bioseguridad.

Además de la modernización de la base tecnológica, se requieren importantes esfuerzos en relación con los recursos humanos. A pesar de las inversiones realizadas en el pasado, la crisis y los profundos cambios en curso en el propio estilo de desarrollo por promover, hacen que buena parte de los recursos humanos con que hoy cuenta la Región no tengan la sensibilidad, visión sistémica, capacidad gerencial y conocimientos técnicos necesarios para los desafíos que se presenten.

## **La capacitación y el desarrollo de recursos humanos**

Una agricultura moderna, equitativa y sostenible no se alcanzará sólo con un cambio conceptual; se requieren también otros enfoques y formas de acción, y renovadas tecnologías sociales y productivas. Con el fin de lograr esos cambios hace falta un nuevo perfil de recursos humanos y una profunda transformación del proceso de educación y capacitación. En el orden global, se requieren promotores y gerentes de proyectos de modernización, personal hábil para identificar las nuevas oportunidades y con capacidad de liderazgo que le permita integrar las propuestas productivas y aprovecharlas, muchas veces en un ámbito sujeto a contingencias inesperadas que hacen necesario articular los elementos más heterogéneos. Se trata, en otras palabras, de cumplir con los requerimientos institucionales vinculados a las características básicas del sector ampliado, a las interrelaciones entre el sector público y el privado, y a la creciente flexibilidad que caracteriza a las estructuras sociales y económicas del mundo moderno.

En términos más específicos, la modernización agropecuaria requerirá el conocimiento y dominio de ciertas tecnologías de punta, con el fin de poder competir en mercados cada vez más dinámicos y sofisticados. Áreas tales como la biotecnología, la microelectrónica y la informática suplirán insumos cada vez más estratégicos. Sin embargo, en la mayoría de los casos esas son áreas de especialización muy poco desarrolladas, desarticuladas con respecto a los procesos productivos; la revisión de los programas universitarios y la creación de alternativas de capacitación continua, dinámicas, flexibles y de fácil acceso, constituyen una importante prioridad.

En lo que se refiere al medio ambiente y al desarrollo sostenible, se requiere una revisión integral de las actividades de formación de recursos humanos. La dimensión de los recursos naturales no puede ser vista como un aspecto complementario; debe ser tratada como un componente integrado a toda la labor educativa desde el nivel primario. Asimismo, la incorporación de esos aspectos en los programas educativos debe tomar en cuenta las características locales y las alternativas más efectivas para el manejo de los recursos disponibles en cada comunidad. Conseguir esto implicará no solo la revisión de los programas, contenidos y metodologías educativas, sino también un persistente trabajo para capacitar a los propios educadores. Paralelamente, es necesario promover programas de capacitación de adultos, entrenamiento en servicio y a distancia, y otros mecanismos no formales, con el propósito de incorporar paulatinamente a todos los sectores de la comunidad.

En la educación superior hacen falta nuevas disciplinas y enfoques que los sistemas actuales están lejos de cubrir. Se debe destacar aquí la importancia de los aspectos referidos a la gestión, pues las tecnologías de la sostenibilidad tienden a depender menos de los recursos de capital y a ser más intensivas en manejo y organización. Aparecen nuevas áreas por cubrir y necesidades de mayor integración de las disciplinas tradicionales. Las diversas áreas relacionadas con la ecología y la biotecnología constituyen campos en los cuales la Región tiene, como ya apuntáramos, deficiencias significativas; paralelamente, los enfoques tradicionales de formación profesional en el orden agrícola, pecuario y forestal se muestran obsoletos y fuera de contexto con respecto a las necesidades de carácter sistémico que plantea el desarrollo sostenible.

## *LA NECESIDAD DE NUEVOS INDICADORES SECTORIALES*

Las propuestas esbozadas en este documento implican un cambio significativo en el marco de referencia utilizado para el seguimiento de acciones. Por lo tanto, los indicadores por utilizar tendrán que ser redefinidos, con el fin de reflejar ese nuevo marco, tanto a nivel agregado —o "macro"— como a nivel de empresa, o "micro". A nivel macro, las cuentas nacionales por una parte clasifican a la agricultura como sector productor de bienes primarios y, por otra, sólo miden aspectos cuantitativos de crecimiento económico, sin consideraciones cualitativas —tales como calidad de vida y equidad—, sin considerar relaciones intersectoriales y sin posibilidad de medir aspectos intertemporales, incluidos el uso y deterioro de los recursos naturales.

A título de ejemplo, desde el punto de vista de la equidad puede citarse el trabajo sobre indicadores del PNUD en el cual se analiza la fórmula del PIB ajustado por la capacidad de compra, desarrollada por el Proyecto de Comparación de Precios, la cual intenta medir la satisfacción de necesidades que permite una vida digna (UNDP 1990).

Desde la perspectiva de la agricultura ampliada, resulta imprescindible redefinir conceptos para el relevamiento estadístico, tanto desde el punto de vista de las cuentas nacionales como desde una óptica censal. En efecto, la visión del sector agroalimentario como unidad de análisis demanda una visión integral, y no debe considerarse como mera sumatoria de partes, tal como se hace actualmente debido a la información disponible.

Desde el punto de vista de los recursos naturales, es necesaria la redefinición tanto a nivel macro como micro. A nivel macro, las cuentas nacionales no consideran el valor de los recursos como costo; de ese modo, no sólo sobredimensionan los beneficios económicos, sino que cuentan como algo positivo la tala de bosques, por ejemplo, ya que en esa perspectiva todo es beneficio. Por lo tanto, se necesita una contabilidad económica que considere el costo de la pérdida de recursos naturales, ya sea por su explotación, como en el caso de la madera, o por su mal uso, como sucede con los suelos y las aguas. A nivel micro es preciso definir indicadores que incluyan en el concepto de productividad el deterioro de recursos, es decir el "aporte" de los recursos naturales al valor del producto.

Estas son sólo algunas ideas sobre el tema. Se hace necesario un profundo análisis que involucre a diversos grupos nacionales e internacionales e incluya a especialistas de diversas disciplinas, con el propósito de desarrollar el enfoque sistémico requerido.

## BIBLIOGRAFIA

- ARNADE, C.; L. FLETCHER. 1990. Measurement of the Importance of the Agroindustry Complex in the Economies of Latin America and the Caribbean. Documento Interno. Programa I. IICA. San José, Costa Rica.
- ALTENBURG, T.; HEIN, W.; WELLER, J. 1990. El desafío económico de Costa Rica: Desarrollo agroindustrial como alternativa. San José, Costa Rica, Departamento Ecuménico de Investigaciones. 304 p.
- BANCO MUNDIAL. 1986. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D. C.
- BID. 1989. Segunda consulta sobre el medio ambiente. Comité del Medio Ambiente. Anales de la segunda reunión con entidades públicas y organizaciones no gubernamentales vinculadas con la protección ambiental y la conservación de recursos naturales en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. 24 al 26 de mayo de 1989.
- \_\_\_\_\_. 1990. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe. Washington. 322 p.

**BORJA, J. 1984. Persistencia, crisis y reconocimiento de los poderes locales. Pensamiento Iberoamericano 5a: 145-155.**

**BRUNDTLAND, H.G. 1989. Sustainable Development: An Overview. Journal of the Society for International Development 2/3: 13-16.**

**BUDOWSKI, T. 1990. Hacia una Centroamérica verde. Ecoturismo a la tica. San José, Editorial DEI.**

**CALDERON, F.; DOS SANTOS, M. 1990. Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre. Buenos Aires. CLACSO (mimeo). 28 p.**

**CALDERON, F.; PIÑEIRO D.; CHIRIBOGA M. 1991. Hacia una modernización democrática e incluyente del agro latinoamericano. Informe de consultoría (mecanografiado). San José, IICA. 62 p.**

**CHIRIBOGA, M. 1990. Elementos básicos para una propuesta sobre el tema de la equidad. IICA, San José. Serie Publicaciones Misceláneas. 16 p.**

\_\_\_\_\_ ; **PLAZA, O. 1990. Políticas diferenciadas para el desarrollo rural (mimeo). San José, IICA. 84 p.**

**COMISION DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. 1990. Nuestra propia agenda. Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 1990a. Elementos para una política ambiental eficaz. In Reunión técnica de expertos gubernamentales "Hacia un desarrollo ambientalmente sustentable". (12-14 de septiembre, 1990, SANTIAGO, CHILE).**

\_\_\_\_\_. **1990b. Estrategia internacional del desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe. Vigésimo tercer período de sesiones. (3-11 de mayo, 1990, CARACAS, VEN.).**

CEPAL 1990c. La dimensión ambiental de las políticas económicas en América Latina y el Caribe. In Reunión técnica de expertos gubernamentales "Hacia un desarrollo ambientalmente sustentable". (12-14 de septiembre, 1990, SANTIAGO, CHILE).

\_\_\_\_\_ ; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). 1990. Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe. In Reunión técnica de expertos gubernamentales "Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sustentable". (12-14 de septiembre, 1990, SANTIAGO, CHILE).

\_\_\_\_\_. 1991. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago, Chile.

DE JANVRY, A. *et al.* 1988. Rural Development in Latin America: an Evaluation and a Proposal. IICA. 153 p.

DOVERS, S. 1989. Sustainability: Definitions, Clarifications and Contexts. Sustainable Development: From Theory to Practice. Development. Journal of the Society for International Development 1989: 2/3.

GALLOPIN, G. 1989. Sustainable Development in Latin America: Constraints and Challenges. Sustainable Development: from Theory to Practice. Development. Journal of the Society for International Development 1989: 2/3.

GIRT, J. 1990. The Sustainable Development of Agricultures in Latin America and the Caribbean: Strategic Recommendations. Informe preparado para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

GORDILLO, G. 1989. Campesinos al asalto del cielo; una reforma agraria con autonomía. México, Ed. Siglo XXI. 282 p.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (IDRC). 1990. The Global Research Agenda. A South-North Perspective. Ottawa, Ont., Searching Series/IDRC. 40 p.

LANG, I. 1988. Inside Development in Latin America. A Report from the Dominican Republic, Colombia and Brazil. EE. UU.

- LIPTON, K. L. 1991. Farming Illustrates Linkages in U. S. and World Economies. Food Review: 14(1).
- MANDLER, P. 1987. Sobre indicadores de la importancia económica de la agricultura y sus limitaciones. IICA. Programa I. Documento interno.
- MULLER, G. 1989. As Relações Industria-Agricultura e os Padrões Agrarios no Brasil In Rascunho, No. 2, Faculdade e Ciencias e Letras. UNESP, Araraquara. 51 p.
- MUNN, R. E. 1989. Towards Sustainable Development: an Environmental Perspective. Sustainable Development: from Theory to Practice. Development. Journal of the Society for International Development 1989: 2/3.
- MYRICK, A. 1979. The Benefits of Environmental Improvement. Theory and Practice. Resources for the Futures. Baltimore y Londres.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO). 1990. Desarrollo rural sostenible en ecosistemas frágiles en América Latina y el Caribe. Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. (9-13 de julio, 1990, SANTIAGO, CHILE). LARC/90/3.
- PEARCE, D. 1989. An Economic Perspective on Sustainable Development. Sustainable Development: from Theory to Practice. Development. Journal of the Society for International Development: 2/3.
- PIÑEIRO, M. E. 1987. Modernización agropecuaria y relaciones intersectoriales. San José, Costa Rica, IICA.
- \_\_\_\_\_. 1989. Los desafíos tecnológicos para la reactivación de la agricultura en la década de 1990. In Memorias del Seminario Retos para la Investigación y la Extensión Agropecuarias en América Latina y el Caribe. (29 de agosto al 1 de setiembre, 1989, ASCOCHINGA, CORDOBA, ARG.).
- POMAREDA, C. 1999. Public Policy and Institutional Challenges in the Achievement of Sustainable Agriculture. Ponencia en la Conferencia Internacional sobre "The Ecological Economics of Sustainability:

**Making Local and Short-Term Goals Consistent with Global and Long-Term Goals". (Mayo 21-23, 1990).**

\_\_\_\_\_. 1991. **El sector agroalimentario: modernización y articulación intersectorial.** IICA. Serie Documentos de Programas (en prensa).

\_\_\_\_\_; TORRES, J. (eds). 1990. **Modernización de la agricultura de ALC.** IICA. Serie de Publicaciones Misceláneas.

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA).** 1990a. **Cuestiones ambientales prioritarias en evolución. Informe del Director Ejecutivo. Segundo período extraordinario de sesiones. (1-3 de agosto, 1990, NAIROBI).**

\_\_\_\_\_. 1990b. **Los principales problemas ambientales de América Latina y el Caribe. In Primera Reunión de Expertos de Alto Nivel Designados por los Gobiernos para revisar el borrador del Plan de Acción para el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe. (10-13 de julio, 1990, SANTIAGO, CHILE).**

**THE WORLD BANK.** 1987. **Sustainability Issues in Agricultural Development.** T.J., Davis; I.A., Schirmer (eds). Washington, D.C.

**THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT.** 1987. **Our Common Future.** Oxford - Londres.

**TORRES, J. A.** 1991. **Transformaciones estructurales y relaciones intersectoriales de la agricultura en ALC.** IICA. Serie Documentos de Programas no. 22.

**TOURAINÉ, A.** **Actores sociales y sistemas políticos en América Latina.** PREAL. 256 p.

**TRIGO, E. J.** 1989. **Los Sistemas Nacionales de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en la década de 1990. In Memorias del Seminario Retos para la Investigación y la Extensión Agropecuaria en América Latina y el Caribe. (19 de agosto al 1° de setiembre, 1989, ASCOCHINGA, CORDOBA, ARG.).**

**TRIGO, E. J. 1990. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.**

\_\_\_\_\_ ; **RUNSTEN D. 1989. Hacia una estrategia tecnológica para la reactivación de la agricultura de América Latina y el Caribe. IICA, San José, Costa Rica.**

**UNDP. 1990. Human Development Report. N.Y. Oxford University Press.**

**UNDP. 1991. Human Development Report. N.Y. Oxford University Press. 202 p.**

**UNDP-CEPAL. 1990. Desarrollo sin Pobreza. II Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (20-23 de noviembre, 1990, QUITO, EC.).**

**WILLIAMS, M. 1989. Sustainable Development: a SID Perspective. Sustainable Development: from Theory to Practice. Development Journal of the Society for International Development 1989: 2/3.**



## RESUMEN

### EVOLUCION DE LA COOPERACION TECNICA: DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL AL FIN DE LA GUERRA FRIA

Los organismos de cooperación internacional tal como se los conoce hoy, fueron creados a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando el conjunto de naciones victoriosas, con el objetivo de evitar nuevos conflictos, adoptaron una estrategia global en la cual el interés común y la visión de un mundo interrelacionado comenzaron a recibir especial atención.

De esa forma, a la creación de las Naciones Unidas y de su sistema de organismos técnicos especializados —proceso iniciado en 1945— y la puesta en marcha de la Organización de los Estados Americanos en 1948,<sup>1</sup> con su correspondiente Sistema Interamericano, les siguen otros organismos que abarcan una variada gama de mandatos técnicos, de amplia cobertura geográfica.

La percepción general de los países industrializados era la posibilidad de utilizar con fines pacíficos el conocimiento científico y tecnológico desarrollado, en parte, como consecuencia del esfuerzo realizado durante la guerra. En el campo específico de la agricultura y la alimentación, la cooperación internacional se desarrolló a partir de un conjunto de temas o cuestiones centrales, un marco conceptual y político que le dio coherencia y una serie de instituciones y programas que fueron los principales instrumentos para canalizar la solidaridad internacional.

---

<sup>1</sup> El IICA fue creado en 1942.

El foco de la agenda internacional de la posguerra de 1945 fue la necesidad de alimentar a una población en crecimiento geométrico, como consecuencia del desarrollo de antibióticos y otros avances de importancia en el campo de la medicina. Por lo tanto, durante la década de los cincuenta los esfuerzos para combatir el hambre se concentraron en el control poblacional, la ayuda alimentaria y la difusión de la tecnología productiva. Los esfuerzos durante los años sesenta se centraron en el desarrollo y difusión de la tecnología orientada a la intensificación de la agricultura, con la incorporación de nuevas variedades y de insumos de origen fundamentalmente químico (fertilizantes, pesticidas). Ese esfuerzo culminó con la llamada Revolución Verde que, al unir la utilización de especies de alto rendimiento genético con un adecuado manejo agronómico, logró notables incrementos en los rendimientos unitarios de granos básicos.

*La transmisión del conocimiento* constituyó el eje central sobre el cual habría de girar la concepción y organización de la cooperación agropecuaria internacional. El envío y la formación de *expertos* en disciplinas vinculadas en forma directa con la tecnología agropecuaria pareció lo más obvio; también se consideraron naturales sus consecuencias en el diseño de instituciones. Más tarde comenzó a hacerse evidente que, para superar algunas trabas importantes que impedían aumentar la producción y la productividad agropecuaria, la difusión del conocimiento sobre nuevas tecnologías no resultaba suficiente. Así, entre otros elementos, surgió la necesidad de lograr cambios en las estructuras económicas y sociales, como condición para resolver en ciertos casos los problemas de la población rural, de la producción y de la tecnificación agrícola.

En ALC, sin embargo, esa estrategia de la cooperación internacional tuvo menor impacto que en otras partes del mundo. Eso obedeció a que en la mayoría de los países de la Región se había adoptado una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, la cual requería una política macroeconómica que discriminaba negativamente al sector rural. De esa manera, el conjunto de las importantes innovaciones tecnológicas y las reformas estructurales tuvieron un alcance limitado. En la década de los setenta surgen *los proyectos de desarrollo rural integrado (DRI)*, vinculados al tema, no resuelto, del campesinado y a la transformación de las estructuras agrarias tradicionales. La bonanza económica mundial y, más recientemente, los excedentes financieros provenientes del reciclaje de los petrodólares, hicieron posible la financiación de ese tipo de proyectos; se pudieron contrarrestar, mediante ese mecanismo, efectos negativos de políticas

con sesgo antiagrario prevalecientes en ese período en la mayoría de los países de ALC hasta que la crisis de la deuda externa hizo irrupción en la década de los ochenta y, con ella, el planteo de la necesidad de atacar frontalmente los problemas del proteccionismo, de la deuda externa y la falta de acceso a la tecnología de punta.

Desde el punto de vista conceptual, las cuestiones centrales de la cooperación internacional se ordenaron y articularon de acuerdo con la *teoría del desarrollo*, elaborada a partir de finales de los años cuarenta con base en la experiencia sufrida durante la crisis de los años treinta y el contexto de posguerra.

En términos generales, se proponía acortar camino a través de la repetición de enfoques exitosos en otros países, aún cuando respondieran a realidades distintas. En ese contexto se consideró al Estado como el promotor natural de la transformación económica y social, y se preconizó el uso de la planificación como un método efectivo de asignación de recursos de desarrollo. En ese esquema, se dio particular importancia al crecimiento industrial como elemento central del desarrollo económico y social relegando, de alguna manera, la gravitación de los demás sectores, en particular del agropecuario. En este sector, el desarrollo tecnológico y su difusión quedó en manos del Estado debido a que por sus características y a las del marco legal vigente no permitían la apropiación de beneficios económicos por parte de agentes privados.

Esas instituciones oficiales se convirtieron en los principales interlocutores nacionales de las organizaciones dedicadas a canalizar la cooperación internacional en el área agrícola. La forma operativa más importante de la cooperación técnica se basó en la transmisión de conocimientos y experiencias mediante el asesoramiento de expertos internacionales. Ese estilo de trabajo era coherente con la visión del desarrollo ya mencionada. Los expertos tenían la misión de transmitir la metodología y resultados de experiencias exitosas generadas en los otros países.

## **EL CONTEXTO DE LOS NOVENTA: HACIA UNA AGENDA COMUN**

La segunda parte de la década de los ochenta constituye un período muy rico de la historia contemporánea por la cantidad e importancia de los hechos acontecidos en dicho lapso. Se inicia con el fin de la Guerra Fría y continúa con la crisis del socialismo en el Este europeo; en ALC

adquieren especial importancia el retorno de los sistemas democráticos y los procesos de ajuste y apertura económica e integración que se generalizan en la Región.

La estrategia de desarrollo seguida por la mayoría de los países de la Región no parece una propuesta viable para dar respuesta a los problemas y desafíos que se enfrentan. Si bien no ha surgido aún un marco conceptual que articule una nueva estrategia de desarrollo para ALC, se pueden anotar algunos elementos que contribuyan a la definición de ese nuevo modelo de desarrollo. Por un lado, parecen haber perdido validez dos postulados que constituían los ejes centrales de la teoría tradicional: *la suficiencia del marco nacional* y *la posibilidad de copiar otras experiencias exitosas*.

Sin embargo, la ausencia de un nuevo esquema de desarrollo para ALC condiciona las posibilidades de recuperación. Más aún, la consolidación de una nueva agenda que reconozca las prioridades y urgencias de la Región sólo será viable en la medida en que ese conjunto de temas se encuadre en una nueva estrategia de desarrollo.

En un primer balance se nota que se alcanzó en buena medida el objetivo de alejar el peligro del problema del hambre en el mundo y tecnificar la agricultura, y ha quedado demostrado que el problema del hambre, por cierto localizado en regiones muy específicas, es producto de la pobreza y no de la oferta alimenticia. Un testimonio de los resultados alcanzados es la autosuficiencia alimentaria alcanzada en China, India y el Sudeste asiático.

Quizás por estos éxitos obtenidos, son otros los temas que surgen en la agenda internacional: la conservación de recursos naturales y el medio ambiente, el combate a la producción de sicotrópicos y la neutralización de migración desordenada hacia las naciones desarrolladas. Si bien el Tercer Mundo en general, y ALC en particular, son igualmente sensibles y comparten la importancia de los temas antes aludidos, el rango de problemas es más amplio, ya que los nuevos temas se añaden a los "viejos temas" aún no resueltos. En efecto, problemas vinculados al proteccionismo agrícola, la deuda externa, las renovadas necesidades en materia de modernización y el problema estructural de la pobreza, conforman el abanico de asuntos que para ALC siguen teniendo especial prioridad y urgencia, ante la necesidad de salir de la crisis y reiniciar un proceso sostenido de crecimiento.

La situación que se registra en las vísperas de un nuevo siglo presenta una serie de elementos que la diferencian nítidamente de la que prevalecía en los estadios iniciales de la cooperación. En aquella época parecería haber existido una mayor coincidencia entre los países donantes y los receptores acerca de temas y prioridades. *Había una agenda común, aunque los temas allí identificados no eran de naturaleza compartida, sino que afectaban en especial —al menos de un modo directo— a los países en vías de desarrollo.* Hoy, en cambio, se estaría produciendo la situación inversa: *hay temas de interés compartido, es decir que afectan tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados, aunque no se ha logrado definir una visión conjunta que considere los legítimos intereses de ambas partes.*

La construcción de una agenda común requiere, como condición previa, el reconocimiento de tres aspectos importantes. Primero que la consolidación de una paz mundial tiene que estar sustentada por todas las naciones y para ello es importante que todos los países se sientan parte integral del sistema internacional. En segundo lugar, los países desarrollados han dado especial prioridad a una serie de temas que los afectan de modo directo y que reflejan el alto nivel de interdependencia que existe en vastas partes del mundo. Cualquier estrategia orientada a la búsqueda de soluciones parciales o aisladas tendrá un éxito limitado. Por último, cabe recordar que *esos temas tienen una fuerte vinculación con los problemas no resueltos del desarrollo agropecuario.*

## **ALGUNAS AREAS PRIORITARIAS PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

A partir de la visión sistémica e integradora que debe prevalecer al encarar la solución de los problemas que aquejan al mundo, cabe reflexionar acerca de los desafíos que debe enfrentar el sector agropecuario en las vísperas de un nuevo siglo:

*En el orden internacional, es esencial el consenso en materia de comercio, inversión y acceso a la tecnología.*

*En el orden regional, debe continuarse con los esfuerzos conducentes a afianzar la liberalización comercial e integración económica de ALC; en dicho proceso se adjudica a la agricultura un papel más protagónico que el desempeñado en etapas anteriores.*

*En el orden nacional*, la tarea debe centrarse en mejorar la competitividad de la agricultura, con el desarrollo y el fortalecimiento de los vínculos productivos. Al mismo tiempo, deben crearse las condiciones para lograr la incorporación de los pequeños productores al proceso productivo y la compatibilización de las necesidades productivas presentes con las demandas de las próximas generaciones.

Con base en esas consideraciones, es posible identificar un grupo de áreas en las cuales la cooperación internacional deberá concentrar esfuerzos en la próxima década, con el propósito de colaborar de manera efectiva en la reactivación económica de la Región:

- a. Apoyo a la promoción del comercio internacional en una doble vertiente: reducir las restricciones comerciales vigentes en la actualidad y desarrollar nuevas estrategias para el mejor aprovechamiento de las oportunidades existentes.
- b. Creación de mecanismos institucionales que faciliten el acceso a la tecnología de punta y permitan profundizar las naturales ventajas comparativas con que cuenta la Región.
- c. Apoyo a los procesos de integración subregional y regional dirigidos a la construcción de espacios económicos ampliados.
- d. Apoyo a los esfuerzos hemisféricos conducentes a lograr una agricultura sostenible en el largo plazo y cuidadosa con respecto al medio ambiente.
- e. Apoyo a los procesos de ajuste y reforma institucional, tanto en el orden nacional como regional.

## **REFLEXIONES SOBRE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA AGRICULTURA: DIEZ PROPUESTAS OPERACIONALES**

Los vertiginosos cambios que ha traído aparejado el contexto internacional de los noventa se ponen en evidencia por el fin de la Guerra Fría, la ruptura del modelo de desarrollo seguido por la Región, la irrupción de nuevos oferentes y demandantes de ayuda y la aparición de nuevos temas en la agenda de cooperación. Surge como corolario la necesidad de efectuar algunos ajustes al modelo tradicional de cooperación para recuperar la efectividad perdida. Para ello, se sugiere

una serie de ajustes y redefiniciones que, en el plano operativo, asumirían la forma de las siguientes propuestas:

- Apoyo a la articulación, promoción y organización de foros de discusión participativa sobre temas relevantes para el futuro de la Región.
- Reconocimiento de un nuevo marco temático multisectorial, que es resultado de la visión ampliada de la agricultura y que enfatiza la necesidad de *extender las instancias de diálogo de los organismos de cooperación técnica a todas las agencias de gobierno donde se toman decisiones que afectan, directa o indirectamente, el desempeño del sector.*
- Necesidad de lograr una mayor flexibilidad operativa, a fin de poder adaptarse a las condiciones cambiantes del escenario internacional. A tal efecto es preciso contar con un balanceado conjunto de opciones de cooperación regional para dar respuestas adecuadas a los requerimientos de los países.
- Profundización de las tareas en apoyo a los procesos de integración como reconocimiento a una nueva dimensión supranacional. *A tal efecto, se propone que las instituciones de cooperación continúen la tarea de apoyo participativo a los foros político-técnicos de integración. Entre las actividades a llevar a cabo asume especial importancia las que están vinculadas con la conservación de recursos naturales en áreas agroecológicas comunes a dos o más países.*
- El creciente protagonismo de las instituciones del sector privado, en particular de las ONG, en el contexto de los procesos de reforma institucional en curso en la Región, plantea la necesidad de *estimular aquellas acciones que viabilicen una nueva asociación entre el sector público y el sector privado, y el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones sociales.*
- En la medida en que no se resienta el necesario proceso de ajuste que debe conducir al logro de la gobernabilidad económica en buena parte de los países de la Región, es oportuno *destinar fondos especiales para las áreas de inversión de lenta maduración (como los recursos naturales) y para la creación de mecanismos de compensación a quienes más han sufrido los efectos del ajuste.*

- *Redefinición de los roles de la intermediación, tradicionalmente orientada a tareas en el ámbito científico y que ahora, con el predominio de la macroeconomía, debería acentuar la acción de "broker" entre los organismos de financiamiento multilateral y los países.*
- *Apoyo a la generación y diseminación de información sobre oportunidades de inversión con el fin de incentivar emprendimientos conjuntos (joint ventures) del sector privado de diferentes países.*
- *Renovación del énfasis puesto en el área de capacitación y formación de recursos humanos. Se propone que los organismos de cooperación técnica y financiera sumen esfuerzos al de los países de la Región para preparar a las nuevas generaciones a hacer frente a los desafíos emergentes de la tercera revolución tecnológica.*
- *Intensificación de la coordinación interinstitucional entre agencias de cooperación, para facilitar el intercambio entre organizaciones dentro de un país y con organizaciones de otros países.*

## **INTRODUCCION**

**El mundo vive profundos cambios estructurales que definen nuevos parámetros en las relaciones internacionales, tanto en el orden político como económico. El fin de la Guerra Fría, la crisis de las economías centralmente planificadas, la tendencia a la conformación de espacios económicos ampliados y los procesos de apertura e integración en América Latina y el Caribe (ALC) constituyen claros ejemplos de los cambios ocurridos en la última década, cuyas implicaciones permiten anticipar la conformación de un nuevo orden internacional.**

**El sistema mundial de cooperación técnica y financiera, creado y consolidado al amparo de las condiciones político-económicas vigentes en las décadas de los cincuenta y los sesenta, no permanece al margen de ese proceso de profundas transformaciones. Por el contrario, existen evidencias que indicarían la necesidad de su readecuación a las nuevas condiciones.**

**La aparición de nuevos temas prioritarios, el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones industriales seguido por la mayoría de los países de la Región, la irrupción de otras demandas de ayuda externa, el desenlace de la crisis de la deuda externa y las nuevas formas de vinculación del Estado con la sociedad civil, son indicadores que refuerzan la conveniencia de volver a analizar las estructuras organizativas de la cooperación, sus estrategias y los principales temas de su agenda.**

**Ante esa situación, el IICA ha elaborado el presente documento con el objetivo de aportar nuevas ideas y posibles propuestas que podrían resultar útiles en el proceso de ajuste de la cooperación internacional al nuevo contexto mundial.**

En el primer Capítulo de este documento se describen sucintamente algunos de los aspectos en que estuvo sustentada la cooperación técnica. Se asigna especial importancia a la evolución de los temas de la agenda, como también al marco conceptual, político e institucional que, de algún modo, persiste desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

En el segundo Capítulo se pasa revista a los cambios en el contexto internacional y a la aparición de nuevos temas con respecto a los cuales, si bien existe un interés compartido entre el Norte y el Sur, es necesario lograr una gradual convergencia en cuanto al enfoque y las responsabilidades a asumir por cada uno de los participantes. También se señala que la construcción de una agenda común para la década de los años noventa debe partir de la necesaria priorización de los temas desarrollo y democracia.

Seguidamente, en el tercer Capítulo, a partir del análisis de los temas prioritarios para el sector agropecuario en el orden internacional, regional y nacional, se identifican las principales áreas en las cuales la cooperación internacional debería concentrar esfuerzos en el curso de esta década. Adquieren relevancia, entre otros temas, la promoción del comercio agropecuario, el acceso a la tecnología de punta y el desarrollo de una agricultura sostenible.

La creciente multisectorialidad de los temas, la flexibilidad en la capacidad de respuesta y la nueva realidad supranacional son algunas de las pautas para la definición de 10 propuestas sobre las nuevas formas y el estilo de la cooperación técnica para la agricultura, que se presentan en el cuarto Capítulo.

En el último Capítulo se efectúan, a modo de reflexiones finales, algunas consideraciones sobre el deseo de un mayor protagonismo prevaleciente en la Región dentro del nuevo contexto mundial, y sobre el impacto positivo que esa nueva actitud podría generar en el ámbito de la cooperación internacional.

## **EVOLUCION DE LA COOPERACION TECNICA: DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL AL FIN DE LA GUERRA FRIA**

Los organismos de cooperación internacional nacen y toman rápido impulso después de la Segunda Guerra Mundial. Es esa una época de

las relaciones internacionales particularmente vigorosa y productiva, durante la cual los países victoriosos en la confrontación bélica, preocupados por la posibilidad de nuevos conflictos, adoptan una estrategia global en la cual el interés común y la visión de un mundo interrelacionado reciben especial atención.

En ese contexto, a la creación de las Naciones Unidas y su sistema de organismos técnicos especializados —proceso iniciado en 1945— y la puesta en marcha de la Organización de los Estados Americanos en 1948,<sup>2</sup> con su correspondiente Sistema Interamericano, les siguen otros organismos que abarcan una variada gama de mandatos técnicos, de amplia cobertura geográfica.

Esas instituciones fueron concebidas a partir de una percepción pragmática de la realidad. Los países industrializados, en parte como consecuencia del esfuerzo realizado durante el conflicto mundial, habían concretado un significativo esfuerzo tecnológico e industrial que podría ser utilizado con fines pacíficos y como instrumento de desarrollo.

En el campo específico de la agricultura y la alimentación, la cooperación internacional se desarrolló a partir de un conjunto de temas o cuestiones centrales, de un marco conceptual y político que le dio coherencia y de una serie de instituciones y programas que fueron los principales instrumentos para canalizar la cooperación internacional.

## *LOS TEMAS DOMINANTES EN EL SECTOR AGROPECUARIO*

Si bien la cooperación en el campo de la agricultura debe ser considerada como un subconjunto de la ayuda externa global,<sup>3</sup> concitó en los momentos iniciales una parte considerable de la atención —y de los

---

<sup>2</sup> El IICA fue creado en 1942.

<sup>3</sup> De un modo general, los esfuerzos de cooperación estuvieron orientados en sus comienzos a la creación de un nuevo orden mundial en el cual pudiesen emerger oportunidades sociales y económicas de las secuelas de la guerra. El Plan Marshall se constituyó en la plataforma de lanzamiento para la reconstrucción de Europa. Una revolución de "crecientes expectativas" comenzó a difundirse por Asia, Medio Oriente, África y Latinoamérica. En razón de que los países menos desarrollados carecían de las condiciones básicas para iniciar un proceso de crecimiento económico, se canalizaron importantes esfuerzos hacia las áreas de infraestructura física y habilidades técnicas.

recursos— de los donantes para combatir el problema del hambre, que se había hecho sentir en especial en los países directa o indirectamente afectados por la guerra, aunque de manera más permanente y estructural en los países más atrasados.

Era previsible que la paz y el rápido mejoramiento de los niveles de salud —merced a la difusión masiva de antibióticos y vacunas— disminuirían en forma notoria las tasas de mortalidad y provocarían un crecimiento explosivo de la población mundial, que sufriría hambre si no aumentaba de manera sustancial la producción de alimentos. Como resultado, los esfuerzos para combatir el hambre se centraron en el control de la población, en la ayuda alimentaria y en la diseminación de tecnología productiva.

Los esfuerzos para lograr niveles satisfactorios de seguridad alimentaria se redoblaron durante los años sesenta por medio de la incorporación de nuevas variedades y de insumos de origen fundamentalmente químicos (fertilizantes, pesticidas). Ese esfuerzo culminó con la Revolución Verde que, al unir la utilización de especies de alto rendimiento genético con un adecuado manejo agronómico, logró notables incrementos en los rendimientos unitarios de granos básicos.

El paradigma se basaba en la experiencia de Estados Unidos a partir de la década de los años treinta. La transmisión del conocimiento constituyó el eje central sobre el cual habría de girar la concepción y organización de la cooperación agropecuaria internacional. El envío y la formación de expertos en disciplinas vinculadas en forma directa con la tecnología agropecuaria pareció lo más obvio y, con base en ello, se diseñaron las instituciones correspondientes. Más tarde comenzó a hacerse evidente que, para superar algunas trabas importantes que impedían aumentar la producción y la productividad agropecuaria, no resultaba suficiente la difusión del conocimiento sobre nuevas tecnologías. Así, entre otros elementos, surgió la necesidad de lograr cambios en las estructuras económicas y sociales, como condición para resolver en ciertos casos los problemas de la población rural, de la producción y de la tecnificación agrícola. De cualquier manera, el impacto original de la temática tecnológica y la transmisión del conocimiento continuaron moldeando el sistema de cooperación internacional en los años siguientes.

En ALC, sin embargo, esa estrategia de la cooperación internacional tuvo menor impacto que en otras partes del mundo. Eso obedeció a que en la mayoría de los países de la Región se había adoptado una

estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, la cual requería una política macroeconómica que discriminaba negativamente al sector rural. A pesar de dicha discriminación, en muchos de los países de la Región proliferaron centros de investigación, de educación agrícola y cajas y bancos orientados al sector. Aun así, las importantes innovaciones tecnológicas y reformas estructurales tuvieron un alcance limitado; se demostró que también existían importantes fallas estructurales del sector.

A medida que la amenaza del hambre se disipaba, sobre todo en el Sudeste asiático, otros temas comenzaron a tener más gravitación, en especial los vinculados con las condiciones de vida de la población rural. Así surgen durante la década de los setenta los proyectos de desarrollo rural integrado (DRI), vinculados al tema no resuelto del campesinado y a la transformación de las estructuras agrarias tradicionales. La bonanza económica mundial y, más tarde, los excedentes financieros provenientes del reciclaje de los petrodólares permitieron la financiación de ese tipo de proyectos; de ese modo se pudieron contrarrestar, en el corto plazo, los efectos negativos de políticas con sesgo antiagrario prevaecientes en ese período en la mayoría de los países de ALC.

El estallido del problema de la deuda externa latinoamericana, a inicios de la década de los ochenta, significó la ruptura del modelo de sustitución de importaciones; se puso al desnudo la obsolescencia de la estructura público-administrativa y la escasa vinculación comercial y económica de la Región con el resto del mundo. Comenzó así un período transitorio de ajuste, en el cual los organismos de financiamiento multilateral pasaron a asumir un claro liderazgo en la formulación de préstamos de ajuste estructural y sectorial, y programas de estabilización económica orientados, básicamente, a controlar la demanda y a sanear las cuentas fiscales de los países mediante la reforma del sector público, del cual, naturalmente, no estaba excluido el sector agropecuario.

En términos de la cooperación internacional para los países de la Región, esa transición se ejemplifica con el fin de la estrategia de desarrollo seguida hasta entonces, las dudas acrecentadas sobre los criterios de priorización de los temas de la agenda y un cierto escepticismo por parte de los países industrializados sobre la eficacia de la ayuda para generar un proceso de desarrollo autosostenido. Quizás como una reacción a esa pérdida de optimismo, los países en vías de desarrollo plantearon la necesidad de atacar frontalmente los problemas del proteccionismo, de la deuda externa y de la falta de acceso a la

tecnología de punta, aspectos que constituyen las principales restricciones al desarrollo.

Ese período de ajuste aún no ha concluido, a pesar de los denodados esfuerzos de los países por superar la crisis. Debe ser considerado como la instancia previa para pasar a una etapa de crecimiento sostenido, en un contexto de apertura y competitividad que haga viable una inserción pragmática y efectiva de los países de ALC en el nuevo contexto internacional. La cooperación técnica internacional debe constituir un instrumento eficaz para apoyar de manera activa el inicio de esta nueva etapa.

### *EL MARCO CONCEPTUAL*

Los perjuicios generados por la crisis de los años treinta a los países integrados al mercado mundial los llevaron a reaccionar críticamente frente a los resultados de esa estrategia y a buscar caminos alternativos a los seguidos hasta entonces para responder a las condiciones imperantes en el mercado mundial. Quizás una de las principales lecciones aprendidas haya sido comprobar la vulnerabilidad de los países especializados en la producción de bienes primarios, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, cuando se quebró el funcionamiento del mercado libre internacional. Tendrían que pasar casi veinte años antes de que aquellas experiencias se plasmaran en un nuevo modelo, capaz de ofrecer una interpretación global sobre las condiciones en que funcionaban la economía y el comercio mundial, y proponer pautas de acción adecuadas. El nuevo modelo planteó la necesidad de ampliar los papeles tradicionales asignados al sector público, en especial al Estado nacional, para convertirlo en protagonista central de la transformación económica y social de los países en desarrollo.

En términos generales, esa concepción proponía estimular el crecimiento de la industria nacional con el propósito de diversificar las actividades económicas, generar empleo e incrementar la demanda interna de los países en vías de desarrollo. Con ese fin, se apeló a la acción de un agente social privilegiado, el Estado nacional, como promotor de la transformación económica y social; se utilizó la planificación como el principal mecanismo de asignación de recursos.

La importancia que se dio al crecimiento industrial como elemento central del desarrollo económico y social relegó, de alguna manera, la

gravitación de los demás sectores, en particular del agropecuario. No obstante, se puso particular énfasis en el crecimiento de la producción y de la productividad mediante la adaptación y difusión de nuevas tecnologías. Como muchas de ellas no permitían que quienes las difundían obtuvieran beneficios, por su carácter de "bien público", fue esencial que el Gobierno desempeñara un activo papel en su desarrollo y diseminación. Por esa razón se crearon en los países de la Región instituciones públicas dedicadas a producir, adaptar y difundir tecnologías agropecuarias. Las nuevas instituciones, o en algunos casos las viejas instituciones estatales que asumieron ese papel, se convirtieron en los principales interlocutores nacionales de las organizaciones dedicadas a canalizar la cooperación internacional en el área agrícola.

## *MECANISMOS Y ESTILOS DE LA COOPERACION*

El conjunto de instituciones nacionales involucradas en la tarea de canalizar la cooperación internacional fue, en su mayoría, de carácter oficial y público. Ello se debió a las características del marco conceptual prevaleciente en ese momento, el cual consideraba esencial la actuación del Estado en la promoción de un rápido mejoramiento de las condiciones sociales.

Casi todas esas instituciones pertenecían al Estado nacional, es decir al sector público dependiente del gobierno central de cada país. Pasaron varios años hasta que aparecieron organizaciones públicas ligadas a gobiernos locales (provincias, estados, departamentos o municipios), y más recientemente se incorporaron a la cooperación internacional las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La naturaleza pública, estatal y de carácter nacional que caracterizó en sus comienzos la actividad del sistema de cooperación internacional constituyó su rasgo dominante, que aún hoy condiciona en buena medida su funcionamiento.

La cooperación técnica se basó, fundamentalmente, en la transmisión de conocimientos y experiencias mediante el asesoramiento de expertos internacionales. Los expertos tenían la misión de transmitir la metodología y resultados de experiencias exitosas generadas en los países industriales.

Por otra parte, las necesidades derivadas de la programación y seguimiento de actividades que, por su propia naturaleza, eran muy variadas y estaban descentralizadas, determinó que los organismos pusieran gran énfasis en organizar la cooperación mediante proyectos

que generalmente tenían bastante duración y rigidez. La lógica de la planificación y, en forma concomitante, de la programación, configuraron las formas operativas de la cooperación internacional.

Otro rasgo destacado del sistema fue la participación protagónica de las economías industrializadas —donantes— en los foros internacionales y, en consecuencia, la escasa diferenciación entre los mecanismos de ayuda bilateral de cada uno de esos países con la cooperación multilateral, la cual debía responder a una visión común de los problemas. Es importante destacar los aspectos reseñados, porque la organización de la cooperación internacional respondió a una realidad que ha cambiado de manera sustancial, lo cual hace necesario evaluar planteos alternativos.

## **EL CONTEXTO DE LOS NOVENTA: HACIA UNA AGENDA COMUN**

La segunda parte de la década de los ochenta constituye un período muy rico de la historia contemporánea debido a la cantidad e importancia de los hechos acontecidos. Se inician con el fin de la Guerra Fría y continúan con la crisis del socialismo en el Este europeo; en ALC adquieren especial importancia el retorno de los sistemas democráticos y los procesos de ajuste, apertura e integración que se generalizan en la Región.

### *LA BUSQUEDA DE UN NUEVO MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO*

A la luz de los cambios ocurridos en el orden mundial y regional, la estrategia de desarrollo seguida por la mayoría de los países de la Región no parece hoy una propuesta viable para superar los problemas y desafíos que enfrentan. Parecen haber perdido validez dos postulados que constituían los ejes centrales de la teoría tradicional: *la suficiencia del marco nacional* y *la posibilidad de repetir experiencias de otras regiones en el mundo*.

En el último decenio, el papel privilegiado atribuido al Estado nacional para impulsar el desarrollo se volvió inadecuado para apuntalar el crecimiento económico y social de los países; se transformó, en ciertos casos, en un verdadero freno al desarrollo. Esto quedó en evidencia ante

la necesidad cada vez más perentoria de expandir el espacio en el cual funcionan las economías —los mercados— a dimensiones que exceden el de los Estados tradicionales. Ese concepto es válido incluso para aquellos países que tienen dimensión continental, como Estados Unidos, la Unión Soviética, China o la India.

Al mismo tiempo, el marco político nacional —y el papel desempeñado por los Estados— comenzó a dar muestras de inoperancia frente a las crecientes exigencias de consenso a las que está sometido el sistema político; esas presiones buscan canalizarse en los sistemas de gobierno locales y procuran descentralizar, por esa vía, responsabilidades y tareas. De ese modo, la promoción del interés público deja de identificarse sólo con la acción del Estado nacional.

#### LOS CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA COOPERACION

Si se toma a la ayuda oficial para el desarrollo como indicador principal de la cooperación internacional, se verifica que ésta se ha mantenido estancada durante un largo período. El informe Pearson, elaborado en 1969, sugirió que los países industrializados debían destinar 1% de su PIB para ayuda bilateral y/o multilateral a los países en vías de desarrollo. En 1989, de acuerdo con la información suministrada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la contribución promedio de los países miembros de esa organización a la ayuda internacional fue de apenas 0.35% del PIB, cifra que ha permanecido sin incrementarse durante las últimas dos décadas.

Al estancamiento de la ayuda externa se suma la aparición de nuevos países que demandan apoyo, como es el caso específico de los países de Europa Oriental, circunstancia que dificulta aún más la consecución de ayuda y financiamiento.

Las crecientes dificultades en la captación de ayuda externa llevan a la necesidad de buscar estrategias alternativas que tengan en cuenta una mayor relación con los organismos de financiamiento multilateral, la importancia creciente de las ONG como actores emergentes de la cooperación internacional y el diseño de mecanismos innovadores que permitan liberar fondos hoy inmovilizados en los bancos internacionales.

Otro aspecto importante del actual pensamiento económico es la aceptación de las limitaciones surgidas de concepciones rígidas del desarrollo basadas en la reiteración de otras experiencias. Por tal motivo, esos enfoques han sido sustituidos por la idea de que el mejor camino para acelerar los procesos de desarrollo no es repetir el pasado, sino tratar de "adelantarse" al futuro y buscar nichos en los cuales sea posible insertarse con eficiencia; de ese modo se aprovechan las oportunidades que surgen en un mundo en constante transformación.

Sin embargo, estas ideas de carácter preliminar no son suficientes para elaborar un nuevo marco conceptual que permita organizar y articular la acción con el propósito de estimular el desarrollo y, simultáneamente, ubicar en sus justos términos la cooperación internacional. La ausencia de un nuevo modelo de desarrollo para ALC condiciona las posibilidades de recuperación. Más aún, la consolidación de una nueva agenda que reconozca las prioridades y urgencias de la Región sólo será viable en la medida en que ese conjunto de temas se encuadre en una nueva estrategia de desarrollo.

### *VIEJOS Y NUEVOS TEMAS EN LA AGRICULTURA*

Un primer balance sobre la eficacia de la cooperación técnica durante el período 1950-70 podría provocar una sensación de frustración, a juzgar por la complejidad de los problemas que aún hoy quedan por resolver. Sin embargo, una evaluación más detallada de lo realizado en ese período permite obtener una conclusión diferente sobre los alcances de la tarea realizada en el terreno de la cooperación, en cuanto se refiere a agricultura y alimentación. Considerada en forma global, la producción de alimentos se ha incrementado de tal forma que la amenaza de hambre ha sido reducida de manera sustancial. Un testimonio en ese sentido es la autosuficiencia alimentaria alcanzada en China, India y el Sudeste asiático. Otro tanto cabe señalar sobre la tecnificación de la agricultura en el mundo, incluso si se reconocen los grandes bolsones de atraso que aún persisten. Si bien es difícil discernir cuántos de esos logros pueden adjudicarse de manera directa a la cooperación internacional, no cabe duda de que su contribución ha sido decisiva. Sin embargo, el problema del hambre ha resurgido en el Tercer Mundo como resultado de crisis económicas; esa situación refleja un problema que ahora se relaciona más con la capacidad de compra que con la oferta de alimentos.

Quizás, precisamente, en función de los éxitos obtenidos, esos temas han sido relegados de las prioridades de la agenda por nuevas

preocupaciones de los países donantes. Esas nuevas preocupaciones incluyen: la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, el combate a la producción y consumo de drogas y la neutralización de la migración descontrolada.

El Tercer Mundo en general y ALC en particular son sensibles a la importancia de los asuntos antes aludidos. Sin embargo, el espectro temático es mayor, ya que se añaden "viejos temas" aún no resueltos. En efecto, problemas vinculados al proteccionismo agrícola, la deuda externa, la integración subregional y regional, las renovadas necesidades en materia de modernización y el problema estructural de la pobreza, conforman el abanico de asuntos que para ALC mantienen especial prioridad y urgencia, ante la necesidad de salir de la crisis y reiniciar un proceso sostenido de crecimiento.

La inclusión de esos temas en la agenda internacional no significa que existan criterios comunes y convergentes sobre el diagnóstico y las posibles soluciones. Como si fuesen dos caras de una misma moneda, existen enfoques dispares para cada unas de las cuestiones. Por ejemplo:

- En el caso de los recursos naturales y el ambiente, la preocupación del mundo desarrollado se vincula al control de la lluvia ácida, el efecto invernadero y la contaminación, como elementos relacionados a la calidad de vida. En el mundo en desarrollo, por el contrario, si bien se sigue con atención la evolución de esos problemas puntuales, el tema de los recursos es visualizado en términos de la imperiosa necesidad de proceder a su utilización productiva como un instrumento para el crecimiento económico.
- En cambio, el tema del proteccionismo agrícola es visualizado por los países en vías de desarrollo como una importante restricción al crecimiento económico, mientras que los países industrializados lo analizan en términos de la necesidad social de proteger a sus productores, a efectos de equipararlos con los niveles de ingresos imperantes en el medio urbano.

Por lo tanto, en esas coyunturas el desafío es cómo definir y llevar adelante un agenda unificada, en un espíritu de diálogo franco y constructivo, de colaboración mutua y responsabilidades comunes.

## **LOS TEMAS COMPARTIDOS: HACIA UNA AGENDA COMUN**

Como ya se señaló, la situación que se registra en las vísperas de un nuevo siglo presenta una serie de elementos que la diferencian nítidamente de la que prevalecía en los estadios iniciales de la cooperación. En aquella época parecería haber existido una mayor coincidencia entre los países donantes y los receptores acerca de temas y prioridades. Había una agenda común, aunque los temas allí identificados no eran de naturaleza compartida, sino que afectaban en especial —al menos de un modo directo— a los países en vías de desarrollo. Hoy, en cambio, si bien hay varios temas de interés común para países desarrollados y en desarrollo, se necesita llegar de manera rápida y efectiva a una visión común que considere los legítimos intereses de ambos.

La identificación de los temas a resolver y las propuestas de solución a los mismos es un desafío que los países deben enfrentar para recuperar la eficiencia del sistema de cooperación internacional.

Lo notable de la situación actual es que, a partir de las nuevas condiciones internacionales, la convergencia de posiciones y la construcción de una agenda común aparecen como posibles. La emergencia de un nuevo orden internacional, apoyado en el desarrollo con democracia, proporciona un marco en el cual la visión original que generó los organismos internacionales tiene una renovada vigencia.

Para alcanzar esos objetivos comunes es importante reconocer tres aspectos:

- En primer término, la consolidación de la paz mundial sólo puede ser alcanzada con el apoyo de todas las naciones. Para lograr ese consenso es necesario que los países en desarrollo se sientan parte del sistema internacional y estén convencidos de que su progreso y bienestar son posibles dentro del nuevo orden internacional en formación.
- En segundo lugar, los países desarrollados han dado especial prioridad a un grupo de temas que los preocupan y afectan, y que reflejan el estado de interdependencia de vastas partes del mundo. La búsqueda de soluciones parciales o puntuales a esos temas que no tengan en cuenta la globalidad del problema, tendrá una eficacia limitada.

- Por último, los temas antes mencionados tienen una fuerte vinculación con los problemas no resueltos del desarrollo agropecuario. En efecto, la destrucción de los ecosistemas frágiles como consecuencia de la descontrolada expansión de la frontera agrícola, la menor rentabilidad de cultivos alternativos respecto a los sicotrópicos y la falta de oportunidades en el medio rural, en donde se concentra más de 30% de la población de ALC, son signos reveladores de la necesidad de definir un nuevo modelo de desarrollo en el cual lo agrario tenga una importancia central.

La nueva propuesta de desarrollo en gestación, que sirve como punto de referencia a los diversos temas a tratar, debe considerar la voluntad política existente en la gran mayoría de los países, en el sentido de profundizar los procesos de apertura, competitividad e integración, los cuales a su vez ponen de relieve el papel que puede desempeñar una nueva agricultura competitiva y con fuertes relaciones intersectoriales.<sup>4</sup>

El diseño de un esquema de desarrollo que incorpore los principales ingredientes del pensamiento económico prevaleciente en la Región constituye un buen punto de partida para el desarrollo de una agenda común que priorice los aspectos de desarrollo y democracia. Sólo a partir de esa visión integral de la situación será posible dar respuesta a los temas que hoy legítimamente preocupan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

## **ALGUNAS AREAS PRIORITARIAS PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

A partir del diseño de una agenda común con el objetivo principal de promover el desarrollo en democracia, es posible identificar algunos temas específicos que definen a nivel sectorial las prioridades para la próxima década. De esos temas se derivan, a su vez, las áreas principales en las cuales la cooperación técnica internacional puede encuadrar su accionar:

---

<sup>4</sup> En el anterior Documento de Trabajo "La Agenda Agropecuaria . . ." se desarrollan aspectos vinculados a una nueva visión estratégica del sector agropecuario en ALC.

*En el orden internacional,* resulta esencial lograr el consenso en materia de comercio, inversión y acceso a la tecnología. La concreción de una efectiva liberalización del comercio sectorial constituye un elemento determinante de las posibilidades de realización del potencial agrícola. Los esfuerzos de liberalización comercial que hoy se procesan en el orden regional por medio de la integración, deben necesariamente verse complementados con la liberación del comercio agrícola entre regiones. Para alcanzar ese propósito es preciso que en los foros multilaterales se deroguen todas aquellas excepciones y salvaguardas que afectan el comercio agrícola de productos primarios y procesados, y que lo diferencian de las condiciones en que se desarrolla el comercio de manufacturas.

Asimismo, es necesario revertir los flujos de capital hacia la Región para asegurar adecuados niveles de inversión en razón de su directa vinculación con la transferencia de tecnología. En el contexto de la tercera revolución tecnológica, el acceso a la tecnología de punta y su adaptación a las condiciones de América Latina y el Caribe configuran condiciones esenciales para su desarrollo.

*En el orden regional,* la consolidación de espacios económicos ampliados ocupa un lugar preponderante en la agenda de los países. En tal sentido, deben continuar los esfuerzos conducentes a la liberalización comercial y la integración económica de ALC; en dicho proceso se debe asignar a la agricultura un papel más protagónico que el desempeñado en etapas anteriores, en un marco de vinculación dinámica con el contexto mundial.

Con ese propósito, es necesario profundizar las reformas de políticas económicas y comerciales que tiendan a crear condiciones favorables para el crecimiento de la agricultura.

*En el orden nacional,* la tarea debe centrarse en asegurar la competitividad de los productos en general, y de la agricultura en particular. Por tal causa se requiere una nueva agricultura que, frente a la necesidad de inserción en un escenario de gran interdependencia mundial y de progresiva apertura en lo comercial, promueva la articulación entre los diferentes eslabones del proceso productivo y vincule la producción agrícola y agroindustrial a las necesidades de los consumidores. La incorporación de nuevas y modernas modalidades de inversión y de comercialización debe, ineludiblemente, ser parte integrante de la nueva visión de la agricultura como sector ampliado.

Asimismo, el análisis de la realidad agrícola de ALC sugiere la impostergable necesidad de atender dos aspectos esenciales para un desarrollo sobre bases sólidas en el largo plazo. En primer lugar, la agricultura moderna debe ser incluyente, con incorporación de los pequeños productores y campesinos a los procesos de modernización productiva. En segundo lugar, el crecimiento de hoy no debe realizarse a expensas del crecimiento futuro. El riesgo del agotamiento de los recursos naturales y de la destrucción ambiental obligan a lograr una agricultura sostenible que constituya un compromiso indispensable para los países y para la cooperación internacional .

Con base en esas consideraciones, y con el objetivo de transformar al sector rural en un eje dinámico y moderno, es posible identificar algunas áreas de la agenda de cooperación internacional en las cuales se concentren los esfuerzos en la próxima década.

- a. Apoyo a la *promoción del comercio internacional* en una doble vertiente: reducir o eliminar las restricciones a la libertad comercial vigentes y desarrollar nuevas estrategias para el mejor aprovechamiento de las oportunidades existentes, con el propósito de ampliar y diversificar las exportaciones agrícolas y agroindustriales.
- b. Diseño de mecanismos institucionales que faciliten el *acceso a la tecnología de punta* y permitan de ese modo profundizar las ventajas comparativas de ALC y asegurar su competitividad internacional en el largo plazo.

En el contexto de la apertura económica y las transformaciones productivas mundiales y regionales, un aumento de la brecha tecnológica ya existente obstaculizaría el crecimiento de los países de menor desarrollo relativo. La creciente complejidad y costo de la investigación agropecuaria y la participación del sector privado agroindustrial en el desarrollo tecnológico determinan la necesidad de desarrollar mecanismos innovadores y asignar recursos internacionales que faciliten la transferencia internacional de tecnología.

- c. Apoyo a los procesos de *integración subregional y regional* dirigidos a la construcción de espacios económicos ampliados. Dichos procesos de integración tendrán enormes requerimientos de información analítica, capacitación en materia de negociaciones y desarrollo de mecanismos institucionales.

Asimismo, la liberalización del comercio tendrá profundos efectos sobre la estructura económica de los países participantes y pondrá en marcha una significativa reestructuración económica. En el caso del sector agropecuario, esos efectos serán importantes y podrían tener un considerable impacto económico y social, en especial sobre los pequeños productores y las áreas rurales marginales.

La identificación de áreas-problema y la puesta en marcha de programas y proyectos que faciliten la transición son aspectos que tienen una alta prioridad para mantener la sostenibilidad productiva de la integración.

- d. Apoyo a los esfuerzos hemisféricos dirigidos a lograr una *agricultura sostenible* en el largo plazo y respetuosa del medio ambiente.

El hemisferio americano tiene una singular riqueza de recursos naturales agrícolas, incluidos bosques, agua dulce y biodiversidad. El desarrollo de sistemas de producción que contribuyan a la conservación de esos recursos constituye una prioridad mundial. Eso requiere la creación de nuevos patrones tecnológicos, menos intensivos en el uso de agroquímicos, y la posibilidad de generar una "agricultura orgánica" como sello distintivo de la producción de la Región.

La complejidad de esa tarea, que incluye una correcta articulación de cuestiones tecnológicas, incentivos económicos y aspectos legales e institucionales, requerirá un enorme esfuerzo conceptual y financiero en el cual la cooperación internacional puede desempeñar un papel central.

- e. Apoyo a los procesos de *ajuste y reforma institucional*, tanto a nivel nacional como regional. Los países de la Región han iniciado profundos procesos de reforma del sector público, en busca de una mayor eficacia y una más estrecha vinculación con la sociedad civil. Los procesos de descentralización, privatización y reformas requieren capacidad analítica, recursos financieros y programas de capacitación; esos requerimientos son urgentes y prioritarios.

En el ámbito regional y global, tanto los procesos de integración regional como el tratamiento de los temas de la agenda interna-

**cional (medio ambiente y comercio, entre otros) requieren mecanismos institucionales que permitan la coordinación y concertación de las acciones. El apoyo internacional a partir de las experiencias existentes en otras regiones constituye un área importante para la cooperación técnica.**

#### DECLARACION DE GUADALAJARA\*

"La persistencia de la actual situación puede llevar a que se sustituya el bipolarismo ideológico por una división entre el Norte, rico en capitales y tecnología, y el Sur, pobre y sin perspectivas. Para superar el problema es necesario, por un lado, desarrollar formas efectivas de reciprocidad y solidaridad, por otro, fundamentarlas en una propuesta ética, guiada por la justicia social y por la libertad y que impulse, con nuevos esquemas, una verdadera cooperación entre los países del mundo (. . .)".

"Ante la pobreza, la guerra, la intolerancia, el hambre, la enfermedad, la degradación del medio ambiente y la ignorancia, proponemos una nueva cultura de cooperación internacional como única vía para un mundo justo y estable. Entendemos ésta como una verdadera operación conjunta en la que confluyan intereses y objetivos compartidos entre las naciones de Iberoamérica que trascienden al simple dar y recibir (. . .)".

"Aspiramos por ello a convertirnos en un interlocutor pleno en el escenario mundial. A partir de nuestras coincidencias hemos decidido emprender iniciativas para superar los desafíos que enfrentamos y unir nuestras voluntades ante las más apremiantes cuestiones globales (. . .)".

"Al final del Siglo XX se configura el surgimiento de un nuevo esquema de organización de las relaciones internacionales. Sin embargo, sus rasgos fundamentales están aún por definirse; no podemos esperar el camino pasivamente, debemos actuar para conformarlo, tenemos intereses genuinos que deben ser reafirmados e impulsados".

\* Suscrita por todos los Jefes de Estado Iberoamericanos. México, julio 1991.

## **REFLEXIONES SOBRE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA AGRICULTURA: DIEZ PROPUESTAS OPERACIONALES**

Los temas y áreas prioritarias de la cooperación técnica y financiera internacional deben adecuarse a las características más destacadas de la agricultura de ALC, con particular énfasis en la tarea de apoyar a los Estados nacionales en la realización de las importantes reformas planteadas, cuya consolidación resulta indispensable para el éxito de un nuevo modelo de desarrollo.

El grueso del trabajo por realizar corresponde, naturalmente, a los países; ellos deberán recorrer un camino lleno de obstáculos, en función de las cambiantes características del entorno internacional. A los organismos internacionales les cabe un importante papel de cooperación como agentes "catalizadores" que faciliten y viabilicen las transformaciones requeridas.

En una situación internacional de creciente interdependencia, y a partir del nuevo espíritu de diálogo y colaboración, el objetivo debe centrarse en definir modalidades de cooperación mutua que representen un decisivo aporte para el establecimiento de un nuevo orden internacional que beneficie a todos por igual.

En función de tales antecedentes, se presenta a continuación un conjunto de propuestas operacionales que apuntan a lograr el objetivo antes señalado y sientan las bases que permitan poner en marcha una estrategia para la cooperación internacional de la agricultura de cara al futuro.

### **Propuesta 1. Foros para la discusión**

La búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo para ALC no puede limitarse a repetir modelos utilizados por otros países, con independencia de lo exitosos que hayan sido. Por el contrario, la Región debe esforzarse en la búsqueda de soluciones novedosas que partan de las condiciones actuales de ALC y tengan en consideración la naturaleza cambiante del entorno regional e internacional.

El surgimiento de un nuevo orden mundial sustentado en la paz y que tenga como pilares fundamentales el desarrollo y la democracia, genera un ambiente propicio para esa tarea de reflexión sobre el destino de ALC. La cooperación internacional debería cumplir un papel activo para

articular y promover foros de reflexión participativa en los países de la Región.

Esa tarea de pensamiento no puede quedar limitada a la elaboración de un nuevo marco de desarrollo para la Región. La información existente debe ser desagregada y, a nivel sectorial, la discusión debe servir para definir programas, políticas y estrategias que articulen una nueva visión del sector agropecuario moderno. Esa tarea debe realizarse con base en algunas premisas: la inclusión de los pequeños productores al proceso productivo, el fortalecimiento de los vínculos intersectoriales y la sostenibilidad de los recursos naturales.

El éxito en esa actividad dependerá, en buena medida, de la efectividad de los organismos de cooperación para utilizar la capacidad nacional, con el propósito de que los investigadores hagan aportes que reflejen su experiencia acumulada. Eso permitiría recuperar talentos en alguna medida dispersos y desorganizados institucionalmente.

*Se propone* que los organismos de cooperación articulen, promuevan y organicen foros de discusión sobre temas de importancia para el futuro de ALC, cuyos resultados constituyan insumos válidos para la definición de un nuevo esquema para el desarrollo regional.

## **Propuesta 2. Un enfoque multisectorial**

La agricultura en la Región no puede seguir siendo considerada como simple proveedora de productos primarios; en cambio, debe ser visualizada como un sector con crecientes articulaciones "hacia atrás", con la industria proveedora de insumos, y "hacia adelante", con los responsables de la transformación y comercialización. Esa "visión ampliada" de la agricultura,<sup>5</sup> que debe consolidarse a través del fortalecimiento de un proceso de modernización concertado, implica al mismo tiempo el reconocimiento de la vulnerabilidad del sector al desempeño de las variables macroeconómicas, en particular a la luz de las especiales condiciones por las cuales atraviesa la Región; una significativa mayoría de los países realiza ingentes esfuerzos para sanear sus cuentas fiscales y reducir los índices inflacionarios, con lo cual se procura lograr una situación económica más estable.

---

<sup>5</sup> Este tema es desarrollado con amplitud en el Documento de Trabajo anterior, en el Apertado "Hacia una mayor vinculación entre la agricultura y la economía global".

La pérdida del carácter "sectorial" con que tradicionalmente se identificó al agro, sumado a la inestabilidad económica que aún persiste en ALC, justifican la necesidad de los organismos sectoriales de cooperación para mejorar su asistencia al sector, y extender su tarea a otros actores del sector público —Hacienda, Economía, Comercio—, con el fin de que se abran las posibilidades de diálogo.

Se propone, en consecuencia, que los organismos de cooperación, en coordinación con la autoridad agropecuaria, extiendan el marco temático y las instancias de diálogo a todas aquellas agencias del gobierno que toman decisiones que pueden afectar en forma directa o indirecta el desempeño del sector, a efectos de consolidar su vinculación con la economía global.

### **Propuesta 3. Flexibilidad operativa**

La celeridad y la imprevisibilidad son algunos de los rasgos distintivos de las transformaciones que se producen tanto en el orden mundial como en el regional. Sólo a modo de ejemplo, cabe recordar que algunos años atrás resultaba casi imposible vaticinar la rapidez con que se produjeron la caída del Muro de Berlín y la unificación alemana, o prever las dificultades que hoy existen para consolidar las bases de esa nueva nación.

La necesidad que enfrenta la Región de insertarse en ese vertiginoso escenario mundial enfatiza la importancia de que los organismos de cooperación que operan en ALC muestren una adecuada flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno, con el propósito de generar respuestas rápidas y efectivas. Esto, de alguna manera, cuestiona el papel protagónico de los proyectos —al menos en su concepción tradicional— como instrumentos centrales mediante los cuales se canaliza toda la cooperación. Comienza a vislumbrarse, dentro del nuevo estilo de ayuda a los países en vías de desarrollo, otro tipo de asistencia técnica, no ligada estrictamente a proyectos, orientada a generar apoyos más puntuales a los países y, por lo tanto, de impacto más inmediato. Esa modalidad procura complementar la estrategia de mediano plazo contenida en los proyectos tradicionales.

Se sugiere, con esta propuesta, enfatizar la necesidad de que los organismos de cooperación dispongan de un armónico y balanceado conjunto de opciones en el cual, además de los proyectos, sean identificadas otras alternativas que permitan dar respuestas rápidas y oportunas a los problemas que padece la Región.

#### Propuesta 4. Organización supranacional

La tendencia a la creación de espacios económicos ampliados en la Región —como resultado de los procesos de apertura e integración— y la emergencia de nuevos temas en la agenda internacional, como sucede con la conservación de los recursos naturales, subrayan la necesidad de que los organismos de cooperación técnica profundicen en la naturaleza y características de la dimensión supranacional.

La dinámica de los procesos de integración en ALC se sustenta, en buena medida, en la existencia de foros político-técnicos que operan en cada una de las cuatro zonas en que se divide la Región. La presencia de esos foros y las actividades que realizan constituyen un punto de referencia ineludible para que los organismos de cooperación continúen colaborando de manera activa en el desarrollo de acciones conjuntas referidas a la armonización de políticas, desarrollo y difusión tecnológica, preservación de recursos, coordinación de medidas sanitarias, detección de oportunidades para emprendimientos conjuntos (*joint ventures*) y defensa común frente a los problemas del comercio internacional.<sup>9</sup>

Algunos organismos, como sucede con el IICA, ya cuentan con experiencia útil en ese campo de acción. En efecto, la activa participación en iniciativas como el Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los Países del Area Sur (CONASUR), formado por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNTA); la Comunidad del Caribe (CARICOM), que nuclea a países del Caribe; la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA), reafirma la importancia que significa para los organismos de cooperación continuar colaborando "desde adentro" en esta nueva dinámica integradora de la Región.

Entre las cuestiones a priorizar por parte de los organismos de cooperación internacional en el ámbito multinacional, una de las que ofrece más posibilidades en el corto plazo es la vinculada a la conservación de los recursos naturales en zonas agroecológicas comunes. El diseño de programas y la coordinación de estrategias que

---

<sup>9</sup> El tema "La agricultura en los procesos de integración en ALC" es tratado en el segundo Documento de Referencia el cual fue utilizado como insumo para el primer Documento de Trabajo, "Transformaciones de la Economía Internacional: Impacto sobre el Comercio Agroalimentario de América Latina y el Caribe".

permitan encarar un desarrollo armónico y sostenido en áreas que comprenden dos o más países de la Región —como en los casos de la Amazonía, la Cuenca del Plata, la Cuenca del Caribe, el Atlántico Húmedo— requieren la existencia de arreglos institucionales supranacionales.

Es particularmente conveniente que las instituciones de cooperación continúen una tarea dinámica y participativa de apoyo a los foros político-técnicos de la integración. La canalización de esas acciones debería concentrarse por medio de propuestas multinacionales que permitan la coordinación e integración de los países participantes.

Además de proseguir el financiamiento de ese tipo de actividades con base en los recursos regulares de los países, sería importante ampliar la provisión de fondos recurriendo a otras fuentes. En tal sentido, una alternativa a explorar sería la utilización de los diversos mecanismos de conversión de deuda que pueden poner en marcha los países participantes en las iniciativas de integración regional o subregional. Un hecho auspicioso es el apoyo explícito otorgado por la Iniciativa de las Américas a los proyectos de integración regional y subregional.

### **Propuesta 5. Apoyo a los nuevos vínculos entre el sector público y el sector privado**

Los procesos de ajuste actualmente en curso en los países de la Región destacan la necesidad de racionalizar las funciones del Estado, hecho que a su vez genera potenciales espacios de participación a ser ocupados por la sociedad civil.

Surgen así, para el debate, los temas de privatización y descentralización como dos aspectos importantes en la tarea de reestructuración del aparato institucional en ALC. Sin embargo, en vez de reducir la discusión hacia cuántas y cuáles funciones debe "privatizar" el Estado, debería centrarse en analizar de qué modo es posible orientar la sociedad civil desde las instituciones públicas. De esa manera, éstas podrían ser más sensibles a las necesidades de los usuarios y se establecería una colaboración más estrecha entre el sector público y el sector privado.

No caben dudas de que tanto los gremios como las ONG tienen un papel gravitante a desempeñar en la definición e instrumentación del desarrollo agrario.

La propuesta, por lo tanto, se orienta en el sentido de que en el contexto de los procesos de reforma institucional en curso en la Región, se estimulen aquellas reestructuraciones que permitan una nueva asociación entre el sector público y el sector privado, y el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones sociales, sin descuidar la necesaria y tradicional interlocución con los Ministerios de Agricultura.

### **Propuesta 6. La variable tiempo en los ajustes estructurales y productivos**

Uno de los aspectos que no ha sido debidamente analizado en la definición de los programas de ajuste y las estrategias de desarrollo es el de los desiguales tiempos de maduración de las inversiones en los distintos componentes del sector agropecuario. Por ejemplo, puede señalarse la inclusión del tema de la conservación de los recursos naturales y la evaluación del impacto ambiental como conditionalidades en los préstamos de estabilización económica que los organismos de financiamiento negocian con los países en vías de desarrollo. Si bien la intención de asociar la canalización de los fondos con la necesidad de preservar los recursos es loable, al soslayarse el problema de los tiempos el procedimiento pasa a ser de eficacia discutible y se corre el riesgo de no alcanzar los resultados esperados.

El análisis de los diferentes tiempos de maduración para cada uno de los componentes ayudará a clarificar la situación. Así, en el caso de los mercados financieros los ajustes son prácticamente instantáneos, mientras que los mercados comerciales precisan meses o años para adaptarse a cambios de cierta magnitud, razón por la cual modificar líneas tradicionales de abastecimiento no es, en todo caso, algo que pueda lograrse de inmediato.

Mayores tiempos de maduración —que pueden llegar a años— se requieren para las transformaciones productivas en todos los sectores de bienes y servicios. Cambiar el perfil productivo de un sector o subsector importante, sin perjuicio de que las iniciativas se tomen con rapidez, implica desencadenar un proceso en el cual la dimensión de las modificaciones y el número de variables a manejar están normalmente relacionados con la magnitud y profundidad del ajuste emprendido. Por último, las transformaciones en la infraestructura social, política e institucional requieren términos que van de lustros a decenios. El caso de la educación es el más evidente, ya que la formación de nuevos recursos humanos obliga a pensar en el largo plazo.

## EL SECTOR PRIVADO AGRICOLA Y LA INTEGRACION

La gravedad y persistencia de la crisis y la necesidad imperiosa de hallar una pronta salida a la misma, permiten explicar la cantidad y calidad de cambios que están ocurriendo en la Región, desde mediados de la década pasada hasta ahora.

A las profundas reformas estructurales en curso, las cuales deben ser concebidas no como una "imposición desde afuera" sino como una necesidad percibida por los países, se suma un aceleramiento de los procesos de apertura e integración, en un intento de la Región por hacer frente a la atmósfera económica imperante en el escenario mundial.

En relación a los actuales procesos de integración, existen una serie de marcadas diferencias en relación a ensayos efectuados en décadas anteriores. Además de la clara voluntad política para acelerar el proceso y del pragmatismo por superar obstáculos burocráticos, el importante papel que podría desempeñar en esta oportunidad la agricultura y el mayor protagonismo del sector privado constituyen también rasgos salientes.

En efecto, dando cumplimiento a uno de los puntos contenidos en la Resolución N° 154 referida a la "Aprobación y puesta en marcha del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en Latinoamérica y el Caribe" (PLANALC) aprobada en oportunidad de la V JIA celebrada en San José, Costa Rica en setiembre de 1989, los representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay firmaron en 1990 el convenio de creación del Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los Países del Area Sur (CONASUR).

La institucionalización de ese foro de consulta y coordinación de los Ministerios de Agricultura en materia de desarrollo rural, agropecuario, forestal, pesquero y de conservación de recursos naturales, puso al área sur en un "pie de igualdad" con otras regiones en las cuales ya existían foros político-técnicos con características similares para atender los problemas de la agricultura y la integración.

Por lo tanto, el riesgo de requerir medidas para la conservación de recursos naturales, como condición de desembolso de préstamos sectoriales, reside, precisamente, en conectar cuestiones con tiempos de maduración muy diferentes. El dilema no está en la prontitud con que esas medidas se pueden tomar, sino en la forma en que se toman; eso influye en su perdurabilidad en el tiempo. Si esas medidas responden, preferentemente, a estímulos o iniciativas provenientes de otras esferas de actividad y no terminan por internalizarse a nivel local y cristalizarse en proyectos e iniciativas más específicas y permanentes, se corre el riesgo de que resulten efímeras; se desperdician así iniciativas correctas.

La idea de "sustentabilidad" de la producción agropecuaria recoge, justamente, esa dimensión de más largo alcance, al reunir los requerimientos de la producción con los de la preservación de los recursos.<sup>7</sup> Los organismos internacionales de cooperación deberían seguir trabajando activamente para que este enfoque, que considera los diferentes tiempos de maduración y dinámica de las actividades, constituya el punto de convergencia entre los intereses de países donantes y de los receptores de la cooperación.

Se sugiere, en consecuencia, que si los montos de los recursos que se movilizan en las áreas de la cooperación técnica no afectan de manera significativa el cumplimiento de metas macro contenidas en los préstamos de estabilización económica, se analice la conveniencia de orientar fondos para compensar a los que cubren el grueso de los costos del ajuste, o para neutralizar los costos de las excepciones que se requieran.

### **Propuesta 7. La intermediación: un viejo rol en un nuevo contexto**

Además de la necesidad de aportar capacidad de reflexión para la búsqueda de estrategias alternativas de desarrollo y de la importancia de continuar trabajando en los temas de integración, existe otra tarea vinculada con la capacidad de intermediación. Si bien dicha tarea ha sido y es desarrollada por los organismos de cooperación desde hace tiempo —fundamentalmente mediante lo que se conoce como intermediación científica—, debe ser readecuada a la luz del nuevo contexto, reuniendo a organismos internacionales con autoridades nacionales y sectoriales y representantes del sector no gubernamental.

En ese sentido, y a causa de la importancia decisiva que reviste para los países lograr un ámbito macroeconómico propicio que cree las condiciones para una nueva etapa de crecimiento y desarrollo, las instituciones de cooperación deben ocupar de manera efectiva el espacio que existe entre los organismos de financiamiento y los países. De esa manera, sería posible aportar a los primeros ideas novedosas sobre políticas y prioridades de inversión, y permitir a los segundos fortalecer su capacidad de negociación en la formulación de los préstamos. Ese papel de "broker" asume una especial importancia en el contexto de los procesos de ajuste en curso en la Región y en los casos en los cuales el

---

<sup>7</sup> Este tema ha sido desarrollado en el Apartado "Recursos Naturales y Sostenibilidad" del Documento de Trabajo anterior.

grueso de la ayuda externa es canalizada por medio de ese tipo de financiamiento.

Se propone que los organismos de cooperación continúen con sus labores de intermediación y, de modo especial, intensifiquen las relaciones con los organismos financieros, a fin de colaborar en la optimización de recursos que son transferidos a los países en el contexto de las necesarias reformas del sector público, en especial en lo concerniente a la instrumentación de una visión de la agricultura que sea incluyente, ampliada y sostenible.

### **Propuesta 8. Acercamiento entre los sectores privados de diferentes países**

El proceso de intermediación mencionado tiene que ser expandido para incluir al sector privado de diferentes países de ALC con los de otras regiones del orbe. Esto es particularmente relevante si se considera que la mayoría de los recursos financieros disponibles para los países serán canalizados por medio del sector privado y se orientarán en especial a la modernización tecnológica.

Se propone, por lo tanto, que algunas instituciones de cooperación técnica se involucren en la generación y diseminación de información sobre oportunidades de inversión, con el propósito de incentivar los emprendimientos conjuntos (*joint ventures*) con el sector privado de diferentes países.

### **Propuesta 9. La capacitación para satisfacer las nuevas demandas**

La formación de recursos humanos ha sido, tradicionalmente, un área en la cual la cooperación internacional tuvo éxitos importantes. Buena parte de los científicos y técnicos que para formarse aprovecharon las oportunidades de la cooperación difundieron su conocimientos y los transmitieron, a su turno, a nuevas generaciones en la Región. El desarrollo del sistema educativo durante las últimas décadas fue notable, tanto en las universidades como en las escuelas técnicas de distintos niveles. Merced a ello se cuenta en América Latina y el Caribe con una cantidad significativa de técnicos capacitados en casi todas las disciplinas y especialidades requeridas por las actividades agropecuarias.

El nuevo papel de la agricultura en el contexto de la apertura y la integración plantea desafíos adicionales en materia de formación y

mejoramiento de las capacidades humanas para orientar y administrar los nuevos procesos. Los objetivos prioritarios de ese esfuerzo de formación surgen del examen del bagaje de conocimientos con que deberán contar los directivos y técnicos del sector en el proceso de inserción de los países de la Región en la nueva economía mundial.

El elemento fundamental que debe moldear la nueva visión de la agricultura de ALC y caracterizar su capacidad para competir en el escenario internacional del año 2000 estará supeditado, en buena medida, al avance de la frontera tecnológica. La aplicación en escala comercial de esos logros indicaría el fin de la Revolución Verde y el inicio de la llamada "revolución genética", en alusión al impacto que debe causar la nueva tecnología sobre la producción y transformación de alimentos. En ese sentido, la biotecnología, junto con la microelectrónica y los nuevos materiales, constituyen la base del nuevo paradigma tecnológico.

Las necesidades reseñadas sugieren dos áreas en las cuales debería centrarse la atención de los organismos internacionales para trabajar en el tema de la capacitación de los recursos humanos destinados a la agricultura.

Por una parte, la modernización agropecuaria en la Región requerirá, como elemento de singular relevancia, el conocimiento y dominio de ciertas tecnologías "de punta", a fin de competir en un mundo que presenta demandas cada vez más sofisticadas. Para responder a esos requerimientos específicos, es preciso contar con una red de conexiones sólida y confiable, apta para identificar con rapidez los lugares en que puede ofrecerse la formación requerida y facilitar el acceso a esos lugares a quienes estén en condiciones de formarse. Si los organismos de cooperación internacional agropecuaria participan en la organización de esa red, podrán obtener un alto rendimiento de información.

La otra área se refiere a la formación de promotores y gerentes de proyectos de modernización. Las nuevas condiciones ya descritas obligan a elevar la eficiencia, la competitividad y, por ende, la capacidad para identificar oportunidades y tomar las decisiones adecuadas y oportunas. El desarrollo de esas habilidades involucra un formidable desafío en términos de capacitación de personas para el cumplimiento de los nuevos roles. Especial atención debería prestarse a la capacitación de quienes desarrollen nuevas tareas dentro del aparato del Estado en temas tales como políticas y decisiones macroeconómicas, gestión de

proyectos de inversión, y gerencia de programas de generación y transferencia de tecnología.

Por otra parte, la inserción de los pequeños productores en los mercados de los años noventa requiere nuevos enfoques de promoción, apoyos informativos adecuados y capacidad de administrar procesos de transformación y comercialización. La formación de personas capaces de liderar esos procesos mediante la coordinación de actividades y recursos para identificar nuevas soluciones productivas y sociales, también resulta fundamental.

Se enfatiza, en consecuencia, la importancia de que los organismos de cooperación, tanto del área financiera como técnica, se sumen a los esfuerzos de la Región para apoyar la formación de una nueva generación de profesionales y técnicos capacitados para hacer frente a los desafíos que el futuro depara a ALC.

### **Propuesta 10. Mayor coordinación interinstitucional**

Una más estrecha coordinación entre instituciones internacionales, regionales y agencias locales vinculadas con la cooperación técnica, redundaría en una mayor eficiencia de todo el sistema. Los resultados se reflejarían en una mejor complementariedad de actividades, una más eficiente utilización de los recursos y, finalmente, una mayor eficiencia en la cooperación con los países.

Con ese propósito, los organismos de cooperación técnica internacional deberán intensificar la coordinación interinstitucional; en tal sentido asumirán un rol facilitador entre organismos de distintos sectores dentro de las fronteras nacionales, y entre países y organismos de cooperación técnica.

## **REFLEXIONES FINALES**

Los cambios estructurales impulsados en ALC revelan una firme voluntad política para lograr una efectiva inserción de la Región en el nuevo contexto mundial.

El deseo de un mayor protagonismo se confirma en la actitud mucho más participativa demostrada por los países de la Región en los foros multilaterales, en ellos la tónica actual es unir posiciones y tomar la

iniciativa, como se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en la Ronda Uruguay del GATT.

Están dadas las condiciones para desarrollar y fortalecer el ámbito de la cooperación internacional. En tal sentido, es prioritario insistir en los siguientes aspectos:

- a. Para desarrollar una labor de cooperación técnica efectiva es esencial que la Región vuelva a contar con una visión comprehensiva sobre el modelo de desarrollo a seguir.
- b. Han recobrado su importancia, en el hemisferio, los conceptos de democracia, libertad y derechos humanos, temas que, junto con el de equidad y sostenibilidad, se encuentran nuevamente en el epicentro del pensamiento occidental. La adhesión de la Región a esos principios ha quedado claramente puesta de manifiesto en diversas oportunidades. Como ejemplos cabe citar el Compromiso de Santiago, que surge de la vigesimoprimer a Asamblea General de la OEA y la Declaración de la Cumbre de Jefes de Estado Iberoamericanos de Guadalajara, México.
- c. El intento de compartimentar el mundo y atacar de manera aislada los temas del subdesarrollo sólo generará más subdesarrollo y ampliará aún más la brecha de bienestar, tanto entre naciones como al interior de las sociedades de la Región.
- d. La gravitación que el sector agropecuario tiene en las economías de América Latina y el Caribe, y las posibilidades que surgen de los procesos de apertura e integración, hacen necesario que la agricultura reciba una consideración especial en el contexto de la ayuda externa global.
- e. El estancamiento con respecto a la ayuda financiera debe ser superado; a tal efecto deben explorarse mecanismos no tradicionales de apoyo a la cooperación.
- f. Es necesario definir nuevas formas operativas de cooperación internacional que prioricen la acción multinacional, el apoyo a la integración, la promoción de foros de reflexión conjunta y la flexibilidad y pronta capacidad de respuesta frente a una realidad en constante cambio. El diálogo debe incluir a otras agencias gubernamentales, al sector privado y a las organizaciones de

cooperación técnica y financiera, tanto multilaterales como regionales.

Las dificultades a vencer no son pequeñas, pero las metas a alcanzar justifican ampliamente el esfuerzo que se realice. Se abre una nueva era, en la cual la cooperación internacional puede desempeñar un papel decisivo para alcanzar en la Región, por medio de la agricultura, un período de paz, progreso económico y democracia.

## **BIBLIOGRAFIA**

- DAVIS, L.H. 1970. United States Assistance to Agriculture through the Agency for International Development. Land Tenure Center. U. of Wisconsin. Research Paper no. 71.
- INTAL 1989. Nuevos Desafíos para el Desarrollo Económico. Integración Latinoamericana. Enero-febrero.
- PIÑEIRO, M.E. 1991. Canada and Latin America and the Caribbean: Common Strategies for Development. Trabajo presentado en la Conferencia "Canada Latin America Opportunities". (Abril 1991, CALGARY, CAN.).
- SABATO, J.F. 1991. Problemas y desafíos actuales de la cooperación internacional: ideas para discutir su replanteo. Trabajo presentado en el Seminario sobre el Futuro de la Cooperación Técnica. (Abril 1991, SAN JOSE, C.R.). IICA.
- TILLET, A.D. 1991. Agriculture: Aid and Development. Trabajo presentado en el Seminario sobre el Futuro de la Cooperación Técnica (Abril 1991, SAN JOSE, C.R.). IICA.
- WOOD, R.E. 1986. From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy. Berkeley, U. of California Press.
- YRIART, J.F. 1991. Nuevas formas de cooperación para el desarrollo en el campo agropecuario. Trabajo presentado en el Seminario sobre el Futuro de la Cooperación Técnica (Abril 1991, SAN JOSE, C.R.). IICA.

## 3.3

### DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- Cambios en las políticas agroalimentarias en el nuevo contexto internacional: una perspectiva europea
  - La agricultura en la integración de América Latina y el Caribe
    - Transformaciones estructurales y relaciones intersectoriales de la agricultura en América Latina y el Caribe
      - Hacia una estrategia para un desarrollo agropecuario sostenible



## DOCUMENTOS DE REFERENCIA

El primer documento de este apartado, **Cambios en las Políticas Agroalimentarias en el Nuevo Contexto Internacional: Una Perspectiva Europea**, fue elaborado para la X CIMA por los siguientes funcionarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España:

Jesús G. Regidor, Asesor Ejecutivo del Ministro, Teodoro Cordón, Jefe del Gabinete del Subsecretario, Carlos Beltrán, Subdirector General de Planificación y Programación de Estructuras Agrarias, Santiago Alonso, Director General de Coordinación de Estructuras Agrarias, José Antonio Errejón, Secretario General del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), José Luis Vaamonde, Subdirector General de Mercado Alimentario.

Los tres siguientes Documentos de Referencia fueron preparados para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) por los siguientes funcionarios: Manuel R. Otero, Roberto Vásquez Platero y Rodolfo Quirós Guardia: **La Agricultura en la Integración de América Latina y el Caribe**, con aportes de Alfonso Cebreros, Luis Arturo del Valle y Gonzalo Estefanell. El documento **Transformaciones Estructurales y Relaciones Intersectoriales de la Agricultura en América Latina y el Caribe**, de Jorge A. Torres Zorrilla, se sustenta en un conjunto de estudios realizados por varios profesionales en los países de la región de ALC y recoge comentarios de Gonzalo Estefanell, Manuel Chiriboga, Rafael Trejos, Luis Arturo del Valle y Félix Cirio.

**Hacia una Estrategia para un Desarrollo Agropecuario Sostenible**, de Eduardo J. Trigo, que es el resultado de la revisión de un conjunto de documentos sobre la temática, incorpora los comentarios y contribuciones de David Kaimowitz, Roberto Flores, Carlos Pomareda, Enrique Alarcón, Eduardo Lindarte, Gonzalo Estefanell, Carlos Benito, Alfonso Cebreros y otros colegas del IICA y del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).



## **RESUMEN**

### **SITUACION ACTUAL DEL CONTEXTO AGROALIMENTARIO: CAMBIOS ECONOMICOS Y POLITICOS**

**La situación económica y las medidas de política económica durante la década de los ochenta. Previsiones para los noventa**

Las crisis del petróleo de 1973 y 1979 producen en las economías occidentales la elevación exponencial de las tasas de inflación, el estancamiento económico, el incremento de las tasas de desempleo, el agravamiento de los desequilibrios en las balanzas de pagos y la aparición de déficit públicos.

La aplicación de las políticas de Ajuste Positivo, con tratamiento restrictivo en política monetaria, fiscal y de rentas, a la vez que flexibilizan los mercados de bienes, servicios y factores, no ha conseguido que las economías vuelvan a su equilibrio inicial. Se ha mejorado en la contención de la inflación y en el restablecimiento de las tasas del "output" real.

Excepto en el Reino Unido y en Alemania, el crecimiento nominal del gasto público corriente ha excedido a lo largo de los ochenta el crecimiento nominal del PIB, habiéndose incrementado la presión fiscal. Se ha incrementado el peso de la imposición indirecta en detrimento de los impuestos directos.

Entre 1984 y 1989 se redujo el déficit público, debido más a la mejora de la actividad económica que a la contención del gasto público. El

incremento de los ratios del "stock" de deuda pública bruta en relación con el PIB, refleja que los déficit de la primera mitad de los ochenta se han financiado fundamentalmente, transfiriendo el coste de dichos déficit a las generaciones futuras. Los crecientes pagos por el servicio de la deuda pública están reduciendo el margen de maniobra para disminuir o estabilizar al menos el gasto público corriente.

La relación existente entre ahorro, inversión y déficit exterior muestra un comportamiento dispar entre los principales países. Países como Estados Unidos y el Reino Unido presentan un mayor déficit corriente junto con caídas del ahorro.

El sector público ha aumentado su peso en los últimos 20 años, si bien la relación entre sector público y sector privado presenta rasgos diferenciados entre unos países y otros.

Los déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente pueden ser positivos si financian procesos inversores pero si lo que financian son procesos de consumo llegarán a ser insostenibles para las economías y las medidas de ajuste —reducción del gasto— serán inevitables.

El ahorro nacional es una política obligada para la financiación de fuertes procesos de inversión, en la medida en que las cargas y servicios financieros de la alta deuda existente en algunos países, limiten la posibilidad de aumentar la financiación externa vía déficit de balanza de pagos por cuenta corriente.

El sobrecalentamiento de las economías producido al final de los ochenta, al crecer la demanda interna, ha producido el endurecimiento de la política monetaria, mostrando que la inflación sigue siendo la variable estratégica y que la capacidad de respuesta de la oferta está condicionada no sólo por los niveles de inversión, sino también por la liberalización de mercados como el de trabajo y de bienes y servicios.

Los procesos de privatización, reformas fiscales y contención del gasto público han contribuido de manera positiva al crecimiento económico.

Es previsible que en los años noventa las economías occidentales sigan la misma línea que en los años ochenta, es decir, control de la inflación, mantenimiento de los déficit exterior y público y profundización de las medidas liberalizadoras de los distintos mercados de factores y bienes y servicios, teniendo como referencia la creciente integración de los mercados y la ampliación de los mismos.

## **Mercado Unico Europeo. Países del Este**

La construcción del Mercado Unico producirá más competencias entre los países miembros de la CEE y un auge de la actividad económica, y debe ser aprovechado por los terceros países para incrementar sus exportaciones a la CEE. Sería un error plantearse el futuro pensando que la CEE será una fortaleza frente a terceros países.

La CEE es el primer importador mundial de productos agroalimentarios y el segundo exportador. Se trata de economías abiertas al comercio mundial y así el 40% de las importaciones y exportaciones de los países miembros proceden de, o van destinadas a mercados no comunitarios.

Siendo la CEE el primer exportador mundial (20% del comercio mundial) tiene un decidido interés en la existencia de un mercado internacional libre pues sus exportaciones representan el 10% de su PIB frente al 5% de Estados Unidos.

La posibilidad de extensión del Mercado Unico a los países de la EFTA o la integración rápida de éstos en la CEE, amplía las posibilidades exportadoras de los terceros países.

Es importantísima la presencia del sector agropecuario en el comercio mundial, si bien relativamente ha perdido peso, y solamente Oriente Medio y Europa Occidental han aumentado su presencia.

En el futuro los grandes bloques o países como la CEE, Estados Unidos y Japón mantendrán unas relaciones comerciales de dominio con el resto del mundo, por lo que América Latina y el Caribe no puede dar una respuesta país por país, sino que debe progresar en su acción integradora.

## **Nuevas políticas agroalimentarias en los países desarrollados**

Se está llevando a cabo un proceso de reforma consistente en ajustar la oferta a la demanda, tanto a nivel interno como a nivel de mercado internacional. Los países desarrollados son conscientes de la necesidad de reducir las ayudas a la agricultura, de forma que todos los países puedan competir en igualdad de condiciones, evitando el "dumping" realizado por los grupos más fuertes para colocar sus excedentes.

Se cuestiona el modelo tecnológico de la producción agroindustrial y se quiere integrar la producción en el equilibrio medioambiental (CEE 1988; EUA, *National Research Council* 1989). Las nuevas políticas agrarias postulan: el control de la oferta, la mejora de las rentas no vinculadas a los precios, mayor liberalización de los mercados, mayor atención al medio ambiente y al logro de la agricultura sostenible.

Superada la "revolución verde" en los países desarrollados, surge el concepto de "agricultura alternativa", que perseguiría los objetivos de mejor utilización de los "inputs" y reducir el impacto medioambiental de los mismos.

La propia CEE en su documento de reflexión sobre el futuro de la PAC (Comisión Europea 1991) aboga en primer lugar por la reducción y el control de la oferta. No se pretende eliminar el sistema de apoyo a la producción, lo que causaría problemas mayores de índice socioeconómico, pero sí evitar problemas creados por exceso de ayudas. Seguirá existiendo un predominio de las políticas de precios y mercados y una deficiencia de mecanismos de regulación y control en el subsector de la distribución.

Siendo procesos paralelos pero no dependientes, sí es cierto que la nueva reforma de la PAC y las negociaciones de la Ronda Uruguay tienen relaciones inequívocas. El acuerdo del GATT fijará un techo a la reforma de la PAC y esta reforma potenciará la posibilidad de acuerdo al incluir conceptos nuevos de autocontrol comunitario.

Se desconoce aún cuál va a ser el punto final de la negociación intracomunitaria de la reforma de la PAC y no se sabe cómo se compensarán las reducciones de renta por la caída de los precios, pero evidentemente se persigue una mejor distribución de las ayudas entre los agricultores y ganaderos y un menor impacto de las mismas en el comercio internacional.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay se han delimitado tres partes: reducir el apoyo interno a la agricultura, facilitar el acceso a las importaciones y reducir las subvenciones a las exportaciones.

La CEE propone una reducción del 30% de la MGA (medida global de la ayuda) para los productos que son problemáticos a nivel mundial y un 10% para los otros productos que no tienen definido un sistema de protección en frontera. Esta reducción del apoyo interno se calcula a partir de 1986.

Para disminuir la protección en frontera, la CEE admite la arancelización, es decir, la transformación de las exacciones reguladoras variables en derechos específicos fijos (elemento fijo). Adicionalmente, se establece un factor de corrección que se aplicaría al elemento fijo para evitar los efectos de las oscilaciones monetarias y de las fluctuaciones de los precios de los mercados mundiales.

La disminución de la protección en frontera para ciertos productos, haría necesario introducir derechos arancelarios a otros productos que en la actualidad no los tienen, con la finalidad de reequilibrar la oferta en el mercado comunitario.

La reducción de los aranceles se produciría en paralelo con la reducción de la MGA.

El apoyo a la exportación debe ser reducido a un nivel consecuente y derivado de la reducción al apoyo interno, si bien no se cuantifica por el momento.

La CEE, sabedora de las dificultades financieras y de abastecimiento de los países en vías de desarrollo, propone para ellos un trato más flexible, especial y diferenciado.

## **PRIORIDADES DE LAS NUEVAS POLITICAS AGROALIMENTARIAS**

### **Políticas de apoyo a las explotaciones familiares**

La estabilización de la población en el medio rural como base para el desarrollo rural y la protección del medio natural, requiere el apoyo firme a la mejora del nivel de renta de la explotación familiar. La problemática se presenta de forma acuciante en zonas desfavorecidas y de montaña.

La reducción de precios garantizados que se viene aplicando en la CEE, que se va a intensificar en esta década, obliga a compensar a estas unidades familiares de forma que se mejore su renta sin que ello repercuta en los mercados. Para ello existen y se potenciarán líneas de ayuda como son la "indemnización compensatoria", la modernización y mejora de las explotaciones familiares y el desarrollo de la comercialización de los productos de las explotaciones familiares. Tienen carácter prioritario las actuaciones en favor de un adecuado dimensionamiento económico, la capitalización y el apoyo técnico, así

como la capacitación y formación de los agricultores. Asimismo, puede considerarse de gran importancia el apoyo a la transformación y comercialización de los productos agrarios, principalmente a través de la forma asociativa.

### **Nuevas políticas de desarrollo rural y de diversificación de actividades en el medio rural**

El medio rural no debe limitarse al sector agrario; debe asumir un conjunto de actividades muy variadas del sector secundario y terciario.

Sobre la base del conocimiento de la población rural y de las economías rurales, se pueden proyectar diversas líneas de actuación potenciadoras de las rentas y de la protección del medio ambiente.

Deben potenciarse todas las acciones que originen un desarrollo estable del espacio rural, no sólo limitarse al desarrollo agrario. Cada situación y circunstancias deben encontrar las soluciones más adecuadas. Se considera fundamental la existencia de elementos endógenos y locales que se apoyen en la capacidad de acción. Deben participar en estas bases, agentes económicos y sociales de cada zona, pudiendo tener carácter público, privado o mixto.

### **Agricultura y conservación de la cubierta vegetal**

Existen a nivel mundial recursos y tecnología para alimentar a una población creciente pero faltan políticas que garanticen la producción de alimentos allí donde son necesarios.

Entre 1950 y 1987 la producción mundial de carne se ha triplicado y la de leche se ha duplicado, lo que demanda la existencia de una cabaña enorme con exigencias ingentes de cereales, pienso, especialmente maíz.

El comercio internacional ha cambiado y mientras América del Norte exporta más de 120 millones de Tm de cereales, los países en desarrollo se han convertido en importadores netos. Se trata de un incremento de producción basado en el aumento de la productividad, lo que requiere el uso de capital y tecnología. La agricultura se ha vuelto cada vez más dependiente de "inputs" externos al sector, como son los combustibles, los fertilizantes y los plaguicidas.

La agricultura insustentable está produciendo efectos perniciosos para los países en desarrollo y para los desarrollados.

En la CEE se detectan los primeros signos de preocupación por el entorno natural en la década de los setenta. La PAC descansa originalmente sobre un modelo productivista con objetivos bien definidos en el Artículo 39 del Tratado Constitutivo.

La nueva reforma de la PAC contempla de forma inequívoca la necesidad de mantener un tejido social rural como única forma de preservar el medio ambiente, la herencia de la naturaleza y un modelo de agricultura familiar, que es expresión de una historia y un modelo de sociedad europeas.

El reconocimiento y normalización de la labor que, como protección del medio ambiente realiza el agricultor, supone el apoyo como compensación a la utilización de métodos de producción menos intensivos y la aplicación de medidas favorables al medio natural.

Tres son las líneas principales para desarrollar esta filosofía:

- Reducción de la intensificación en el uso de "inputs" productivos, a través de los mecanismos de precios y mercados.
- Reducción de la dependencia de la actividad agrícola, diversificando la posibilidad de obtención de rentas en los lugares donde existen situaciones negativas para el medio ambiente.
- Incremento de las ayudas directas en zonas rurales inviables agrícolamente.

En 1989, bajo presidencia española del Consejo de la CEE, se aprobó un paquete de medidas para la estrategia y acción forestal en la comunidad, orientado al desarrollo y valorización del hábitat de la vida silvestre, fuente de rentas y empleos y suministro de ocio, cultura y salud.

Es una evidencia que, en nuestros días, puede hablarse de un equilibrio ecológico mundial y que todas las acciones que redunden en la mejora de la situación forestal en un lugar afectarán positivamente al medio ambiente del planeta.

## **Política de seguridad alimentaria y calidad de los alimentos**

El proceso histórico de consecución de la seguridad alimentaria en Europa ha estado determinado por la definición de una política agraria moderna basada en:

- La explotación individual integrada en los mecanismos de mercado, que persigue un aumento de la producción con la intensificación de los factores productivos.
- La creación de un potente aparato de investigación y desarrollo, cuyos resultados se difundan entre los agricultores.
- La potenciación de las explotaciones ganaderas intensivas que se corresponde con la constitución de una nueva industria agroalimentaria la cual se ajusta a demandas alimentarias emergentes.
- La estructuración de un sistema de crédito concedido en condiciones favorables y que potencie el cooperativismo.
- El desarrollo de la intervención pública en los mercados y la producción. Se tiende a operar en regulaciones a través de la cadena agroalimentaria.

Actualmente se modifican los antiguos conceptos originales y los viejos contenidos de la seguridad alimentaria, como acceso y disponibilidad de alimentos; se pasa en treinta años a una "nueva seguridad alimentaria" orientada a generar garantías suficientes al consumidor en torno a composición, sanidad e higiene y calidad de los alimentos.

En el proceso de desarrollo de las economías occidentales ha podido constatarse un cierto modelo común de convergencia en las pautas de consumo alimentario basado en:

- Incremento del poder de compra.
- Transformación de las condiciones sociales de consumo.
- Maduración del sistema productivo.

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de avanzar en la definición de una política de calidad que, además de los aspectos horizontales como los técnico-sanitarios, higiénicos y de seguridad, instrumente sistemas para proteger la identidad y especificidad del producto, su naturaleza, procedencia, etc., que permitan las máximas garantías a los consumidores. El desarrollo de la normativa apropiada es fundamental para la creación de este concepto evolucionado de calidad y seguridad alimentaria.

Estas nuevas políticas permitirán, desde la perspectiva de la producción, valorizar las materias primas, dinamizar zonas del espacio rural e inducir el desarrollo de un tejido agroindustrial ligado a las zonas de producción.

Las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas, las marcas colectivas, etc., permitirán mejorar y controlar la calidad alimentaria y añadir valor al sector agroalimentario.

En la dinámica de desarrollo del sistema agroindustrial se constata una pérdida progresiva del valor añadido aportado por la agricultura en favor de los distintos sectores que intervienen en el proceso de formación del producto alimenticio final. Al mismo tiempo, aumenta el número de alimentos que conocen alguna transformación previa a su consumo final, siendo el porcentaje de producción final agraria transformada del 90% en las economías más avanzadas.

En este contexto se hace necesario articular políticas de desarrollo de las relaciones interprofesionales. En octubre de 1990 la Comisión elaboró una comunicación al Consejo de la CEE sobre las Organizaciones y Acuerdos Interprofesionales en el sector agrario, iniciándose el proceso de creación en la CEE de una normativa de la Interprofesión.

Desde el reconocimiento de la complejidad en el desarrollo del modelo interprofesional, es evidente que éste puede y debe constituir un instrumento imprescindible en la posibilidad de orientar la producción (permitiendo que el mercado alimentario informe a los mercados agrarios o de materia primas), comercialización y transformación, dando lugar a:

- Un mayor protagonismo y corresponsabilización de los agentes económicos en la gestión de los mercados.
- Que el conocimiento de la demanda y de las técnicas de transformación pueda dar lugar por parte de los productores a una mejora de la calidad de sus productos.
- Que los ajustes de oferta y las posibles reconversiones en la producción se produzcan a partir de un sistema de información ágil y eficaz a partir del conocimiento de los mercados.
- Propuesta de nuevas producciones y evaluación de sus mercados respectivos.

- Sistemas de promoción de productos.

El desarrollo de la política de calidad requiere el apoyo de una interprofesión articulada.

El conjunto de acciones por desarrollar por la interprotección puede sintetizarse en:

- Acciones que mejoren la transparencia del mercado a través de un mejor conocimiento de la oferta y la demanda, promoviendo estudios sobre los medios de producción, evolución de las cotizaciones en los mercados interiores y exteriores, proyecciones sobre nuevos mercados, etc.
- Concertación sectorial sobre modelos de contratos, homologación de normas de calidad, control de cumplimiento, sistemas de arbitraje.
- Promoción de los productos en los mercados interiores y exteriores, generando un sistema de financiación propio.
- Investigación aplicada fundamentalmente dirigida a dar respuesta a necesidades urgentes planteadas en mercados determinados.

Las políticas de calidad y el desarrollo de las interprofesiones constituyen dos buenos ejemplos que marcan la realidad de las nuevas situaciones surgidas en los mercados agroalimentarios de las economías desarrolladas.

## **SITUACION ACTUAL DEL CONTEXTO AGROALIMENTARIO: CAMBIOS ECONOMICOS Y POLITICOS**

### *LA SITUACION ECONOMICA Y LAS MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA. PREVISIONES PARA LOS NOVENTA*

Después de la crisis del petróleo de 1975 y 1979, las economías occidentales comenzaron la década de los ochenta con una situación muy distinta de la que encontraron al inicio de los setenta. La elevación exponencial de las tasas de inflación, el estancamiento del crecimiento económico, el incremento de las tasas de desempleo, el agravamiento de los desequilibrios de balanza de pagos y la aparición de déficit públicos

no adecuados ni en su volumen, ni en su estructura, ni en su ritmo de crecimiento, colocaron a las economías industrializadas en una situación sumamente difícil (ver Cuadro R.1 y Fig. R.1).

**Cuadro R.1. Evolución macroeconómica de los países de la OCDE y de la CEE.**  
(Tasa de crecimiento real en media del período, salvo indicación en contra).

	1980-1982		1983-1988		1989	
	OCDE	CEE-12	OCDE	CEE-12	OCDE	CEE-12
<b>1. Cuadro macro</b>						
Consumo privado	1.20	0.90	3.40	2.80	3.00	3.10
Consumo público	2.20	2.00	2.70	2.00	1.90	1.70
Formación bruta de capital fijo	-2.10	-1.60	5.40	3.40	5.80	6.90
Demanda interna	0.40	0.40	3.90	2.70	3.60	3.90
Exportaciones bys	3.70	2.20	5.70	4.40	7.60	7.70
Importaciones bys	-0.30	0.10	7.70	5.70	8.00	8.70
PIB	1.00	0.80	3.70	2.50	3.60	3.40
<b>2. Inflación</b>	10.40	12.00	4.10	5.40	4.40	4.80
<b>3. Mercado de trabajo</b>						
Tasa de paro	6.90	8.00	7.70	10.50	6.40	9.00
Crecimiento del empleo	0.10	-0.70	1.40	0.60	1.80	1.50
<b>4. Sector público</b>						
Necesidad financiación AAPP/PIB	-3.30	-4.70	-3.10	-4.70	-1.20	-2.90
<b>5. Sector externo</b>						
B Corriente/PIB	-0.50	-0.90	-0.40	-0.60	-0.60	0.10

Fuente: OECD Economic Outlook, Economie Européenne (CEE).

En ese contexto, las políticas de estabilización por el lado de la demanda se revelaron incapaces para corregir por sí solas los desequilibrios macroeconómicos existentes y, simultáneamente, retomar una senda de crecimiento estable y no inflacionario.

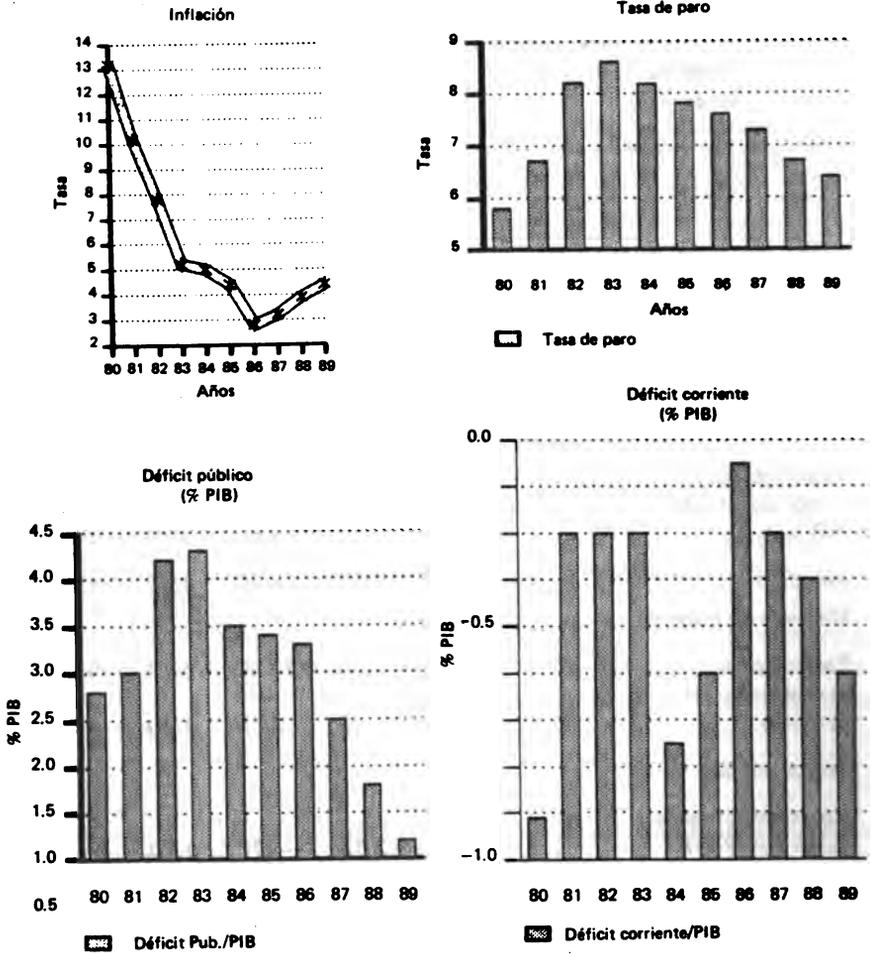


Fig. R.1. Los desequilibrios de las economías de la OCDE en los ochenta.

La incapacidad de las políticas clásicas de corte keynesiano para explicar y remediar la crisis de las economías occidentales, motivó la aparición de las llamadas políticas de "ajuste positivo", cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

- a. Una política monetaria fuertemente restrictiva, encaminada a reducir el gasto nominal de la economía a corto plazo y la tasa de inflación a largo plazo.
- b. Una política fiscal de contención del gasto público, orientada fundamentalmente a la reducción de los déficit del sector público y a una financiación no inflacionista de los mismos que no supusiera dificultades adicionales para la política monetaria.
- c. Una política de rentas encaminadas a la moderación salarial para detener la espiral precios-costes que sobrealimentaba las presiones inflacionistas.
- d. Por último, un conjunto de políticas "estructurales", "microeconómicas" o "por el lado de la oferta agregada de la economía", encaminadas a dotar de una mayor flexibilidad a los mercados de bienes, servicios y factores, eliminando el gran número de distorsiones existentes y mejorando así la eficiencia en la asignación de recursos.

Entre esas políticas de oferta se contemplaban las medidas de flexibilización del mercado de trabajo; la reforma fiscal encaminada a eliminar las distorsiones que la estructura impositiva podría estar generando sobre las decisiones individuales de los agentes de oferta de trabajo, ahorro e inversión; la liberalización de las transacciones con el exterior, tanto corrientes como de capital; la reforma en profundidad del sistema financiero; la eliminación de subvenciones a sectores en crisis; los procesos de reconversión y reestructuración industrial y la reducción del tamaño del sector público.

Sin embargo, las políticas de ajuste no han conseguido romper todos los desequilibrios que padecían las economías. Los mayores éxitos se han logrado en la reducción de la inflación, a pesar del rebrote de las tensiones inflacionistas al final de la década, y en el restablecimiento de las tasas de expansión del "output" real, impulsadas por la recuperación de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión.

Respecto al mercado de trabajo, y a pesar de que la mayoría de los países industrializados ha llevado a cabo reformas estructurales encaminadas a dotar a ese mercado de un mayor grado de flexibilidad, la persistencia de tasas de desempleo elevadas, muy superiores a las existentes al principio de los setenta, en un contexto además de fuerte pulsación de la demanda, pone de manifiesto que todavía subsisten fuertes rigideces en este mercado.

En cuanto al sector público, no ha mostrado un comportamiento homogéneo por países ni en sus distintas variables. Sólo el Reino Unido y Alemania han reducido el tamaño del mismo (ver Cuadro R.2).

Por tanto, salvo en esos dos países, el crecimiento nominal del gasto público corriente ha excedido a lo largo de toda la década al crecimiento nominal del PIB; la mayor parte de los países han incrementado la presión fiscal. Tan sólo el Reino Unido y la República Federal de Alemania presentan ratios de ingresos corrientes/PIB que se situaban en 1988 a niveles ligeramente inferiores a los del principio de la década. Esos datos ponen de manifiesto que las reformas impositivas emprendidas a lo largo de los ochenta en gran número de países industrializados, más que reducir la presión fiscal global, han modificado la estructura de los ingresos públicos, incrementando el peso de la tributación indirecta en detrimento de los impuestos directos.

Respecto a la reducción de los déficit públicos, es preciso señalar que se ha acelerado notablemente a partir de la segunda mitad de los ochenta, por lo que la comparación entre 1980 y 1988 podría resultar algo engañosa. Entre 1984 y 1989 todos los países han reducido en mayor o menor medida su déficit. Ahora bien, la experiencia de gran número de países demuestra que esta evolución está más relacionada con la mejoría generalizada de la actividad económica y su impacto sobre el presupuesto del sector público que con medidas de contención del gasto público.

Además, detrás del proceso de consolidación fiscal llevado a cabo, se encuentra un fuerte componente cíclico y no un cambio decidido en la orientación de la política fiscal.

Finalmente, el incremento generalizado, si se exceptúa al Reino Unido, de los ratios del "stock" de deuda pública en relación con el PIB, reflejan que los elevados déficit de la primera mitad de los años ochenta se han financiado fundamentalmente transfiriendo el coste de dichos déficit a las generaciones futuras. Por otra parte, los crecientes pagos por el servicio de la deuda pública están reduciendo sensiblemente el margen de maniobra para disminuir, o al menos estabilizar, el gasto público corriente.

Cuadro R.2. Comportamiento del sector público.

	Tamaño del sector público (1)		Presión fiscal (2)		Déficit público (3)		Ciclo económico y proceso de consolidación fiscal (1984-1989) (4)		Deuda pública (5)		
	1980	1988	1980	1988	1980	1988	Cambios efectivos	Debidos al ciclo	Debidos política fiscal	1980	1988
Estados Unidos	33.7	36.8	30.8	32.2	-1.3	-2.1	2.2	2.5	0.2	37.2	51.1
Japón	32.6	33.3	27.6	34.0	-4.4	2.1	4.9	2.1	2.8	57.0	73.0
RFA	48.3	46.5	44.7	44.5	-2.9	-2.1	3.1	3.0	0.1	36.3	44.5
Francia	46.1	50.7	44.5	49.2	0.0	-1.3	0.3	-0.4	0.7	36.4	47.2
Italia	41.9	50.8	33.1	39.6	-8.5	-10.6	1.9	2.1	-0.2	61.0	95.0
Reino Unido	44.9	38.7	40.1	39.8	-3.4	0.8	3.6	3.3	0.3	54.5	44.9
España	32.9	40.2	29.7	37.1	-2.6	-3.1	3.0	2.1	0.9	23.3	38.4

1 Gastos corrientes AAPP en porcentaje del PIB.

2 Ingresos corrientes AAPP en porcentaje del PIB.

3 Capacidad (\*) o necesidad (-) de financiación en porcentaje del PIB.

4 Cambios acumulados en el déficit de los AAPP en porcentaje del PIB normal. El signo (\*) indica reducción del déficit o incrementos del superávit y viceversa.

Fuente: OCDE Economic Outlook Diciembre 1989.

La relación entre ahorro, inversión y déficit exterior muestra un comportamiento dispar entre los principales países. De tal manera que países como Reino Unido y Estados Unidos presentan un mayor déficit corriente junto con caídas de ahorro (Cuadro R.3).

**Cuadro R.3. Ahorro, inversión y balanza corriente en los ochenta. (Porcentaje del PIB).**

	1980-1982	1983-1986	1987-1989
<b>Estados Unidos</b>			
Ahorro	18.5	15.4	14.5
Inversión	18.3	17.8	17.1
Balanza corriente	0.2	-2.4	-2.6
<b>Japón</b>			
Ahorro	30.8	31.1	33.7
Inversión	30.7	27.9	30.8
Balanza corriente	0.1	3.2	2.9
<b>Alemania</b>			
Ahorro	21.1	22.3	24.4
Inversión	21.7	20.0	20.0
Balanza corriente	-0.6	2.3	4.4
<b>Francia</b>			
Ahorro	21.0	19.4	20.2
Inversión	22.2	19.5	20.0
Balanza corriente	-4.2	-0.1	0.2
<b>Italia</b>			
Ahorro	21.5	20.7	19.2
Inversión	23.5	20.9	19.9
Balanza corriente	-2.0	-0.2	-0.7
<b>Reino Unido</b>			
Ahorro	18.7	16.9	15.3
Inversión	16.8	16.8	18.3
Balanza corriente	1.9	0.2	-3.0
<b>España</b>			
Ahorro	19.2	20.2	21.2
Inversión	21.7	19.4	22.5
Balanza corriente	-2.5	0.8	-1.3

Fuente: Economic Européenne. Rapport économique annuel 1989-1990. No. 42 Noviembre 1989.

El sobrecalentamiento de las economías al final de los ochenta, como consecuencia del fuerte crecimiento de las demandas internas y la reducida capacidad de la oferta para responder a tales exigencias, ha llevado a cuestionar la forma e intensidad con las que se han aplicado dichas políticas de oferta. La respuesta inmediata dada por los gobiernos, a través de un endurecimiento de la política monetaria, muestra que la inflación sigue siendo la variable estratégica y que en un contexto de tipos de cambios cuasi fijos, con gran libertad de movimientos de capitales y las reformas liberadoras producidas en los sistemas financieros, la capacidad de respuesta de la oferta está condicionada, no sólo por los niveles de inversión, sino también por la liberalización de mercados como el de trabajo y de bienes y servicios.

Los procesos de privatización, reformas fiscales y contención del gasto público han impuesto cambios significativos en la actuación pública que en su conjunto, han contribuido de manera positiva al crecimiento económico.

La década de los noventa se ha iniciado con un gran optimismo político —cambios políticos en la URSS y Europa del Este y América Latina—, ensombrecido posteriormente por la crisis del Golfo.

Hoy la incertidumbre política y económica que vive la URSS y la Europa del Este pesan sobre las expectativas y decisiones de inversión de las grandes empresas, así como sobre el propio futuro de la CEE y el Mercado Unico.

Suavizadas y asumidas las incertidumbres exteriores, parece lógico pensar que las economías occidentales seguirán durante la próxima década las mismas líneas de política económica que en los ochenta: control de la inflación, mantenimiento de los déficit exterior y público dentro de límites asumibles por la economía, y profundización de las medidas liberadoras de los distintos mercados de factores y bienes y servicios, teniendo como referencia la creciente integración de los mercados y la ampliación de los mismos (Mercado Unico, CEE).

### *MERCADO UNICO EUROPEO, PAÍSES DEL ESTE*

La construcción del Mercado Unico en la CEE, desde el punto de vista comercial, tenderá a incrementar la competencia entre los países miembros; se originará dentro del área de integración un comercio más libre. Por otra parte, pueden producirse medidas de apoyo al comercio y la competencia en el resto del mundo. A su vez, los efectos conocidos

como "creación y desviación de comercio" son de difícil cuantificación. En este sentido B. Balassa en su estudio **Europa ante 1992 y las posibles implicaciones para los países no miembros**, considera que se producirá tanto un efecto de desviación de fuerte incremento del comercio que motivará un auge en la actividad económica, (según el informe Cecchini, el Mercado Unico producirá un incremento del PIB comunitario del orden del 5%). Es precisamente este crecimiento el que debe ser aprovechado por los terceros países para incrementar sus exportaciones a la CEE.

No parece oportuno pensar que el Mercado Unico refuerce la idea de "reservar Europa para los europeos" o, lo que es lo mismo, considerar la CEE como una fortaleza frente a terceros países. La visión más correcta

EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO  
TAMAÑO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
EN PORCENTAJE DEL PIB

	1970	1975	1980	1985	1988
CEE	36.9	44.4	45.6	49.5	48.1
OCDE	32.3	37.9	39.3	40.7	40.2
JAPON	19.4	27.3	32.6	32.7	32.9
EEUU	31.6	34.6	33.7	36.7	36.3
ESPAÑA	22.2	24.7	32.9	42.1	40.8

Fuente: Perspectives Economiques OCDE, Diciembre 1990.

Como vemos, el Sector Público ha aumentado su importancia en estos dieciocho años, con un crecimiento suave en el caso de EEUU, y más fuerte en el Japón, que son los países significativos que mantienen un sector público más reducido que en la CEE.

La relación sector público-sector privado, presenta rasgos diferenciados en la CEE, EEUU, y Japón, por lo cual, el papel del Sector Público en el proceso de crecimiento económico, así como su tamaño, admiten diferentes posibilidades según las características y peculiaridades históricas, económicas y políticas de cada país. En el caso de España, su proceso es similar al experimentado por Grecia y Portugal, de tal forma que los tres países menos desarrollados de la CEE muestran un comportamiento similar en cuanto a la evolución del Sector Público.

es ver la Europa del 92 como una unión abierta al comercio y dispuesta a reducir barreras proteccionistas. No hay que olvidar que los países que la integran se caracterizan por ser economías abiertas al comercio mundial. Así, aproximadamente el 40% de las importaciones y exportaciones de los países miembros proceden de, o van destinadas a mercados no comunitarios. En el caso de Alemania y Reino Unido se aproximan al 50%.

La CEE, al ser el primer exportador mundial (el 20% del comercio mundial), tiene un claro interés en la existencia de un mercado internacional libre de restricciones, pues sus exportaciones representan el 10% de su PIB, frente al 5% de los Estados Unidos.

La creación de un Mercado Unico con 320 millones de personas de alto poder adquisitivo plantea inquietudes comerciales a los principales clientes de la CEE, como son Estados Unidos, Japón, EFTA y Canadá. Estos países y zonas representan aproximadamente el 53% de las importaciones totales comunitarias y el 54.5% de las exportaciones de la CEE. Su distribución aparece en el Cuadro R.4.

**Cuadro R.4. Distribución por países del comercio exterior de la CEE.**

	Importaciones (porcentajes)	Exportaciones (porcentajes)
EE.UU.	16.5	21.2
Japón	10.2	4.0
Canadá	2.0	2.7
EFTA	24.3	26.6
<b>Total</b>	<b>53.0</b>	<b>54.5</b>

Fuente: Eurostat 1987.

Como vemos, la EFTA es el principal socio de la CEE en sus relaciones comerciales, de ahí que en un horizonte no muy lejano pueda hablarse de un "espacio común europeo" con una mayor integración económica, que significaría que inicialmente el 70% del comercio de Europa, se realizase entre los propios países del Continente.

En los últimos 20 años la CEE/12 ha perdido peso relativo en el comercio mundial, lo mismo que Estados Unidos, a favor de Japón y el Sudeste Asiático. El aumento del comercio intracomunitario y la pérdida de capacidad tecnológica explican ese retroceso. Sin embargo, EEUU y Japón basándose en su clara supremacía tecnológica, han mantenido su cuota de mercado en la CEE, a la vez que los países del Sudeste Asiático lo han incrementado, apoyados en su nuevo proceso de industrialización.

Europa Occidental cubre el 43.5% de las exportaciones mundiales de mercancías, lo que significa que durante la década de los ochenta ha incrementado su peso relativo, debido al crecimiento del comercio durante esos años (Cuadros R.5 y R.6 y Figs. R.2 y R.3).

**Cuadro R.5. Composición por productos de las exportaciones mundiales 1968-1989. (Variación porcentual anual de su valor).**

	Cuota dentro de las exportaciones mundiales			Variación porcentual anual	
	1970	1989	1989	1980-89	1983-89
Mercancías	81	83	81	4.50	9.50
Servicios comerciales	19	17	19	6.50	10
	100	100	100		
Productos agropecuarios	16.50	12.50	11	3.50	7.50
Productos de las industrias extractivas	12	22	9.50	-4.50	-1.50
Manufacturas	50	45.50	57	8	13
Transportes	8.50	7.50	6.50	3.50	6.50
Viajes	5.50	4	5.50	8.50	13.50
Otros servicios y rentas privadas	6	6	7	7.50	10

Fuente: Secretaría del GATT. Informe Anual 1989-90.

**Cuadro R.6. Participación de las diferentes regiones en las exportaciones mundiales 1980 y 1988. (Porcentaje basado en términos de valor).**

	Norteamérica		Latinoamérica		Europa Occidental		Europa Central del Este y la URSS		África		Oriente Medio		Asia	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Mercancías	14	15	6	4	40	44	8	8	6	3	10	3	16	23
Comercio de servicios	12	17	5	4	62	55	-	-	4	3	3	2	13	18
Productos agropecuarios	22	20	11	10	35	41	6	5	6	4	1	19	19	19
Productos de las industrias extractivas	7	10	10	10	17	24	8	17	14	10	18	9	9	11
Manufacturas	16	14	2	2	54	49	7	6	1	1	1	19	19	27
Transporte	11	16	5	4	58	52	-	-	5	4	2	18	18	22
Viajes	14	19	8	6	60	53	-	-	4	3	2	10	10	17
Otros servicios y rentas privadas	10	17	4	4	69	59	-	-	3	2	2	11	11	16

Excluidas Europa Central del Este y la URSS.

**Notas:**

(1) Las cifras del comercio de servicios utilizadas en la preparación de este cuadro no incluyen el ajuste para la discrepancia en los datos de embargo.

(2) En 1981, 1984, y 1986-1988 los Estados Unidos mejoraron sus métodos de estudio para el comercio de servicios, que conduce a una recesión al alza en el total para cada una de las categorías.

Fuente: Secretaría del GATT. Informe Anual 1989-1990.

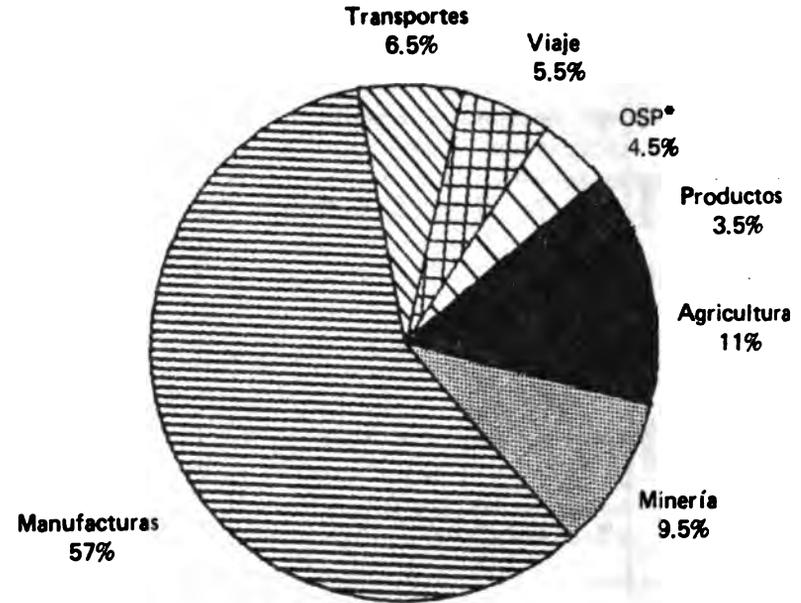


Fig. R.2. Composición del comercio mundial. 1989. (Distribución porcentual).

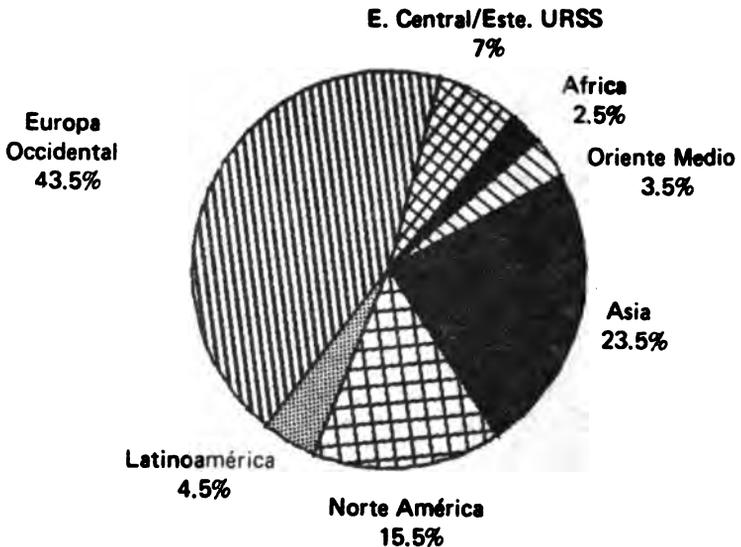


Fig. R.3. Composición regional de las exposiciones de mercancías. 1989. (Distribución porcentual).

Fuente: Secretaría del GATT. Informe Anual 1989/1990.

\* Otros servicios privados.

Nota: Se excluye, URSS, RDA y China.

En cuanto a los productos agropecuarios, si al principio de la década EEUU contaba con el 50% del valor de las exportaciones mundiales de cereales, en 1989 su participación fue solo del 40%, mientras que Europa Occidental ha incrementado su participación del 24% al 38%. Además, los productos agropecuarios han perdido peso en el comercio mundial; sin embargo, Europa Occidental ha sido la única que ha ganado peso relativo, como consecuencia de la generación de excedentes agrícolas derivados de la PAC.

Si en todos los flujos comerciales la "vecindad" es un factor importante, en el caso del Norte de Africa y los países del Este puede alcanzar unas connotaciones mayores. Probablemente el trato comercial y financiero que se otorgue a estos países por la CEE pueden ser preferente, en función de la necesidad de lograr una estabilidad social y política, en zonas próximas, sobre todo después de la guerra del Golfo.

El Norte de Africa tiene ya en la actualidad una dependencia económica de la CEE, pues ésta es su principal cliente comercial, tanto de bienes como de servicios, así como lugar de destino de los millones de emigrantes que intentan solucionar su problema de falta de empleo. Las exportaciones de estos países a la CEE se concentran fundamentalmente en las materias primas, productos agropecuarios y manufacturas de escaso valor añadido. Los países del Este, por el contrario, no parten de una situación de dependencia o relación económica muy fuerte respecto a la CEE, pero su situación actual es preocupante. En efecto, junto a la incertidumbre política, véase el caso yugoslavo y el de la URSS, existen economías escasamente desarrolladas, sin organización económica, sin reglas de mercado, sin divisas y con inicio de fuertes procesos inflacionistas y tasas de paro crecientes.

Así, las expectativas optimistas iniciales a medida que iban cayendo los diferentes regímenes políticos, se han transformado en compás de espera, de precaución, antes de tomar posiciones de incertidumbre con alto riesgo. En cualquier caso, la aplicación del mercado a dichas economías no plantea dudas, lo que sí suscita problemas es el ritmo de cambio de los criterios de planificación por los criterios de mercado. Este ritmo va a afectar las decisiones de inversión de las grandes empresas y al flujo de intercambios comerciales y financieros de tales países con la CEE, de tal forma que en los próximos tres o cinco años el proceso inversor exterior en tales países será reducido.

Durante la próxima década parece previsible que la CEE mantenga un frente de competitividad tecnológica con EEUU y Japón, por lo que no podrá imponer sus condiciones en el comercio. Por el contrario, con el resto del mundo, excluidos los países de la EFTA, mantendrá unas relaciones comerciales de dominio, reservándose un trato "preferente" para aquellas áreas o países que considere oportuno.

Ante esta situación, América Latina no puede dar una respuesta país por país, sino que debe intentar una mayor integración dentro de su área, pues los flujos comerciales y financieros mundiales se están consolidando por grupos homogéneos de países, y no por países aislados. En este sentido, la creciente integración entre los países del Norte debe ser respondida con una mayor integración y cooperación entre los países del Sur, pues solo así se podrá aumentar el poder de negociación en los foros multilaterales.

Frente a este planteamiento, la experiencia de integración comercial de América Latina ha marchado en sentido contrario. Así de 1970 a 1985 el comercio intrarregional desciende. Las causas de esta involución son múltiples: inestabilidad política, deuda externa, desconfianza entre los distintos gobiernos, desigual reparto de los beneficios de la integración, etc. (Cuadro R.7).

Sin embargo, la integración que se propugna para los noventa sería útil para: a) lograr una mejor defensa de los productos de cada país; b) aprovechar mejor las economías derivadas de una mayor especialización; c) incrementar el intercambio de bienes intermedios, con el consiguiente aumento de valor añadido en la zona, frente a la importación de productos ya elaborados; y d) lograr una política común frente a los organismos internacionales.

### *NUEVAS POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS*

En estos países se está llevando a cabo un proceso de reforma de las políticas agrarias, dirigido a reconvertir un modelo productivo caracterizado por un exceso permanente de oferta, una redistribución regresiva de rentas dentro del sector y una inestabilidad permanente de los mercados agrarios nacionales y mundiales (en este punto se denuncia la existencia de un "dumping sistemático", realizado por los países más productores para colocar sus excedentes).

**Cuadro R.7. América Latina: Exportaciones intrarregionales. (Porcentajes de las exportaciones totales). (En valores FOB).**

	1970	1980	1983	1985	1988
Argentina	21.0	23.6	14.0	18.6	20.3
Bolivia	8.9	36.7	55.0	60.1	54.8
Brasil	11.6	18.1	10.3	9.6	11.9
Colombia	9.6	16.6	11.1	11.9	15.1
Chile	12.2	23.5	11.9	14.4	13.5
Ecuador	10.0	20.2	18.3	9.3	14.8
México	9.5	5.8	7.6	5.3	4.5
Paraguay	38.2	45.3	40.2	27.4	29.3
Perú	6.5	21.2	10.4	14.1	14.5
Uruguay	12.6	37.3	23.3	28.0	27.3
Venezuela	12.6	9.8	14.0	12.5	9.7
<b>Total ALADI</b>	<b>12.5</b>	<b>15.4</b>	<b>11.7</b>	<b>11.0</b>	<b>11.3</b>
Costa Rica	23.8	34.3	29.0	22.8	16.8
El Salvador	31.7	28.5	25.3	17.1	19.3
Guatemala	36.7	32.6	34.4	25.4	20.0
Honduras	17.0	13.5	12.5	6.9	6.5
Nicaragua	27.4	19.7	10.1	9.2	12.3
<b>Total MCCA</b>	<b>28.4</b>	<b>27.6</b>	<b>25.0</b>	<b>18.3</b>	<b>15.4</b>
Jamaica	4.1	7.6	14.4	9.1	6.0
Panamá	4.2	19.2	13.1	14.0	16.8
Haití	1.5	1.1	3.3	2.2	0.8
Trinidad y Tobago	9.9	15.0	14.3	11.7	14.2
Rep. Dominicana	0.9	10.4	3.2	2.7	2.3
<b>Total</b>	<b>12.8</b>	<b>15.5</b>	<b>11.8</b>	<b>11.1</b>	<b>11.2</b>

Fuente: Elaborado con base en CEPAL, mayo de 1990.

Organismos como la OCDE (OCDE 1987) han preconizado una reducción generalizada de las políticas de apoyo a la agricultura, ya que, en su opinión, las políticas de apoyo de precios y rentas no han logrado mejorar sensiblemente el nivel de renta de los agricultores y la equidad en el sector. Muy por el contrario, han supuesto unos excesivos gastos presupuestarios y la quiebra de los principios del libre comercio (Figs. R.4 y R.5).

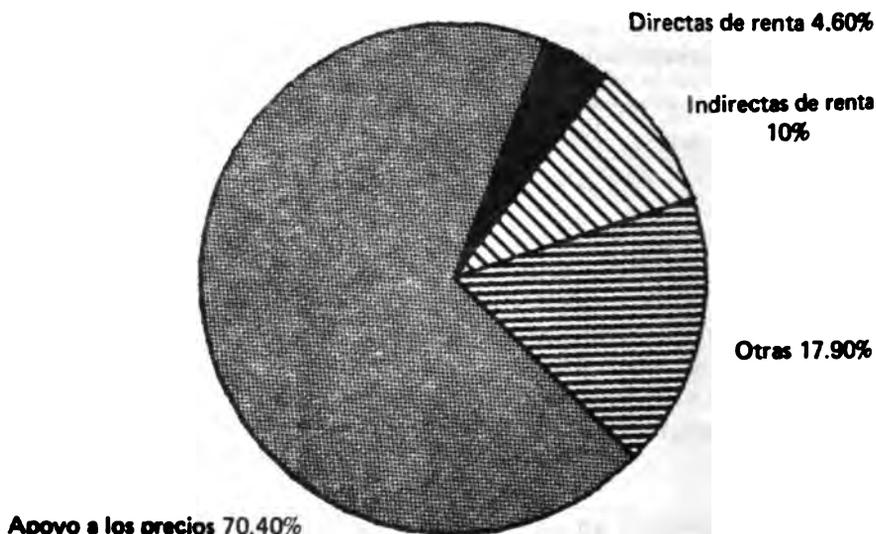


Fig. R.4. Proporción de la ayuda según el tipo de medidas\* en 1979-1981.

Fuente: OCDE 1987.

\* Excluidos los países nórdicos y mediterráneos, pues no se dispone de la desagregación.

Nota: Véase también la nota de la Fig. R.5.

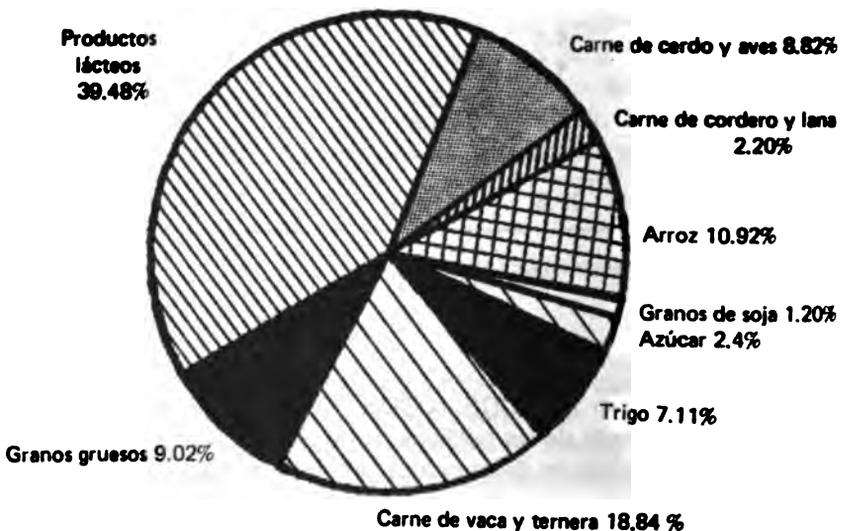


Fig. R.5. Proporción de la ayuda\* total de la OCDE por producto (1979-1981).

Fuente: OCDE 1987.

\* Basado en la ayuda a productores cuantificada, a pesar de que no todos los productores han sido incluidos en todos los países.

## INTEGRACION ECONOMICA Y CRECIMIENTO ECONOMICO

La integración económica de áreas está cobrando un peso creciente en el mundo como consecuencia de la división económica del mismo por áreas, sobre todo después de la caída de los países que se movían en la órbita de la economía planificada, países del Este y la propia URSS. La CEE ha sufrido también un proceso de integración fuerte desde 1958, pues el comercio intracomunitario ha experimentado la siguiente evolución: (Fuente: Eurostat 1989).

	1958	1980	1989
Comercio intracomunitario	35%	49%	60%
Comercio extracomunitario	65%	51%	40%

Si lo desagregamos por productos vemos cómo los alimentos y las materias primas han perdido peso.

### Comercio intracomunitario (%)

	1958	1980	1989
Combustibles	10	9	3
Alimentos	20	12	12
Materias primas	8	5	4
Maquinaria y equipos			
Transporte	22	28	35
Productos químicos	7	11	12
Otros productos manufacturados	32	32	31
Diversos	1	3	3
	100	100	100

Seguir profundizando en la integración económica y financiera de cara al Mercado Único de 1993, aumentará el comercio intracomunitario, con unos efectos positivos para el crecimiento económico, que de acuerdo con datos de la propia Comisión, serán los siguientes:

### Crecimiento adicional del PIB debido al Mercado Único

	Porcentaje
Abolición de fronteras	+0.36
Apertura de los mercados públicos	+0.55
Liberalización de los mercados capitales y de los serv. financieros	+1.46
Efecto en la oferta (economías de escala, efectos en la competencia)	+2.14
Total incremento adicional PIB	+4.52

Se cuestiona también el modelo tecnológico tanto de la producción agraria como de la agroindustrial. Dos notas destacan en este respecto: el agotamiento de las mejoras de productividad derivadas de las técnicas de la Revolución Verde, lo que exige la introducción de un nuevo paquete tecnológico especialmente basado en la biotecnología, y el despilfarro de recursos naturales y la degradación del medio ambiente que ha conllevado el empleo generalizado de estas técnicas, aspectos que empiezan a ser tomados seriamente en consideración en la formulación de las políticas (CEE 1988; USA: National Research Council 1989).

En resumen, las nuevas políticas agrarias postulan: 1) el control de la oferta —retirada de tierras, cuotas de producción y comercialización, y fijación de precios de garantía según umbrales de producción—; 2) una mejora de las rentas no vinculada a la política de apoyo a los precios —subvenciones directas, jubilaciones anticipadas, reconversión de explotaciones no viables—; 3) una mayor liberalización de los mercados aproximando los precios interiores de los países a los del mercado mundial, lo cual implicaría la consolidación de unos nuevos acuerdos que estimulen los intercambios mundiales en el seno del GATT; 4) una mayor atención a los problemas de conservación de recursos provocados por la agricultura, y el logro de una agricultura sostenible.

Estas políticas, como puede observarse, no suponen una revisión de los postulados teóricos que explican la contribución de la agricultura al crecimiento. Por el contrario, implican una nueva reconversión del subsector agrario extractivo para adecuarlo a la racionalidad del sistema agroindustrial y económico en general.

Las recomendaciones se orientan a liberalizar los mercados en lugar de mantener las políticas de sostenimiento de precios, conseguir nuevas elevaciones de la productividad a través de la adopción de un nuevo paquete tecnológico, la renovación de las explotaciones económicamente inviables, y la consolidación del dominio de la distribución sobre la transformación, y ambas a su vez sobre la producción agraria en el sistema agroindustrial (existen abundantes datos sobre concentraciones de empresas de distribución en un número reducido de firmas y su control de los mercados).

Estas políticas se presentan con el mismo grado de necesidad que, por ejemplo, la reconversión industrial, y llevan aparejadas costes sociales y políticos, por lo que el ritmo de difusión y aplicación es diverso según los países y según el juego de intereses en presencia.

## La herencia de la Revolución Verde

En las dos últimas décadas ha existido un intenso debate sobre la virtualidad de esta "revolución verde" para acabar con los problemas de seguridad alimentaria en el mundo, así como sobre sus verdaderas consecuencias.

En síntesis, se ha reconocido que este paquete tecnológico ha permitido un aumento sin precedentes de la productividad en la agricultura, sobre todo la productividad del trabajo y de la tierra (Hayami y Ruttan 1985:17-129).

Estos aumentos de productividad han coexistido con la presencia de notables diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados (Cuadro R.8). Sin duda los mayores aumentos han tenido lugar entre los primeros, siendo las diferencias más abultadas en las tasas de productividad del trabajo.

**Cuadro R.8. Tasa de crecimiento de la productividad y de participación de los factores productivos de 1960 a 1980. (Tasa compuesta anual, en porcentaje).**

Grupo de países	Producto del trabajador (Y/L)	Producto por hectárea (Y/A)	Superficie de cultivo por trabajador (A/L)
Países desarrollados <sup>a</sup>	5.9	2.3	3.6
Países intermedios <sup>b</sup>	5.0	3.2	1.8
Países subdesarrollados <sup>c</sup>	1.7	2.5	-0.8

a) Diecisiete países, entre ellos Canadá, Francia, Alemania, Italia y Estados Unidos, con más de US\$6 000 de producto nacional *per capita* en 1980.

b) Quince países, entre ellos Argentina, Brasil, México, Portugal y España, con un producto nacional *per capita* entre US\$1 500 y US\$6 000.

c) Doce países, entre ellos Colombia, Egipto, India, Filipinas y Perú, con un producto nacional *per capita* entre US\$1 500.

Fuente: Hayami y Ruttan (1985:123).

Más discutibles han sido los resultados obtenidos de la aplicación de estas técnicas en términos de renta agraria. Frente a los análisis tradicionales que abogaban por una gran concentración de explotaciones y la práctica de desaparición de la agricultura familiar, se ha opuesto la pervivencia de esta última debido al carácter divisible de las técnicas biológicas y químicas.

Con todo, muchas explotaciones de carácter familiar han desaparecido en las últimas décadas, tanto en Estados Unidos como en los países de la Comunidad Europea. Sin embargo, este fenómeno se atribuye más a razones de políticas agrarias y de comportamiento de los mercados que al propio carácter de las técnicas. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, el número de explotaciones se redujo en 220 000 (un 11%) durante 1980-86, si bien es cierto que en los años cincuenta la reducción fue de 1.6 millones de explotaciones (el 28%) y en los años sesenta de 960 000 explotaciones (el 24%).

En definitiva, se pasó de 5.9 millones de explotaciones en 1945 a 2.2 millones en 1985, es decir un número equivalente a las explotaciones actuales existentes en España.

En realidad, la renta relativa de la agricultura (en términos per cápita en la economía en su conjunto) ha disminuido o ha permanecido estable en la mayoría de los países de la OCDE durante el período de 1960-1984 (Cuadro R.9). Más aún, no se ha logrado la reducción de las diferencias de renta en el seno de la agricultura: la política agrícola ha beneficiado a los grandes productores, siendo éstos quienes reciben la mayor parte de la ayuda agrícola (OCDE 1987:61-64).

Por último, y con carácter creciente, se han evaluado los efectos de la revolución verde sobre la conservación de los recursos naturales. Por lo general, este aspecto ha tenido un carácter marcadamente testimonial, sin que las consideraciones derivadas del agotamiento de los recursos, la degradación medioambiental y el despilfarro energético que estas técnicas comportan haya obligado a introducir variaciones importantes en los modelos de desarrollo agrario.

Es bien cierto que hace ya algunos años se ha evidenciado una reducción en las tasas de crecimiento de la productividad agraria, fundamentalmente por parte de los países desarrollados. Esto planteaba la necesidad de avanzar en la introducción de un nuevo paquete tecnológico, que permita un nuevo salto productivo y previsiblemente una reducción significativa de costes (Cuadro R.10).

### POLITICAS DE APOYO

Las políticas de apoyo al sector agrario, aplicadas con carácter general en los países desarrollados, han sido objeto de medición por la OCDE mediante el empleo de dos indicadores: SEP (Subvención Equivalente a la Producción), y SEC (Subvención Equivalente al Consumo). Estos indicadores permiten mostrar de forma estimativa los diferentes niveles de apoyo por países, de tal modo que para el conjunto de la OCDE se considera que el SEP representó en 1990 el 44% del valor de la producción, y el SEC supuso el 36% con relación al consumo.

Con ello, el SEP total de los países de la OCDE ha pasado a representar en 1990, 1756 miles de millones de dólares, mientras que el SEC alcanzaba los 133 miles de millones de dólares. En realidad estos indicadores muestran que para el conjunto de los países de la OCDE los niveles de apoyo a la agricultura permanecen sensiblemente superiores a las medias observadas durante el período 1979-1986.

Los últimos análisis de la OCDE muestran que la reforma de las políticas agrícolas no han contribuido apenas a la modificación de los niveles de apoyo, en particular por lo que se refiere a las políticas de precios interiores que, en la mayoría de los países, han contribuido al aumento del nivel medio de la ayuda en los últimos años. Los avances obtenidos en la reducción de las ayudas se han centrado en la reducción de otros elementos de ayuda diferentes al apoyo a los precios (ver cuadro adjunto).

	1988	1989	1990
Comunidad Europea:			
SEP	46%	41%	48%
SEC	41%	34%	41%
Estados Unidos:			
SEP	34%	29%	30%
SEC	19%	17%	19%

Fuente: Secretariado OCDE.

En este contexto se inscribe el reciente trabajo realizado por el *National Research Council* de Estados Unidos sobre el agotamiento del modelo producto en la agricultura, y sobre las diferentes iniciativas que

están surgiendo en ese país en la búsqueda de una mejor utilización de los "inputs" y en la reducción del impacto medioambiental negativo de los mismos.

Surge así el concepto de **agricultura alternativa**, que sería aquella que sistemáticamente persigue los siguientes objetivos:

- Una más completa incorporación de los procesos naturales en la producción agrícola.
- Reducción del uso de los "inputs" procedentes de fuera de la explotación.
- Uso más productivo del potencial biológico y genético de las especies de plantas y animales.
- Mejora de la relación entre las cosechas y el potencial productivo y las limitaciones físicas de las tierras agrícolas ("sustainability").
- Una producción rentable y eficiente con énfasis en la mejora de la gestión de la explotación y la conservación del suelo, el agua, la energía y los recursos biológicos.

Como puede observarse, se trata más bien de la adopción de un conjunto de medidas para hacer frente a los aspectos más costosos y más negativos en términos de conservación de los recursos, que se han derivado de la aplicación generalizada y abusiva de las técnicas de la revolución verde (*National Research Council*, 1989:3-5).

### **La reforma de la Política Agraria Común (PAC)**

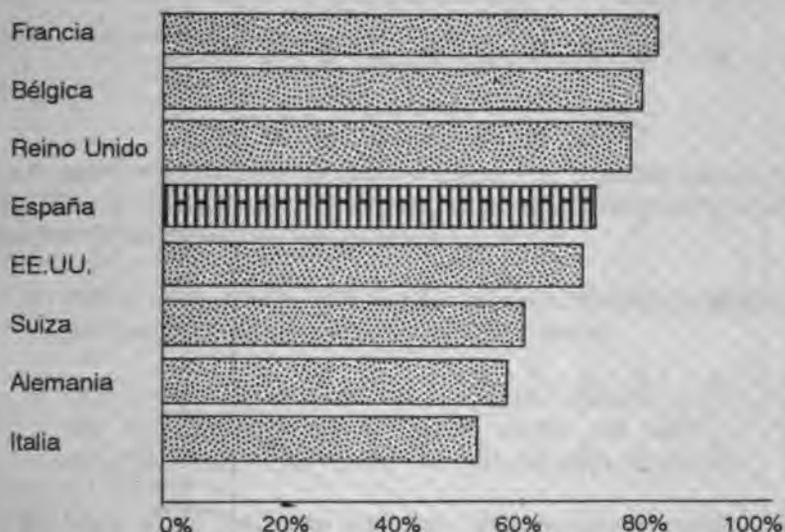
Tomando como referencia el documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de la PAC (Comisión Europea 1991), el objetivo general de la reforma parece centrarse en atajar el exceso permanente de oferta. Por todo ello se pone énfasis en citar las deficiencias de las políticas de precios y ayudas para ordenar la producción, mantener la renta de los agricultores y controlar el gasto agrario.

### CONCENTRACION DE FIRMAS DE DISTRIBUCION ALIMENTARIA

El proceso de dominio del sector agroalimentario por parte de las principales firmas del subsector de distribución alimentaria es un fenómeno general. La tendencia es la concentración de las firmas de distribución en grandes grupos, a menudo de carácter multinacional, que imponen su dominio sobre las industrias de transformación agraria y derivadamente sobre el sector agrario tradicional.

En el gráfico se ilustra esta afirmación para un bloque de países desarrollados, destacando los elevados porcentajes de participación en la distribución alimentaria total que alcanzan un reducido número de empresas (apenas el 10%).

**Porcentaje de la distribución alimentaria acumulada  
por el 10% superior de empresas**



Fuente: Parlamento Europeo 1989.

Cuadro R.9. Valor añadido *per capita* por el sector agrícola como porcentaje del PIB *per capita*<sup>a</sup>.

Países	1960	1968	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1979-80	1982	1983	1984
Australia	n.d.	103	116	91	80	82	71	103	103	89	80	91	59	76	73
Nueva Zelanda	n.d.	n.d.	110	78	93	104	91	82	103	91	81	93	72	81	n.d.
EE.UU.	47	53	93	83	80	72	76	76	86	75	83	81	72	57	n.d.
Canadá	42	49	71	76	72	66	65	70	70	71	70	71	71	60	60
Japón	42	40	44	43	43	43	43	39	38	36	35	36	35	35	36
Austria	49	44	49	46	45	47	45	49	48	50	47	48	44	43	44
CEE <sup>b</sup>	45	48	54	51	51	51	51	51	50	48	47	48	51	49	n.d.
Suecia	n.d.	53	51	67	67	771	61	59	55	57	59	57	59	59	63
España	57	44	42	41	42	41	42	42	39	38	33	37	34	33	35

a) Valor añadido por la agricultura (caza, pesca y explotación forestal) como porcentaje del PIB dividido por los ocupados en la agricultura como porcentaje del total de ocupados (donde los ocupados incluyen el total de asalariados, autoempleados y trabajadores familiares no remunerados).

b) CEE 10.

c) Nota: n.d. = no disponible.

Fuente: OCDE, Historical Statistics (1960-1984) 1986.

**Cuadro R.10. Tasa de crecimiento de la productividad agraria. (Tasa compuesta anual, en porcentaje).**

Regiones mundiales o países	Productividad 1950-1980	Productividad 1972-1980
<b>Desarrollados:</b>		
— Estados Unidos	2.1	1.5
— Europa Occidental	2.3	1.9
— Japón	2.0	2.5
<b>Subdesarrollados:</b>		
— América Latina	1.3	1.4
— Norte de África	2.3	2.4
— Sudeste Asiático	2.1	1.4
<b>Total Mundial</b>	<b>2.2</b>	<b>1.8</b>

Fuente: USDA (1981).

A los otros objetivos de la reforma se les concede mucho menor atención, en términos de la importancia de las medidas propuestas. Así, resultan menos precisas las aportaciones sobre:

- a. Cómo se va a conseguir reducir la intensificación productiva y en consecuencia la degradación medioambiental.
- b. Qué ocurrirá en el futuro con las rentas agrarias, y en particular con los desequilibrios de rentas dentro del sector y con la concentración de las ayudas en determinados colectivos.
- c. Cuál es el horizonte de gasto presupuestario agrario que se pretende, y en concreto en qué va a consistir una reducción del apoyo con aumento del gasto, y al mismo tiempo qué contenido se va a seguir dando al principio de "solidaridad financiera".

Efectivamente, las medidas concretas propuestas se refieren fundamentalmente a ciertos sectores productivos, introduciendo variaciones importantes en las respectivas Organizaciones Comunes de Mercado.

Cuadro R.11. Importancia porcentual de las restituciones a la exportación en los pagos del FEOGA-garantía en cada Estado Miembro.

Estado Miembro	1986 (1)	1987 (1)	1989 (2)	1989 (2)	1990
	Restituciones sobre pagos %				
Bélgica	56.8	49.9	43.4	33.8	26.2
Dinamarca	54.4	61.2	63.0	70.0	61.5
Alemania	29.5	33.7	48.7	38.9	27.6
Grecia	4.7	5.6	6.1	5.9	4.4
España	3.8	22.9	29.4	16.9	17.3
Francia	39.8	52.5	42.89	44.8	42.9
Irlanda	35.4	36.8	29.6	43.6	23.5
Italia	16.1	13.9	28.5	13.3	14.7
Luxemburgo	85.7	89.2	9.3	83.9	15.3
Holanda	54.8	62.7	72.2	74.0	66.8
Portugal	3.2	2.0	1.4	2.9	5.0
Reino Unido	28.1	41.7	43.4	34.2	32.9
Media CEE	33.6	39.0	43.2	37.4	28.1

(1) Año natural.

(2) Ejercicio presupuestario FEOGA.

Nota: El porcentaje de restituciones se calcula respecto a los pagos netos, es decir deducidas las tasas de corresponsabilidad.

Fuente: FEOGA-Garantía. CEE, 1990.

Con ello la PAC seguirá atendiendo básicamente al subsector productor-agrario más que al nuevo sector agroalimentario, característico de los países desarrollados. De este modo seguirá existiendo: un predominio de las políticas de precios y mercados como principal instrumento y una ausencia de mecanismos de regulación y control en el subsector de distribución (transformación y comercialización alimentaria).

Nos encontramos ante una nueva reforma, que presenta similitudes con las emprendidas a partir de 1985, aunque en esta ocasión con un mayor alcance derivado de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

En este sentido conviene tener bien presente la relación existente entre las medidas de reforma enunciadas y la oferta de negociación comunitaria presentada al GATT. Lógicamente cabe esperar que el posible acuerdo GATT constituirá un techo para la reforma, en el sentido de que las posibles reducciones de precios y apoyos, por ejemplo, no serían superiores a las que se pacten en el GATT.

Por lo que se refiere al impacto de la reforma, una aproximación entre los diferentes países comunitarios puede obtenerse de la distribución del gasto del FEOGA-Garantía en los últimos años. Así, por ejemplo, en el Cuadro R.11 se muestra la importancia porcentual de uno de estos gastos, las restituciones a la exportación, en algunos de ellos (Holanda, Dinamarca y Francia, singularmente).

Un aspecto novedoso de la propuesta pero mal conocido es el del impacto de estos flujos entre los diferentes colectivos del sector agrario. La cita reiterada de que "el 80% de las ayudas se destinan al 20% de las explotaciones", no aclara suficientemente la distribución intrasectorial de este gasto, ni qué porcentaje del gasto del FEOGA-Garantía va propiamente al sector agrario y no al subsector de distribución.

En el documento se ha introducido asimismo de manera colateral la existencia de "medidas de compensación". En definitiva parece que la PAC tendería a suplir el predominio de las políticas de precios por mayores políticas de ayudas a las rentas y de estructuras.

En este aspecto el alcance de las posibles medidas estibaría en: a) mejora medioambiental; b) rejuvenecimiento de los agricultores y mejora de las estructuras; y c) ayudas a las rentas. Todo ello con una incidencia de la reforma en el Presupuesto que significará un aumento del gasto, lo que plantea dudas ya que ciertamente la reciente evolución del

gasto agrario en los últimos años ha sido negativa, a pesar de las reformas introducidas en la PAC a partir de 1988.

### **El capítulo agrícola de la Ronda Uruguay del GATT**

Las negociaciones del Grupo de Agricultura del GATT recogen como objetivo "lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios" a nivel mundial. Y ello mediante "la reducción de los obstáculos a las importaciones", "la reducción gradual de las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios", y "la reducción de los efectos desfavorables que puedan tener sobre el comercio de productos agropecuarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias", según figura en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay (GATT 1986).

La "revisión a medio camino" realizada en Montreal (diciembre 1988) puso en evidencia la dificultad de concertar acuerdos, en particular por lo que se refiere a la eliminación de los subsidios agrarios. El acuerdo logrado en Ginebra (abril 1989), tuvo el carácter de una tregua que enmarcó la verdadera negociación, con el siguiente contenido:

- a. Consenso sobre la necesidad de adecuar las políticas agrícolas a las señales del mercado internacional, con el fin de liberalizar el comercio, reduciendo los mecanismos de ayuda y protección.
- b. A largo plazo, someter a las normas y disciplinas del GATT todas las medidas que incidan en el "acceso a las importaciones", "subvenciones a la exportaciones" y "prohibiciones y restricciones a la exportación". Antes de diciembre de 1989 los países deben presentar propuestas para el logro de este objetivo; al final de 1990 deberá existir un acuerdo sobre el contenido del programa de reforma; en 1991 se iniciará la aplicación de las medidas (se propone un "trato especial y diferenciado" para los países en desarrollo).
- c. A corto plazo, compromiso de "no sobrepasar los actuales niveles de ayudas", "mantener al nivel actual las oportunidades de acceso a los mercados" y "reducir los niveles de ayuda y protección para 1990 mediante la utilización de una medida global de la ayuda" (se exceptúa de suscribir estos acuerdos a los países en desarrollo).

En resumen, se cuestionan el mantenimiento de las políticas agrícolas y muy particularmente de la PAC. Realmente, la CEE aparece como la principal destinataria de las medidas de reforma, en la idea de que constituye el principal mercado mundial alimentario, quedando oculto el mercado USA y otros mercados, y al margen de todo cuestionamiento del funcionamiento y las relaciones de control existentes por diversos países sobre los llamados "mercados internacionales" de los principales productos.

## **Contenido de la propuesta negociadora de la CEE**

En el análisis del contenido de la Propuesta pueden distinguirse tres partes bien diferenciadas, coincidentes con los principales objetivos de la Ronda Uruguay: la reducción del apoyo interno a la agricultura, facilitar el acceso a las importaciones, y reducción de subvenciones a las exportaciones.

### **Reducción del apoyo interno**

La Comunidad ha venido instaurando en los últimos años diversos mecanismos de control de gasto que, como en el caso de los estabilizadores agrarios, ha supuesto una reducción del nivel de apoyo a la agricultura. Pero en el marco del GATT se plantea la necesidad de evaluar de un modo objetivo el importe del apoyo al sector agrario, mediante la utilización de un indicador que permita comparaciones entre países. Con este objeto se ha utilizado como modelo de evaluación la denominada "Medida Global del Apoyo" (MGA).

La Comunidad ha propuesto una reducción del 30% de la MGA para los productos continentales, que son los que constituyen la mayoría del comercio internacional de productos agrarios.

Para otro grupo de productos, para los que no puede calcularse la MGA debido a que no tienen un sistema definido de protección en frontera, pero sí se benefician de medidas de apoyo a los precios, se propone una reducción del 10%.

En ambos casos la reducción del apoyo se calculará a partir de 1986. Se tendrá, por tanto, en cuenta el crédito de las medidas de control y reducción en los precios ya efectuadas por la Comunidad. El compromiso de reducción se limita al período 1990-1995. Y de acuerdo con los cálculos realizados por la Comisión, la reducción anual del apoyo sería de la cuantía que figura en el Cuadro R.12. No existe una relación directa entre la reducción de la MGA y los recursos financieros del FEOGA, aunque ambos conceptos estén globalmente relacionados.

Cuadro R.12. Resumen de una propuesta de reducción de un 30% de la ayuda interna<sup>1</sup>.

1	2	3	4	5	6	7
Productos	Nivel de la MGA total en 1986	Nivel de la MGA total en 1990	Nivel propuesto de la MGA total en 1995 (1986-30%)	Diferencia entre los niveles de la MGA total en 1986 y 1995	Diferencia entre los niveles de la MGA total en 1990 y 1995	Cambio anual de la ayuda para alcanzar el objetivo
Cereales <sup>2</sup> + arroz	15 621	13 424	10 935	4 686	2 489	4.0%
Aceite de oliva	3 093	3 177	2 165	928	1 012	5.3%
Semillas oleaginosas y proteaginosas <sup>3</sup>	3 047	3 198	2 133	914	1 065	7.8%
Remolacha azucarera	3 017	2 501	2 112	905	479	4.0%
Productos derivados del ganado <sup>4</sup>	40 701	36 227	28 491	12 210	7 736	4.7%

- 1 Las cantidades indicadas tendrán que ajustarse en una fase posterior para la producción de Alemania del Este (RDA).
- 2 Incluye el trigo blando, el trigo duro, la cebada, el maíz, la avena, el centeno y el sorgo.
- 3 Incluye las semillas de colza, las semillas de girasol, las semillas de lino, la soja, los guisantes, las habas y los altramuces.
- 4 Incluye la leche entera, la carne de vacuno, la carne de ovino, la carne de porcino, la carne de ave y los huevos.

Cuadro R.12. (Continuación)

1	2	3	4	5	6	7
	Nivel de la ayuda total en 1986	Nivel de la ayuda total en 1990	Nivel propuesto de la ayuda total en 1995 (1986-10%)	Diferencia del nivel de la ayuda total entre 1986 y 1995	Diferencia del nivel de la ayuda entre 1990 y 1995	Cambio anual de la ayuda necesaria para alcanzar el objetivo
Productos con ayuda a la producción <sup>2</sup>	1 939	2 394	1 745	194	649	2.9%
Productos con protección en frontera y sostenimiento de los precios						
-Frutas + hortalizas <sup>3</sup>	13 568	16 859	12 212	1 356	4 650	6.2%
-Vino	5 392	3 810	1 153	539	(1 013)	0.0%

1 Las cantidades indicadas tendrían que ajustarse en una fase posterior para la producción en Alemania del Este (RDA).

2 Incluye las semillas destinadas a la siembra, el algodón, el cáñamo, la fibra de lino, los gusanos de seda, el lúpulo, el tabaco y la fruta destinada a la transformación (melocotones, ciruelas, peras, pasas e higos) y hortalizas destinadas a la transformación (tomates y patatas).

3 Incluye las manzanas, las peras, los albaricoques, las cerezas, los melocotones, las uvas de mesa, las ciruelas, los limones, las clementinas, las mandarinas, las satsumas, las naranjas, los pepinos, los calabacines, las alcachofas, los tomates.

La posible reducción de la MGA debe efectuarse incidiendo en cualquiera de las variables que intervienen, y que son las comunes en cualquier modelo de ordenación de precios y mercados; es decir: los precios, las producciones y las ayudas directas o indirectas que influyen en los precios y las rentas.

### **Protección en frontera**

Muchos países se defienden de las importaciones de productos agrarios por medio de restricciones cuantitativas, derechos arancelarios elevados, etc. La Comunidad utiliza el mecanismo de exacciones reguladoras (*prélèvements*). La Ronda Uruguay pretende en este aspecto conseguir un sistema homogéneo y transparente que facilite el comercio mundial de productos agrarios.

La Propuesta comunitaria se basa en transformar las actuales exacciones reguladoras variables en derechos específicos fijos ("elemento fijo"); es lo que se ha llamado la "arancelización" de los instrumentos comunitarios de protección en frontera. Estos equivalentes arancelarios fijos se irán reduciendo en paralelo con la reducción de la MGA, y en un porcentaje equivalente a la reducción de la misma.

El debate comunitario en este punto guarda relación con el concepto de "preferencia comunitaria", que expresa el margen que debe quedar entre el precio interno comunitario y el de importación, de modo que exista siempre la posibilidad de reducir preferentemente a los productos de origen comunitario.

Adicionalmente, se establece un "factor de corrección monetario" que impide trasladar las oscilaciones de las paridades de las monedas que intervienen en el ECU. De este modo, la Comunidad quedaría a salvo de las interferencias derivadas de los cambios en las cotizaciones de las monedas mundiales.

Asimismo, se introduce un "factor de corrección" que se aplicará al elemento fijo en el caso de que las fluctuaciones de los precios de los mercados mundiales sobrepasen ciertos límites. Con ello se evitarían las oscilaciones en los precios comunitarios de entrada derivadas de alteraciones importantes en los niveles de precios mundiales.

Otro aspecto importante de la oferta de la Comunidad sobre la protección en frontera es el concepto de "reequilibrio". Lo que se propone es introducir un derecho arancelario a determinados productos agrarios

que en la actualidad se importan libres de derechos, como consecuencia de anteriores compromisos consolidados en el GATT. Esta propuesta afectaría básicamente a las semillas oleaginosas y a todos los productos sustitutivos de los cereales, pienso (mandioca, gluten de maíz, pulpas de cítricos, etc.), impidiendo la entrada ilimitada en el mercado comunitario de productos competidores.

## **Restituciones a la exportación**

Ciertamente, uno de los elementos fundamentales que distorsiona los mercados mundiales de productos agrarios es el constituido por las subvenciones a la exportación por parte de los países más ricos del concierto mundial. En la Comunidad estas subvenciones toman la forma de restituciones a la exportación, cuya aplicación, sumada a similares apoyos de otros países, conduce a auténticas guerras comerciales de elevado coste financiero para los países exportadores; induce, asimismo, a caídas en las cotizaciones de los mercados mundiales.

La Comunidad propone, en relación con este objetivo de la Ronda Uruguay, una reducción del apoyo a la exportación a un nivel correspondiente al del apoyo interno, que no impida renunciar a su vocación exportadora. En este punto no existe una cuantificación precisa de la propuesta, aunque sí el compromiso de evaluarla en el transcurso de la negociación.

Inicialmente lo que se propone es introducir un conjunto de disciplinas en la actividad exportadora, en particular por lo que se refiere a que los niveles de subvenciones a la exportación no deben sobrepasar las diferencias entre el precio del país exportador y el precio del mercado mundial (supresión del *dumping*).

En todo caso, la Comunidad, sabedora de las dificultades financieras y de abastecimiento de los países en vías de desarrollo —importadores netos de alimentos—, propone que puedan seguir concediéndose apoyos a la exportación para dichos países, por la vía de la ayuda alimentaria, de modo que éstos puedan seguir abasteciéndose a precios asequibles.

## **PRIORIDADES DE LAS NUEVAS POLITICAS AGROALIMENTARIAS**

Los cambios en curso en las políticas agroalimentarias, tanto en la mayoría de los países de la OCDE como de la Comunidad Económica Europea, plantean la determinación de nuevos objetivos prioritarios. Entre

ellos destacan, considerando los que pueden ser más relevantes y ejemplificadores para los países en desarrollo, y en particular para América Latina y el Caribe, los que hacen referencia al apoyo a las explotaciones familiares, a un desarrollo rural basado más en la diversificación de actividades diferentes a la agricultura, la conservación de la cubierta vegetal, y una nueva conceptualización de la seguridad alimentaria más ligada a la calidad de los alimentos. Todo ello es objeto de análisis a continuación.

### *POLITICAS DE APOYO A LAS EXPLOTACIONES FAMILIARES*

El análisis de la situación actual del sector agrario en los países comunitarios presenta la presión de problemas estructurales, principalmente los de escasa dimensión económica de las explotaciones y como consecuencia del bajo nivel de renta de los agricultores y del mantenimiento de un mínimo de población activa en las zonas rurales, como base del tejido social requerido para el desarrollo rural y la protección del medio natural. Por otra parte el ajuste progresivo de la agricultura a las realidades de los mercados, requiere el saneamiento de los mismos, diversificar las producciones y las actividades y dirigir mejor las medidas de apoyo, facilitando la adaptación estructural.

Estos problemas son más acusados en las zonas desfavorecidas y a menudo con acceso más difícil, como las zonas de montaña. En ellas el declive rural, el despoblamiento y el abandono de determinadas superficies están actualmente muy acentuados y las posibilidades de diversificación económica se encuentran muy limitadas. El problema es, ante todo, el mantenimiento de un nivel de población y de actividad económico-social, con el fin de proteger el medio ambiente frágil (riesgo de erosión y desertificación) y de mantener el espacio rural y, a su vez, asegurar a la población, que interesa fijar en esas zonas, una renta comparable con la del resto de los sectores económicos y unas condiciones de vida y de trabajo aceptables.

En consecuencia con la situación analizada, el apoyo a las explotaciones familiares es prioritario para el mantenimiento del tejido social del ámbito rural, evitando las emigraciones masivas del medio, y bajo las premisas referidas anteriormente, de renta y condiciones de vida y trabajo equiparables al resto de los habitantes de las zonas rurales.

AHORRO, INVERSION Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE:  
UN FACTOR CONDICIONANTE DEL CRECIMIENTO

Inversión, ahorro y balanza por cuenta corriente, antes de las transferencias oficiales, 1965 a 1988 (porcentaje del PNB)

	Inversión Interna Bruta		Ahorro Nacional Bruto		Balanza de pagos: cuenta corriente antes de las transferencias oficiales	
	1965-73	1973-80	1965-73	1973-80	1965-73	1980-88
América Latina y el Caribe						
Argentina	19.7	23.4	20.1	22.6	0.4	-0.7
Bolivia	26.4	24.9	16.8	18.5	-8.6	-6.4
Brasil	21.3	23.9	23.1	19.3	1.9	-4.6
Colombia	18.9	18.8	15.8	19.0	-3.2	0.2
Costa Rica	21.8	25.5	13.0	13.8	-8.8	-11.7
Chile	14.3	17.3	11.9	12.1	-2.4	-8.7
Ecuador	19.0	26.7	12.7	21.2	-6.2	-5.6
Guatemala	13.3	18.7	11.6	16.4	-1.7	-2.3
Honduras	18.6	24.9	14.0	14.6	-4.6	-10.2
Jamaica	32.0	20.2	23.7	13.6	-8.4	-6.6
México	20.6	24.2	16.5	20.2	-4.0	-4.0
Nicaragua	20.1	18.7	13.5	9.0	-6.5	-9.7
Perú	24.1	23.9	19.5	19.7	-4.6	-4.1
Uruguay	12.0	15.7	12.0	11.3	0.0	-4.4
Venezuela	31.1	34.2	31.9	35.8	0.8	1.6

Fuente: Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1990.

La persistencia de déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente para el conjunto de países y período contemplado muestra cómo tal déficit puede convertirse en factor limitativo del crecimiento, dada la dependencia de importar bienes manufacturados y tecnología que los países sufren. En la medida en que los déficit financien procesos inversores intensos —caso de España—, la economía podrá asumir sin grandes problemas el costo de la financiación que tal déficit supone; pero si lo que financia son procesos de consumo, el déficit llegará a ser insostenible para la economía y las medidas de ajuste —reducción del gasto— serán inevitables.

La necesidad de realizar fuertes procesos de inversión para lograr un crecimiento sostenido obligará a su financiación mediante recursos internos —ahorro nacional—, en la medida que las cargas y servicios financieros de la alta deuda existente limiten la posibilidad de aumentar la financiación externa, vía déficit de balanza de pagos por cuenta corriente.

A estos fines contribuyen las ayudas establecidas de la "indemnización compensatoria", con la que se indemniza a todos los agricultores que residan en zonas desfavorecidas con una cantidad anual que pretende compensar la incidencia de las limitaciones naturales permanentes sobre la agricultura.

Dentro de estos objetivos la política a seguir se ha articulado con base en dos líneas de actuación claramente prioritarias:

- a. Modernización y mejora de las explotaciones familiares.
- b. Canalización de la salida a los mercados de los productos de las explotaciones familiares.

### **Modernización y mejora de las explotaciones familiares**

Dado que el progreso tecnológico ha alcanzado cuotas considerables en las dos últimas décadas; que su avance y aplicación a la agricultura parece estar asegurado en el futuro, sin olvidar el apoyo a los procesos tecnológicos de producción (vegetal y animal), ni su adaptación a las explotaciones (dentro de los conceptos de modernización y mejora de las explotaciones) tienen un carácter prioritario las actuaciones en favor de un adecuado dimensionamiento económico, la capitalización y el apoyo técnico a las explotaciones y la formación y capacitación de los agricultores.

Para lograr un mejor dimensionamiento económico de las explotaciones se están aplicando instrumentos que permitan disminuir el número de las mismas, como es el cese anticipado de la actividad agraria de agricultores mayores de 55 años, cuyos terrenos pasen a agricultores menores de 45 años; paralelamente, se consigue aumentar la dimensión económica de las explotaciones y el rejuvenecimiento de la población agraria.

A su vez, con otra medida estructural como es la concentración parcelaria se consigue un incremento del tamaño medio de las parcelas dentro de una misma explotación, contribuyendo a incrementar la productividad y la competitividad.

También las otras medidas de fomento del asociacionismo agrario (formación de cooperativas u otras entidades con personalidad jurídica) permiten reducir el número de explotaciones haciendo más viable las resultantes al conseguir una utilización más eficaz de los factores de producción.

PROPUESTA DE LA COMUNIDAD EUROPEA  
DE TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO PARA LOS  
PAISES EN DESARROLLO EN RELACION CON LA  
RONDA URUGUAY DEL GATT

(Extracto de la Propuesta Global de la Comunidad Europea sobre los Objetivos a Largo Plazo de la Negociación Multilateral sobre la Agricultura, documento GATT/W/145, 20 de diciembre de 1989).

"Habida cuenta de que, por las características concretas de la producción agropecuaria, es necesario mantener cierto grado de ayuda y protección en los países desarrollados, resulta también indiscutible que los países en desarrollo, que, con carácter prioritario, necesitan desarrollar su propia producción agrícola, deben beneficiarse de condiciones especiales en este proceso de reducción de la ayuda y la protección.

La Comunidad no insiste en que todos los países en desarrollo participen plenamente en los compromisos sobre reducción de la ayuda y la protección. Sin embargo, opina que los países en desarrollo con importantes intereses de exportación o economías relativamente avanzadas tienen un interés real en participar en esos compromisos, bien para obtener todos los beneficios derivados de los compromisos aceptados por otras partes, o bien para resolver de forma más adecuada sus problemas agrícolas.

A este respecto, el trato especial y diferenciado debe consistir en lo siguiente:

- una cierta flexibilidad en la aplicación de las normas que puedan adoptarse con objeto de reducir la ayuda y la protección;
- esa flexibilidad variaría en función del grado real de desarrollo y de las necesidades de desarrollo de los países interesados.

Además, deberían tenerse en cuenta los posibles efectos desfavorables del proceso de reforma sobre las economías de los países importadores netos de alimentos".

**La capitalización de las explotaciones agrarias se está apoyando en los países comunitarios, a través del programa de mejora de su eficacia, que incluye líneas de ayuda a las inversiones en explotaciones en forma de subvenciones de capital, de bonificación de intereses o sistemas mixtos. Se han creado circuitos financieros de concesión de préstamos**

que apoyan el programa referido, con tipos de interés preferenciales, es decir, más bajos que los vigentes en los mercados de capitales, y plazos de amortización que suelen oscilar entre 6 y 15 años, con posibilidad de hasta 3 años de gracia en el plazo de amortización. Existen también otras líneas preferenciales de crédito para inversiones de carácter sectorial o para financiación de campaña a corto plazo. En general se concreta en convenios establecidos entre las administraciones nacionales con entidades financieras de carácter público o privado.

Un aspecto particularmente importante para las explotaciones familiares es el apoyo técnico por medio de servicios especializados en la divulgación de técnicas de producción, transformación y comercialización de productos, de situación de los mercados, divulgación de ayudas al sector por parte de las administraciones y tramitación de sus expedientes, técnicos de gestión y contabilidad, etc. Dichas actividades son desarrolladas en diversa forma según los países, pero se les presta dedicación especial, ya que las explotaciones familiares carecen en la mayoría de los casos de los medios y servicios especializados o su acceso a ellos presenta dificultades.

Uno de los factores importantes para la modernización y mejora de las explotaciones es la formación y capacitación de los agricultores, exigencias necesarias para que ellos y sus familias puedan ser capaces de adoptar por sí mismos las decisiones más acertadas para la mejora de sus explotaciones, del bienestar familiar y el desarrollo de sus propias comunidades.

Las enseñanzas se promueven directamente por las Administraciones Públicas o mediante concertaciones con entidades públicas y privadas que colaboran en esta labor formativa; además, se otorgan ayudas directas a los agricultores con el fin de facilitar su acceso a la formación, se dedica especial atención a la capacitación de agricultores jóvenes que se incorporan a la actividad agraria.

### **Canalización de la salida a los mercados de los productos de las explotaciones familiares**

Ya se ha señalado la situación excedentaria de numerosos productos agrícolas, que incide de forma especial en las explotaciones familiares y en un proceso de ajuste de la producción a los mercados que operan a nivel comunitario. Una de las políticas prioritarias a desarrollar es el apoyo a la transformación y comercialización de productos agrarios, principalmente a través de la forma asociativa. A lo largo de los últimos

años se ha puesto de manifiesto que el cooperativismo agroalimentario refuerza el papel económico y social de la explotación familiar, permitiéndole obtener, adicionalmente, un valor añadido a sus productos y por ello mejorar su nivel de renta.

SUPERFICIE DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS EN LA CEE (Situación al 01/01/90)*			
Estados Miembros	Zonas actualmente desfavorecidas (SAU (X) en 1 000 ha)	SAU total Estado Miembro (en 1 000 ha)	Comparación SAU desfavorecidas SAU total (%)
Alemania	6 534.5	12 196.0	53.6
Francia	14 008.5	31 069.0	45.1
Italia	8 736.3	16 826.0	51.9
Países Bajos	48.2	2 018.0	2.4
Bélgica	314.4	1 438.0	21.9
Luxemburgo	128.1	1 280.0	100.0
Reino Unido	9 894.8	18 795.0	52.6
Irlanda	3 308.7	5 705.0	58.0
Dinamarca	—	2 888.0	—
Grecia	7 245.8	9 251.0	78.3
España	17 203.1	27 304.0	63.0
Portugal	3 312.1	4 380.0	75.6
<b>Total CEE</b>	<b>70 734.5</b>	<b>131 998.0</b>	<b>53.6</b>

\* Superficie agrícola utilizada.

**Fuente:** Comisión CEE VI/2239/91

Las zonas desfavorecidas en la CEE han sido delimitadas según los criterios establecidos en la Directiva 75/268/CEE sobre agricultura de montaña y determinadas zonas desfavorecidas. Existen tres tipos de zonas desfavorecidas; a) zonas de montaña, delimitadas en función de su altitud y pendiente; b) zonas con riesgo de despoblamiento, en las que existencia de tierra poco productiva y débil densidad o tendencia a la regresión de la población son las características que las delimitan; c) zonas con limitaciones específicas.

Las zonas desfavorecidas pueden recibir ayudas exclusivas o tratamientos preferenciales en determinadas ayudas establecidas.

Cabe destacar el apoyo a las agrupaciones y organizaciones de productos agrarios para la comercialización, en común, de determinados productos, tales como lúpulo, algodón, cereales, frutas y hortalizas, etc., cuando reúnen los requisitos comunitarios para conseguir la calificación de Agrupaciones u Organizaciones de Productos Agrarios. Actualmente el movimiento cooperativo agrario en la Comunidad Económica Europea es importante, especialmente en Alemania, Francia, Italia, España y Grecia. El Cuadro R.13 contiene la información del número de cooperativas, miembros y empleados y cifras de negocios de las mismas.

**Cuadro R.13. Cooperativas agrícolas en la CEE (1987).**

País	Número de cooperativas	Número de miembros	Número de empleados	Cifras de negocios millones de Ecus
Bélgica	1 265	397 915	3 681	5 740
Países Bajos	1 314	421 500	76 650	14 286
Luxemburgo	627	9 600	1 346	964
Alemania	6 027	4 030 000	140 000	34 836
Reino Unido	636	480 437	31 359	8 876
Francia	4 250	950 000	130 000	42 528
Italia	9 783	489 000	40 000	4 175
Dinamarca	287	315 250	44 550	16 943
Grecia	7 000	854 612	10 484	—
Irlanda	138	191 603	12 899	400
España	7 063	1 450 000	—	4 022
Portugal	1 110	1 500 000	12 400	1 366
<b>Total CEE</b>	<b>39 500</b>	<b>12 718 887</b>	<b>727 369</b>	<b>151 989</b>

**Fuente:** Informe del COGECA, 1990.

El apoyo a la transformación y comercialización de las producciones agrarias se canaliza a través de un sistema de ayudas a la industria agroalimentaria en aplicación de un Reglamento comunitario, que es complementado, en la mayoría de los casos, por los Estados Miembros, previa elaboración de Planes Sectoriales en los que se analizan la situación de los mercados (en los diferentes sectores productivos), de la industria y de los canales de comercialización respectivos. Posteriormente se evalúan las necesidades de los sectores en los campos de la transformación y de la comercialización y se diseña la política de actuación.

Además del apoyo a la industria agroalimentaria, se destaca en este aspecto la política de apoyo a las agrupaciones y organizaciones de productores agrarios para la comercialización en común. Con ello se pretende mejorar la regulación de los mercados agrarios mediante concentración de la oferta, su ordenación y tipificación de los productos por entidades constituidas por los propios agricultores o sus agrupaciones de dimensión comercial suficiente. A tal efecto se concede una serie de ayudas, tanto para inversiones como para gastos de funcionamiento, a las agrupaciones u organizaciones que alcanzan la calificación por cumplir los requisitos exigidos (Cuadro R.14).

**Cuadro R.14. Producción controlada por las organizaciones de productores de frutas y hortalizas. Porcentaje sobre la producción nacional.**

Estados Miembros	Cítricos	Frutas (excepto cítricos)	Hortalizas
Bélgica	—	55	55
Dinamarca	—	54	64
Alemania	—	67	35
Francia	65	53	60
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.
España	17.2	20.2	5.1
Irlanda	—	2	7
Italia	61	60	28
Luxemburgo	—	5	—
Holanda	—	50	95
Portugal	0.5	17.5	1
Reino Unido	—	n.d.	n.d.

(n.d.) = sin determinar.

Fuente: J.L. Chomel. I Congreso Internacional de Organizaciones de Productos Agrarios de la Cuenca del Mediterráneo 1987.

Definida la política de apoyo a las explotaciones familiares, es conveniente relacionar alguna línea concreta de actuación que, por su importancia económica, su incidencia en la modernización y mejora de las mismas y como instrumento de aplicación de la política socioestructural comunitaria, dé una visión más concreta del esfuerzo que se está realizando en favor de la adaptación estructural de la agricultura de carácter familiar.

## **Aplicación de un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias**

La política de estructuras agrarias comunitaria adquiere relevancia importante a partir del año 1972. Hasta ese momento se había limitado a la coordinación de las políticas nacionales, pasando a continuación a la articulación de una política socio-estructural, basada en normas legales (reglamentos, directivas, decisiones) de obligado cumplimiento unas en los Estados Miembros de la Comunidad y de aplicación voluntaria otras.

Dicha política se enfoca principalmente, en los primeros años, a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, al apoyo a la transformación y comercialización de los productos agrarios y al fomento de las asociaciones de productores y sus uniones.

Posteriormente, en la década de los ochenta, la acentuación de una preocupación generada por la evidente heterogeneidad de las situaciones agrarias o de zonas de menor ámbito geográfico, dio lugar a la aplicación de programas específicos regionales en favor del desarrollo rural que, más tarde, a través de la Reforma de los Fondos Estructurales, se convierten en una línea de actuación prioritaria.

Por otra parte, ante los desajustes entre la oferta y una demanda inelástica de numerosos productos agrarios, y tratando de ser coherente con la política de precios y mercados, la política de estructuras agrarias introduce una serie de medidas cuya valoración en términos de eficacia todavía no se conoce (retirada de tierras, extensificación, reconversión de producciones, cese anticipado en la actividad agraria, etc.).

Dentro de las líneas de aplicación de la política socioestructural comunitaria, cabe destacar el Reglamento (CEE) no. 797/85, por el que se establece una acción común para la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias; dentro del mismo existen posibilidades de apoyo a la explotación familiar.

Este Reglamento va dirigido al apoyo de explotaciones que carecen de condiciones estructurales que permitirían garantizar una renta y una forma de vida equitativa, concentrando las ayudas en aquellas explotaciones cuya renta de trabajo sea inferior a las rentas comparables y que necesitan, por tanto, de dicha asistencia en mayor medida. Ahora bien, considerando que la adaptación de las estructuras de las explotaciones mediante un incremento de la productividad se traduciría en un aumento de la producción, lo que choca frontalmente con la

situación excedentaria de numerosos productos agrarios, el instrumento comunitario pone su mayor énfasis en concentrar las ayudas en aquellas inversiones que permitan reducir los costes de producción, mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los beneficiarios y reconvertir las producciones.

**APOYO A LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA  
EN LA CEE  
Período 1986-1989**

<b>Estados Miembros</b>	<b>Número</b>	<b>Contribuciones concedidas (miles de Ecus)</b>	<b>Inversiones totales (miles de Ecus)</b>
Bélgica	134	39 392	173 600
Dinamarca	126	25 183	223 822
Alemania	293	78 831	409 768
Grecia	405	208 310	468 392
España	890	209 201	1 043 500
Francia	590	156 668	693 527
Irlanda	157	102 360	289 926
Italia	359	266 133	877 602
Luxemburgo	5	552	2 236
Países Bajos	142	24 841	225 539
Portugal	353	139 253	320 453
Reino Unido	328	78 284	380 598
<b>Total CEE</b>	<b>3 782</b>	<b>1 329 008</b>	<b>5 108 963</b>

El apoyo a la industria agroalimentaria en la CEE se instrumentó a través del Reglamento (CEE) no. 355/77 relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas y de la pesca (en la actualidad sustituido por los Reglamentos (CEE) no. 866 Y 867/90). En el período comprendido entre 1986 y 1989 destaca la contribución concedida a Italia, España y Grecia.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección Orientación, contribuye con un porcentaje variable de la inversión a realizar por los beneficiarios, según los Estados Miembros y la situación de los sectores deducida de los programas presentados y aprobados por la Comisión de la CEE.

Para la financiación de las inversiones son requeridos "planes de mejora" fundamentados, tanto en la potencialidad productiva de las explotaciones como en la capacidad de absorción de los mercados, exigiendo que su realización suponga una mejora duradera y sustancial de la situación y al menos el mantenimiento del nivel actual de renta de trabajo por Unidad de Trabajo Hombre (UTH).

Una marcada característica de apoyo a la explotación familiar viene dada por el tratamiento que se hace de la renta de trabajo por UTH. En el momento de solicitar las ayudas se exige que dicha renta sea inferior a la de referencia, cuyo nivel se determina anualmente y equivale al salario bruto medio anual de los trabajadores no agrarios, no pudiendo ser superior al 120% al finalizar el plan de mejora de la explotación. Además, solamente es computable el trabajo desarrollado por el titular de la explotación, los miembros de su familia y los asalariados, sin que la aportación de mano de obra asalariada supere el cómputo anual a la familiar, y en ningún caso la cantidad de 1,5 UTH al año.

Del programa de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias conviene destacar fundamentalmente dos tipos de apoyos: a) ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes; b) ayudas a las inversiones en las explotaciones agrarias.

### **Ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes**

A efectos de las ayudas se considera agricultor joven el que tenga una edad menor de 40 años y se requiere que se instale en la explotación en calidad de jefe de la explotación, es decir, asumiendo la responsabilidad o corresponsabilidad civil y fiscal.

Las ayudas para la primera instalación de agricultores jóvenes pueden incluir:

- a. Una prima única por explotación cuya cuantía es fijada por los Estados Miembros, reembolsando a la Comunidad un porcentaje, según zonas, sobre una cantidad máxima de 10 000 ecus. Dicha prima se puede sustituir por una bonificación de interés equivalente.
- b. Una bonificación de interés de hasta cinco puntos porcentuales, durante un período máximo de quince años, cuyo valor capitalizado no supere 10 000 ecus, para los préstamos relacionados con la instalación.

Como independencia de la prima por instalación, cuando un agricultor joven presenta un plan de mejora de la explotación, simultáneamente a su primera instalación o dentro de los cinco años posteriores a la misma, la subvención para auxiliar el plan será incrementada en un 25%.

### **Ayudas a las inversiones en las explotaciones agrarias**

El régimen de apoyo a las inversiones que contempla el programa de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, está enfocado al cumplimiento de los objetivos marcados por la política socioestructural comunitaria, y se aplica a inversiones conducentes a:

- La mejora cualitativa; la reconversión de la producción en función de las necesidades de mercado.
- La adaptación de las explotaciones con vistas a reducir los costes de producción; mejorar las condiciones de vida y trabajo o ahorrar energía y agua.
- La protección y mejora del medio rural y natural.
- La diversificación de las actividades en las explotaciones, en especial a través de actividades turísticas o de la fabricación y venta de sus productos en la explotación.
- La mejora de las condiciones de higiene de las explotaciones ganaderas, en cumplimiento de las normativas nacionales y comunitarias.
- Construcción de caminos forestales, redes de cortafuegos y cortavientos, etc., con subvenciones que oscilan entre el 50% y 70% de las inversiones.

Como puede apreciarse, las finalidades que se persiguen son la mejora de la renta de trabajo y de las condiciones laborales y de vida a través de la reducción de costes, de la mejora cualitativa de las producciones y de la diversificación de actividades complementarias, evitando la incidencia de unas mayores producciones en mercados excedentarios y asegurando, a su vez, la protección y mejora del medio natural.

Tienen un tratamiento especial las Entidades Asociativas (cooperativas y otras entidades afines) cuando se constituyen por fusión total o parcial de explotaciones y las Cooperativas cuyo único objeto sea la gestión de la explotación, elevándose los máximos auxiliares de inversión en función del número de explotaciones asociadas.

### **Otras ayudas incluidas en el Programa**

En las zonas desfavorecidas, los Estados Miembros de la CEE pueden conceder una "indemnización compensatoria" anual que se fija en función de las limitaciones naturales permanentes que afectan a las actividades agrarias. Se concede por el número de Unidades de Ganado Mayor (UGM) o de hectáreas y se trata, por tanto, de una ayuda a las rentas de aquellos agricultores que ven afectada su actividad por las limitaciones del medio.

Para contribuir a la introducción o mantenimiento de prácticas de producción agraria, compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, o con las exigencias de la conservación del espacio natural y del paisaje, se ha establecido un régimen de ayudas (prima anual) a los agricultores que introduzcan o mantengan prácticas de producción agraria para conseguir los objetivos relacionados.

El Programa prevé ayudas a las inversiones para medidas forestales en las explotaciones, tales como plantaciones o siembras con especies forestales. Especial mención requiere el apoyo a las agrupaciones de agricultores para la ayuda mutua entre explotaciones, la realización de acciones comunitarias o cooperativas que permitan la utilización más eficaz de los factores y medios de producción, o para la puesta en marcha de prestación de servicios de sustitución en las explotaciones agrarias mediante la contratación de personal adecuado. También existe otra línea de apoyo a las asociaciones de agricultores cuyo objetivo sea la creación de servicios de gestión de explotaciones agrarias. En general, todas estas ayudas se destinan a sufragar parte de los gastos de constitución y funcionamiento durante los primeros años.

Existe también otra línea de apoyo a la introducción de la contabilidad de las explotaciones, concediéndose subvenciones durante los cuatro primeros años desde su implantación.

## **NUEVAS POLITICAS DE DESARROLLO RURAL Y DE DIVERSIFICACION DE ACTIVIDADES EN EL MEDIO DURAL**

La planificación del desarrollo rural requiere, en primer lugar, considerar el "espacio rural" en un sentido amplio, evitando ceñirse a una equiparación automática del concepto rural con el agrario, pues, si bien la actividad agraria se desarrolla en el ámbito rural, en éste se desarrollan además un conjunto de actividades muy variadas del sector secundario y terciario que conviene tener en cuenta, dada la interrelación económica y social entre todas ellas.

Una vez definido el espacio, conviene fijar los objetivos de este desarrollo, que fundamentalmente son:

- mejorar la situación y las rentas de la población rural, para lograr una mayor cohesión económica y social.
- proteger el medio ambiente y conservar el espacio natural.

Un primer paso para definir la estrategia futura para el desarrollo rural es la elaboración de un diagnóstico de la situación actual y las tendencias observadas en años anteriores para poder conocer la evolución natural previsible, lo que posibilitará establecer las acciones y medidas más ordenadas para orientar la evolución futura en la dirección deseada.

Para establecer el diagnóstico de la situación actual y de las tendencias seguidas anteriormente, es preciso considerar dos factores esenciales: la población rural y las economías rurales.

Por lo que se refiere a la **población rural**, deben ser estudiadas la población existente, su tasa de crecimiento o regresión, las causas que lo han producido, y la densidad de población por kilómetro cuadrado, así como el posible grado de desertificación respecto a las potencialidades de la región.

En relación con las **economías rurales**, estudiaremos el peso relativo de los distintos sectores, la situación de la mano de obra en cuanto a disponibilidad, especialización y nivel de paro o subempleo.

La diversidad de situaciones dentro de los países imposibilita dar respuestas comunes; sin embargo, conviene recomendar con carácter general evitar la búsqueda del desarrollo agrario en exclusiva, dado que este sector no puede por sí solo originar un desarrollo estable del espacio

rural, siendo imprescindible la diversificación de actividades que fomenten una estructura económica armónica y equilibrada.

Si bien la situación del espacio rural de los países integrados en la Comunidad Económica Europea difiere de la de los países latinoamericanos o del Caribe, puede resultar interesante analizar con un cierto detenimiento el estudio que sobre el "Futuro del Mundo Rural" elaboró y aprobó la Comisión de la CEE.

**RESULTADOS DE LA APLICACION DEL PROGRAMA  
DE MEJORA DE LA EFICACIA DE LAS  
EXPLOTACIONES AGRARIAS EN ESPAÑA  
Agricultores Jóvenes**

**Primera Instalación**

• Número de jóvenes	6 096
• Subvención (Millones de pesetas)	7 973
• Préstamos concedidos	1 850
• Importe de los préstamos (Millones de pesetas)	5 706

**Planes de mejora**

• Número de jóvenes	9 415
• Inversión (Millones de pesetas)	40 333
• Subvención (Millones de pesetas)	21 178.5
• Préstamos concedidos	2 229
• Importe de los préstamos (Millones de pesetas)	11 808

El programa para la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias se comienza a aplicar en España a principios del año 1989. En los dos primeros años de aplicación se han conseguido resultados importantes, destacando el número de agricultores jóvenes que se han instalado en la actividad.

La subvención media por instalación es de 1.30 millones de pesetas.

El documento realiza un estudio sobre la situación actual del espacio rural de los 12 Estados Miembros, a nivel de población y situación agraria

y económica, y examina la previsible evolución futura, determinando la existencia de problemas-tipo que amenazan la situación de estos territorios. Estos problemas-tipo son los siguientes:

1. La presión de las grandes aglomeraciones urbanas sobre áreas rurales de su entorno.
2. El declive rural de determinadas zonas por la existencia de un bajo nivel de desarrollo y diversificación económica.
3. Un declive rural tan acusado que existen fenómenos de desdoblamiento grave.

Las especiales circunstancias en que se encuentra la Política Agraria Común añade un elemento de incertidumbre que puede agravar alguno de los problemas-tipo enunciados, principalmente los dos últimos.

Frente a estos tres tipos de problemas, se plantean tres tipos de estrategias, que tratan de corregir en su origen los problemas y paliar sus consecuencias negativas en el espacio rural. Vamos a estudiar las soluciones propuestas para cada uno de ellos:

### **Frente a la presión de la población en las zonas rurales periurbanas**

La presión urbana de las grandes ciudades sobre su entorno rural, si bien tiene en un primer momento un efecto beneficioso, al potenciar una agricultura especializada y diversificada para atender sus necesidades alimenticias, origina un nivel de deterioro en el medio natural que hace que se pierda una serie de potenciales de generación de riqueza y habitabilidad en ese espacio.

Efectivamente, la creación desordenada de centros industriales, zonas de viviendas y, a veces, altos niveles de contaminación, ocasiona tal deterioro del medio natural que impide su aprovechamiento posterior como zonas verdes para ocio y descanso de esa misma población urbana que previamente ha destruido esa posibilidad.

Ante este tipo de problema, se propone en primer lugar la protección del medio y la ordenación del espacio rural con un enfoque integrado.

Mediante evaluaciones del impacto de las futuras actuaciones de desarrollo sobre el medio natural, se realiza una planificación del territorio,

donde se determinan qué espacios deben quedar reservados para la actividad agraria, qué espacios verdes deben cumplir una función de recreo, descanso o tiempo libre y cuáles constituirán la zona residencial de la población rural. Se trata de establecer normas que favorezcan a esa población rural frente a la población urbana, con el objeto de evitar que siga aumentando el tamaño de las grandes ciudades con los problemas que ello conlleva.

Igualmente se crearán en esas zonas rurales periurbanas centros de servicios, tanto para las personas como para las empresas, que estimulen la aparición de nuevos pequeños centros de desarrollo, como por ejemplo, "parques de desarrollo industrial y tecnológico".

Podemos ver representados esquemáticamente en el Cuadro R.15, para los diversos sectores económicos los problemas existentes, así como las posibles soluciones y medidas a adoptar.

### **Frente al declive rural**

Esa situación, producida normalmente por el retraso estructural de las zonas, ha originado grandes migraciones hacia las ciudades, abandono de tierras de menor rentabilidad y envejecimiento de población productiva. Estos problemas a su vez generan aislamiento económico y desconexión de los centros de decisión política y económica, lo que suele ocasionar una pérdida cualitativa y cuantitativa de infraestructuras básicas como transporte, telecomunicaciones, zonas industriales, etc. Como solución a estos problemas, se enuncian una serie de medidas que cubren todo el abanico de actividades económicas y de servicios, tal como se refleja en el Cuadro R.16.

En definitiva, se trata de desarrollar el potencial de esas zonas rurales, crear empleos duraderos fuera del sector agrario, así como estimular y diversificar la oferta de servicios a las pequeñas y medianas empresas.

En este sentido, se propone una redistribución espacial de las actividades económicas, con objeto de evitar que un excesivo aislamiento, debilite a todas y cada una de ellas al no existir un volumen mínimo de actividad que rentabilice estos centros de servicios.

Indudablemente, todas estas medidas no serán factibles si las administraciones públicas no hacen un esfuerzo por dotar de infraestructuras necesarias, en comunicaciones y telecomunicaciones, o en los aspectos de educación y formación, que puedan requerirse en esas zonas rurales.

Cuadro R. 15. La presión de las grandes aglomeraciones urbanas.

	Agricultura	Bosques	Medio ambiente	Servicios	Actividades secundarias
Naturaleza del problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presión territorial</li> <li>- Parcelación</li> <li>- Contaminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El bosque está sometido a presiones particulares.</li> <li>- frecuentación</li> <li>- contaminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presión pieurbana (reproducción de espacios verdes). Agricultura intensiva (contaminación por abonos, pesticidas, destrucción de biotopos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencia/atracación del centro urbano</li> <li>- Calidad de vida, ligada a los inconvenientes de las estructuras urbanas periféricas (ciudades dormitorio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Congestión de las ciudades, falta de actividades alternativas</li> <li>- vacío alrededor de las ciudades</li> </ul>
Naturaleza de las soluciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenación del territorio</li> <li>- Conservación del medio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La función social (recreo, descanso, tenga en cuenta los aspectos ambientales, es determinante, debe predominar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilización racional del espacio</li> <li>- Reglamentación (normas)</li> <li>- Estimulos (modificaciones de técnicas culturales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguir unido a la red de servicios</li> <li>- Resistir a la competencia de los centros mediante una política de innovación y de calidad de los servicios</li> <li>- Desarrollo eventual de actividades terciarias nuevas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorecer la emergencia de nuevos "subpolos" de desarrollo económico para descongestionar las aglomeraciones urbanas</li> </ul>
Naturaleza de las medidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitación de zonas agrarias (planos de ocupación del suelo)</li> <li>- Concentraciones parcelarias</li> <li>- Conservación de una agricultura competitiva</li> <li>- Fomentar una agricultura respetuosa con el medio natural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salvaguardia del bosque (limitación del desmonte)</li> <li>- Repobleciones con objetivos ambientales, recreativos y de paisaje</li> <li>- Prever espacios forestales equilibrados con relación a las zonas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes de ocupación de suelos. Estudios de impacto ambiental. Conservación de zonas agrarias y forestales</li> <li>- Normas: calidad del aire del agua</li> <li>- Reglamentación: sustancias peligrosas</li> <li>- Servicios de vulgarización, desarrollo de técnicas no contaminantes</li> <li>- Designación y conservación efectiva de zonas de protección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de centros de servicios disponibilidades de servicios próximos, tanto a las personas como a las empresas</li> <li>- Mejora de infraestructuras de comunicación</li> <li>- Establecimiento de tarifas preferenciales para los servicios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo del modelo "parque industrial y tecnológico"</li> <li>- Apoyo a la emergencia de iniciativas locales fuera de los grandes centros</li> </ul>

Cuadro R.16. El declive rural.

Necesidades del problema	Agricultura	Bosques	Actividades secundarias	Servicios	Formación	Infraestructura
<p>Necesidades del problema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impedimentos estructurales</li> <li>- Migraciones hacia áreas marginales</li> <li>- Abandono de tierras marginales</li> </ul>	<p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejoras individuales para la mejora de las estructuras, producción, comercialización</li> <li>- Política de calidad</li> <li>- Diversificación</li> <li>- Guías para el aumento de los precios</li> <li>- Conservación de la naturaleza</li> </ul>	<p>Bosques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generales: aumento de tierras en estado de abandono y falta de empleo alternativo</li> <li>b) Forestales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- bajo explotación forestal</li> <li>- gran cantidad de madera de segunda calidad sin demostrado valor</li> <li>- parcelación de la propiedad forestal</li> <li>- conservación de las especies de los bosques</li> </ul> </li> <li>- En el marco de programas operativos forestales se precisa contemplar primordialmente la función de producción</li> </ul>	<p>Actividades secundarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo productivo</li> <li>- Mejoramiento tecnológico</li> <li>- Insuficiente capacidad de análisis y gestión</li> <li>- Pobrezas limitadas de crédito y a menudo desamortizado orientado hacia la agricultura</li> </ul>	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Restauración de la oferta de servicios</li> <li>b) Ofertas cualitativas</li> <li>c) Demanda educativa de los servicios a las empresas</li> <li>d) Lento proceso de adaptación (debido a la falta de desarrollo de actividades alternativas)</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Insuficiente formación básica</li> <li>b) Falta oferta de educación en el medio urbano</li> <li>c) Demanda educativa relativamente baja</li> <li>d) Aislamiento cultural con respecto a la estructura</li> </ul>	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras básicas y de apoyo a menudo insuficiente (transporte, comunicaciones, energía, zonas industriales y artesanales, centros multiseriales). Centros particularmente aislados en regiones con infraestructura</li> </ul>
<p>Necesidades de las subzonas</p>	<p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejores estructuras para la mejora de las estructuras, producción, comercialización</li> <li>- Política de calidad</li> <li>- Diversificación</li> <li>- Guías para el aumento de los precios</li> <li>- Conservación de la naturaleza</li> </ul>	<p>Bosques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generales: aumento de tierras en estado de abandono y falta de empleo alternativo</li> <li>b) Forestales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- bajo explotación forestal</li> <li>- gran cantidad de madera de segunda calidad sin demostrado valor</li> <li>- parcelación de la propiedad forestal</li> <li>- conservación de las especies de los bosques</li> </ul> </li> <li>- En el marco de programas operativos forestales se precisa contemplar primordialmente la función de producción</li> </ul>	<p>Actividades secundarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo productivo</li> <li>- Mejoramiento tecnológico</li> <li>- Insuficiente capacidad de análisis y gestión</li> <li>- Pobrezas limitadas de crédito y a menudo desamortizado orientado hacia la agricultura</li> </ul>	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Restauración de la oferta de servicios</li> <li>b) Ofertas cualitativas</li> <li>c) Demanda educativa de los servicios a las empresas</li> <li>d) Lento proceso de adaptación (debido a la falta de desarrollo de actividades alternativas)</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Insuficiente formación básica</li> <li>b) Falta oferta de educación en el medio urbano</li> <li>c) Demanda educativa relativamente baja</li> <li>d) Aislamiento cultural con respecto a la estructura</li> </ul>	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras básicas y de apoyo a menudo insuficiente (transporte, comunicaciones, energía, zonas industriales y artesanales, centros multiseriales). Centros particularmente aislados en regiones con infraestructura</li> </ul>
<p>Necesidades de las subzonas</p>	<p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejores estructuras para la mejora de las estructuras, producción, comercialización</li> <li>- Política de calidad</li> <li>- Diversificación</li> <li>- Guías para el aumento de los precios</li> <li>- Conservación de la naturaleza</li> </ul>	<p>Bosques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generales: aumento de tierras en estado de abandono y falta de empleo alternativo</li> <li>b) Forestales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- bajo explotación forestal</li> <li>- gran cantidad de madera de segunda calidad sin demostrado valor</li> <li>- parcelación de la propiedad forestal</li> <li>- conservación de las especies de los bosques</li> </ul> </li> <li>- En el marco de programas operativos forestales se precisa contemplar primordialmente la función de producción</li> </ul>	<p>Actividades secundarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo productivo</li> <li>- Mejoramiento tecnológico</li> <li>- Insuficiente capacidad de análisis y gestión</li> <li>- Pobrezas limitadas de crédito y a menudo desamortizado orientado hacia la agricultura</li> </ul>	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Restauración de la oferta de servicios</li> <li>b) Ofertas cualitativas</li> <li>c) Demanda educativa de los servicios a las empresas</li> <li>d) Lento proceso de adaptación (debido a la falta de desarrollo de actividades alternativas)</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Insuficiente formación básica</li> <li>b) Falta oferta de educación en el medio urbano</li> <li>c) Demanda educativa relativamente baja</li> <li>d) Aislamiento cultural con respecto a la estructura</li> </ul>	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras básicas y de apoyo a menudo insuficiente (transporte, comunicaciones, energía, zonas industriales y artesanales, centros multiseriales). Centros particularmente aislados en regiones con infraestructura</li> </ul>
<p>Necesidades de las subzonas</p>	<p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejores estructuras para la mejora de las estructuras, producción, comercialización</li> <li>- Política de calidad</li> <li>- Diversificación</li> <li>- Guías para el aumento de los precios</li> <li>- Conservación de la naturaleza</li> </ul>	<p>Bosques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generales: aumento de tierras en estado de abandono y falta de empleo alternativo</li> <li>b) Forestales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- bajo explotación forestal</li> <li>- gran cantidad de madera de segunda calidad sin demostrado valor</li> <li>- parcelación de la propiedad forestal</li> <li>- conservación de las especies de los bosques</li> </ul> </li> <li>- En el marco de programas operativos forestales se precisa contemplar primordialmente la función de producción</li> </ul>	<p>Actividades secundarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo productivo</li> <li>- Mejoramiento tecnológico</li> <li>- Insuficiente capacidad de análisis y gestión</li> <li>- Pobrezas limitadas de crédito y a menudo desamortizado orientado hacia la agricultura</li> </ul>	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Restauración de la oferta de servicios</li> <li>b) Ofertas cualitativas</li> <li>c) Demanda educativa de los servicios a las empresas</li> <li>d) Lento proceso de adaptación (debido a la falta de desarrollo de actividades alternativas)</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Insuficiente formación básica</li> <li>b) Falta oferta de educación en el medio urbano</li> <li>c) Demanda educativa relativamente baja</li> <li>d) Aislamiento cultural con respecto a la estructura</li> </ul>	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras básicas y de apoyo a menudo insuficiente (transporte, comunicaciones, energía, zonas industriales y artesanales, centros multiseriales). Centros particularmente aislados en regiones con infraestructura</li> </ul>
<p>Necesidades de las subzonas</p>	<p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejores estructuras para la mejora de las estructuras, producción, comercialización</li> <li>- Política de calidad</li> <li>- Diversificación</li> <li>- Guías para el aumento de los precios</li> <li>- Conservación de la naturaleza</li> </ul>	<p>Bosques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generales: aumento de tierras en estado de abandono y falta de empleo alternativo</li> <li>b) Forestales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- bajo explotación forestal</li> <li>- gran cantidad de madera de segunda calidad sin demostrado valor</li> <li>- parcelación de la propiedad forestal</li> <li>- conservación de las especies de los bosques</li> </ul> </li> <li>- En el marco de programas operativos forestales se precisa contemplar primordialmente la función de producción</li> </ul>	<p>Actividades secundarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo productivo</li> <li>- Mejoramiento tecnológico</li> <li>- Insuficiente capacidad de análisis y gestión</li> <li>- Pobrezas limitadas de crédito y a menudo desamortizado orientado hacia la agricultura</li> </ul>	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Restauración de la oferta de servicios</li> <li>b) Ofertas cualitativas</li> <li>c) Demanda educativa de los servicios a las empresas</li> <li>d) Lento proceso de adaptación (debido a la falta de desarrollo de actividades alternativas)</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Insuficiente formación básica</li> <li>b) Falta oferta de educación en el medio urbano</li> <li>c) Demanda educativa relativamente baja</li> <li>d) Aislamiento cultural con respecto a la estructura</li> </ul>	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras básicas y de apoyo a menudo insuficiente (transporte, comunicaciones, energía, zonas industriales y artesanales, centros multiseriales). Centros particularmente aislados en regiones con infraestructura</li> </ul>
<p>Necesidades de las subzonas</p>	<p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejores estructuras para la mejora de las estructuras, producción, comercialización</li> <li>- Política de calidad</li> <li>- Diversificación</li> <li>- Guías para el aumento de los precios</li> <li>- Conservación de la naturaleza</li> </ul>	<p>Bosques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generales: aumento de tierras en estado de abandono y falta de empleo alternativo</li> <li>b) Forestales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- bajo explotación forestal</li> <li>- gran cantidad de madera de segunda calidad sin demostrado valor</li> <li>- parcelación de la propiedad forestal</li> <li>- conservación de las especies de los bosques</li> </ul> </li> <li>- En el marco de programas operativos forestales se precisa contemplar primordialmente la función de producción</li> </ul>	<p>Actividades secundarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo productivo</li> <li>- Mejoramiento tecnológico</li> <li>- Insuficiente capacidad de análisis y gestión</li> <li>- Pobrezas limitadas de crédito y a menudo desamortizado orientado hacia la agricultura</li> </ul>	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Restauración de la oferta de servicios</li> <li>b) Ofertas cualitativas</li> <li>c) Demanda educativa de los servicios a las empresas</li> <li>d) Lento proceso de adaptación (debido a la falta de desarrollo de actividades alternativas)</li> </ul>	<p>Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Insuficiente formación básica</li> <li>b) Falta oferta de educación en el medio urbano</li> <li>c) Demanda educativa relativamente baja</li> <li>d) Aislamiento cultural con respecto a la estructura</li> </ul>	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras básicas y de apoyo a menudo insuficiente (transporte, comunicaciones, energía, zonas industriales y artesanales, centros multiseriales). Centros particularmente aislados en regiones con infraestructura</li> </ul>

El tercer supuesto contemplado se refiere a problemas de declive rural más acusados motivados por limitaciones naturales, de infraestructura o de capacidad productiva que han ocasionado frecuentemente fenómenos de despoblamiento de esas áreas o tales reducciones de la densidad de población que cuestionan la posibilidad de generarse un desarrollo en esa situación, siendo por otra parte, generalmente escasas las posibilidades de diversificación. Es decir, son problemas de orden geográfico en muchos casos y de orden demográfico y económico en general.

Las soluciones a estos problemas no resultan fáciles, y menos a corto plazo, por lo que se recomienda adoptar medidas que impidan un mayor deterioro y agravamiento de los problemas y aplicar estímulos y acciones que permitan una lenta recuperación de la población de la zona mediante apoyos directos a sus rentas; en ese sentido se dirigen las medidas sugeridas en el Cuadro R.17.

Ante este cúmulo de problemas que padece el mundo rural en grandes áreas de la Comunidad Económica Europea, y con objeto de avanzar hacia una mayor cohesión económica y social entre las regiones, los 12 Estados Miembros deciden hacer un esfuerzo económico para abordar todas estas propuestas y, dadas las dificultades presupuestarias para acometer con carácter nacional, esta tarea, acuerdan que los fondos comunitarios tengan una aportación sustancial para acelerar la desaparición de estos desequilibrios.

Con este fin aprueban que los tres fondos estructurales comunitarios, es decir el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y la sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación), contribuyan con 60 300 millones de ecus (77 000 millones de dólares) durante el período 1989-1993, a los esfuerzos de los Estados en ciertas regiones atrasadas (Cuadro R.18)

Es un hecho que no todo ese monto económico se destina al desarrollo rural, pero sí puede afirmarse que una parte importante del mismo cubre este objetivo directa o indirectamente.

Si consideramos que esta aportación comunitaria exige a los Estados Miembros dedicar simultáneamente a estos objetivos una cantidad similar o mayor, podremos decir que se está tratando de dar un paso importante para la equiparación de la situación económica y social de las distintas regiones de la Comunidad, ya que va a requerir, en el citado período 1989-1993, inversiones superiores a los doscientos mil millones de dólares.

Cuadro R.17. Desplazamiento y declive rural acusado.

	Agricultura	Bosques	Actividades secundarias	Actividades terciarias	Educación y formación profesional	Infraestructura
Naturaleza del problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estructuras agrícolas deficientes</li> <li>-Difíciles condiciones para la producción</li> <li>-Condiciones de vida difíciles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Deficiente infraestructura forestal</li> <li>-Elevados costos de explotación (incluido el transporte)</li> <li>-Restricciones a la explotación para proteger el medio ambiente</li> <li>-Ubicación de industrias para la transformación de madera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desplazamiento (y por tanto ausencia de mercados vecinos)</li> <li>-Sobrecostos de un parque de infraestructuras moderno y rentable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Insuficientes servicios básicos públicos (educativos, salud, educación, transporte)</li> <li>-Falta de servicios para las empresas</li> <li>-Sobrecostos de la oferta permanente de servicios debido a la escasa densidad de población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Necesidad de reconversión y por tanto de formación profesional</li> <li>-Éxodo rural de la población que genera el cierre de escuelas y problemas de infraestructura</li> <li>-Aislamiento cultural y costos de las infraestructuras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de "rentabilidad" rápida de las inversiones en infraestructuras</li> </ul>
Naturaleza de las soluciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantener a los agricultores</li> <li>-Conservación de la naturaleza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La función protectora del bosque debe fomentarse, pero teniendo en cuenta el aspecto productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estímulo de iniciativas de carácter secundario para el sostenimiento de un grado aceptable de población, siendo una condición indispensable la existencia de estructuras de asistencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prioridad absoluta a los servicios públicos básicos, especialmente al comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conservación de una infraestructura educativa básica y utilización polivalente de ésta para actividades de formación profesional y cultural</li> <li>-Aluzar la oferta de formación profesional de acuerdo con las actividades económicas por crear y por apoyar en estas zonas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Servicios públicos básicos (escuelas, hospitales)</li> <li>-Prioridad para las infraestructuras ligeras relacionadas con el turismo y con algunas actividades artesanales e industriales</li> <li>-Infraestructuras para la descentralización ómnica y por apoyar en estas zonas</li> </ul>
Naturaleza de las medidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ayudas a las rentas rurales</li> <li>-Mejora del hábitat rural</li> <li>-Conservación de suelos</li> <li>-Indemnizaciones compensatorias (moduladas)</li> <li>-Creación de zonas de protección</li> <li>-Primas para la conservación del medio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prevención de la erosión, especialmente mediante la ordenación de cuencas hidrográficas</li> <li>-Mejora de infraestructuras forestales</li> <li>-Valoración/equilibrio agroforestal</li> <li>-Parques naturales predominantemente forestales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ayudas para la modernización y creación de nuevas unidades de producción y de las actividades industriales y artesanales ya existentes</li> <li>-Fomento de la cooperación entre las empresas</li> <li>-Mejora del acceso al crédito</li> <li>-Estímulo de subsectores bosque-madera-papel</li> <li>-Incremento de subsectores agroalimentarios valorando los productos de la región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Financiación de infraestructuras físicas</li> <li>-Agrupación de actividades agrícolas, industriales y/o desarrollo del trabajo a distancia</li> <li>-Inversiones para infraestructuras socio-productivas de acogida (locales multituos)</li> <li>-Servicios de animación (movimiento asociativo)</li> <li>-Financiación de estudios de viabilidad de proyectos turísticos y artesanales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Utilización polivalente de infraestructuras educativas (humanas y físicas)</li> <li>-Enseñanza a distancia</li> <li>-Formación relacionada con la pluralidad del titular agrícola (producción y comercialización, turismo rural, artesanía rural)</li> <li>-Formación relacionada con la cadena bosque-madera-papel y con la protección del medio</li> </ul>	

Cuadro R.18. Aportación financiera de la CEE para el desarrollo de las regiones durante el período 1989-1993.

	Bélgica	Dine- marca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxem- burgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	Total
FEDER	166.3	34.6	484.9	3 662.0	6 836.1	1 255.5	1 646.0	5 266.4	15.9	81.7	3 757.0	1 783.4	24 979.8
FSE	258.7	138.9	910.7	1 728.0	3 282.0	1 796.5	1 372.0	2 651.7	9.2	343.8	2 028.0	2 193.7	16 713.2
FEOGA-O	11.5	4.5	194.4	1 277.0	1 416.9	609.0	654.0	985.9	1.4	12.5	1 173.0	154.9	6 495.0
TOTAL	426.5	178.0	1 590.0	6 667.0	11 535.0	3 661.0	3 672.0	8 904.0	26.5	438.0	6 958.0	4 132.0	48 188.0

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

FSE: Fondo Social Europeo.

FEOGA-O: Fondo Europeo de Orientación y Garantía. Sección Orientación.

Ahora bien, todas estas actuaciones pueden resultar insuficientes si no se articulan con una decisiva participación de la población rural, por lo que resulta necesario fomentar las iniciativas particulares, tanto a nivel individual como asociado, para que esa población tome conciencia de sus posibilidades de desarrollo.

En ese sentido, la Comisión de la Comunidad Económica Europea ha puesto en marcha con carácter experimental y demostrativo una Iniciativa Comunitaria denominada LEADER que busca fomentar las relaciones entre las actividades de desarrollo rural.

Se considera que la recuperación del equilibrio de las actividades y la conservación de un entramado socioeconómico suficientemente diversificado requieren un enfoque resueltamente endógeno y local que se apoye en la capacidad de acción y en los conocimientos técnicos. Por ello, se pretende crear una red de grupos de acción local en favor del desarrollo rural (en adelante grupos), que dispongan de un margen de evaluación importante para aplicar localmente las actividades financiadas con las subvenciones globales nacionales. Su objetivo consiste en aplicar soluciones innovadoras que puedan servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales, estableciendo una integración óptima entre las diversas medidas sectoriales.

Estos grupos deberán tener una fuerte implantación local; y deberán participar en ellos los agentes económicos y sociales de la zona, pudiendo tener carácter público, privado o mixto. La actividad de cada grupo vendrá a añadirse a las medidas que en favor del desarrollo rural llevan a cabo los fondos nacionales y estructurales comunitarios.

Los grupos se integrarán en una red con el fin de intercambiar información y experiencias y, a ese efecto, además de los medios tradicionales utilizarán las nuevas tecnologías de la comunicación, en la medida en que puedan disponer de ellas. Se dotará a cada uno de los grupos del equipo mínimo necesario para ello. Para el funcionamiento de la red, la Comisión proveerá la asistencia técnica necesaria y una coordinación de actividades, centralizada a escala comunitaria (intercambio de visitas, encuentros temáticos, seminarios de evaluación). Además de la utilización para la interacción interna, dentro de la red de grupos (facilitando el intercambio de información y la utilización común de instrumentos metodológicos) esos instrumentos informáticos tendrán un importante cometido de interacción externa, facilitando la vinculación, la oferta y la demanda de bienes y servicios.

De esa manera los grupos desempeñarán una función de mediación en los intercambios, integrándose en una serie de redes telemáticas y de bancos de datos, por ejemplo en los siguientes campos:

- estudios del mercado potencial de bienes y servicios de producción local;
- venta por correspondencia;
- relaciones con las oficinas de compra de cadenas de almacenes de alimentación biológica o de calidad;
- acceso a la educación a distancia.

Los grupos seleccionados deberán tener carácter local (organismos de creación local o delegaciones locales de un organismo regional) y, basándose en su conocimiento de la zona, presentarán estrategias de desarrollo para una zona rural con una población aproximada de 5 000 (caso de zonas con muy poca densidad de población) a 100 000 habitantes.

Los grupos actuarán como gestores de dotaciones financieras globales coordinadas por un organismo nacional. Las dotaciones se asignarán en función de un programa local de desarrollo rural que deberán presentar los propios grupos (plan de actividad económica), debiendo especificar los tipos de medidas, los criterios de selección de los beneficiarios, las condiciones y porcentajes de concesión de las ayudas y las normas específicas para el seguimiento de la utilización que se haga de la subvención concedida.

Por medio de esa iniciativa, se apoyará toda una serie de medidas que se puedan englobar en tres grupos: las que beneficien directamente a los habitantes de esas zonas, las que apoyen la creación y financiación de los grupos, y las que contribuyan a la interconexión e intercambio de experiencias de estos grupos, cuyo número en esta fase experimental será de 100 aproximadamente.

Entre las medidas que benefician directamente a los habitantes, se pueden destacar:

- a. Asistencia técnica para estudio y evaluación de potenciales de desarrollo, estudios de viabilidad, estudios de mercado, acceso a la financiación, o aplicación de medidas innovadoras.

- b. Formación profesional de los habitantes y ayudas para la contratación de capacitadores que fomenten la utilización, de manera innovadora y más racional, de los recursos de la zona.
- c. Desarrollo del turismo rural a través de medidas de promoción, creación de pequeñas unidades de hostelería, estudios de mercado e integración en redes de mayor amplitud. Se estimulará la creación de polos turísticos rurales que dispongan de equipos básicos y ofrezcan actividades recreativas o culturales, e incluso la posibilidad de vacaciones temáticas.
- d. Creación y fomento de pequeñas empresas de artesanía y servicios locales, posibilitando pluriactividad conectada con la agricultura y fomentando los sectores que dependen escasamente de insumos exteriores y que puedan aprovechar los recursos locales.
- e. Facilitar el trabajo a distancia de la población rural.
- f. Valorización y comercialización *in situ* de la producción agraria y forestal a través de:
  - estudio de mercados locales y regionales y análisis de circuitos de distribución;
  - equipamiento y asistencia técnica y regional y análisis de circuitos de distribución;
  - equipamiento y asistencia técnica para la producción de especialidades locales relacionadas con la agricultura, la silvicultura o la pesca;
  - transferencias de tecnología;
  - promoción de distintivos locales y regionales;
  - comercialización (establecimientos cooperativos de venta, participación en ferias, establecimiento de relaciones con redes de venta por correspondencia y centrales de compra, comercialización a distancia, etc.).

Esta iniciativa que se va a poner en marcha próximamente, puede resultar un mecanismo sumamente efectivo, ya que con unos costes

relativamente bajos, generará previsiblemente una sensibilización a nivel local y el inicio de una serie de actividades generadoras de un desarrollo endógeno.

Como se puede deducir de lo dicho anteriormente, abordar el desarrollo de las zonas rurales con una cierta posibilidad de éxito no parece fácil, pues a las dificultades ya existentes se suelen unir en muchos casos, factores externos, como tensiones o variaciones en la orientación de los mercados agrarios y de otros productos, o incluso factores internos como pueden ser dificultades presupuestarias, o la falta de una decidida voluntad política de abordar este desarrollo de las zonas rurales, tarea lenta y en la que los resultados no se suelen obtener a corto plazo, sino que se trata de un proceso largo.

## **AGRICULTURA Y CONSERVACION DE LA CUBIERTA VEGETAL**

### **Situación y diagnóstico**

El análisis de los cambios en las políticas agroalimentarias en el nuevo contexto internacional en lo que concierne a las relaciones entre la agricultura y la conservación de la cubierta vegetal, parte necesariamente del diagnóstico realizado en la descripción de la situación actual del contexto agroalimentario. En él se basa y a él se remite para una más profunda conceptualización de las proposiciones que aquí se realicen.

Basta recordar solamente aquellos rasgos que son pertinentes para comprender las relaciones entre la agricultura y la conservación de los recursos naturales.

Existen a nivel mundial recursos y tecnologías para dar de comer a una población en aumento. Faltan políticas que garanticen la producción de alimentos allí donde son necesarios y que permitan la subsistencia de las regiones y capas sociales más desfavorecidas. El Cuadro R.19 ilustra este postulado, compara la evolución de tres índices (producción/habitante, superficie cosechada/habitante y fertilizantes/habitante) a lo largo de los años sesenta y setenta, para tres grandes regiones del mundo.

Han cambiado los hábitos alimentarios en el sentido de una cierta pérdida de la diversidad con una hegemonía absoluta (por efecto de la cultura dominante) de las proteínas de origen animal. La demanda de leche y carne es mayor a medida que aumentan los ingresos; entre 1950

y 1987 la producción de leche se ha duplicado y la de carne se ha triplicado.

**Cuadro R.19. Índices de abastecimiento mundial de alimentos.**

	Producción alimentos p/habitante		Producción neta cosecha p/habit.		Fertilizantes kg p/habit.	
Norteamérica	100	121	1.55	0.90	47.3	93.2
Europa Occidental	100	131	0.31	0.25	124.4	224.3
América Latina	100	108	0.49	0.45	11.6	32.4
Mundo	100	112	0.44	0.31	29.3	85.3

**Fuente:** Nuestro Futuro Común. Informe de la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Estos espectaculares incrementos de la demanda de proteínas de origen animal hacen necesaria una cabaña ganadera con un peso superior al de todos los habitantes del planeta lo que, a su vez, ha determinado un gran incremento en la demanda de cereales forrajeros, especialmente el maíz.

Pero, a su vez, ha tenido también importantes efectos comerciales cambiando el signo tradicional del comercio agroalimentario. América del Norte exporta actualmente más de 120 millones de toneladas de cereales, mientras que los países en desarrollo se han convertido en importadores netos.

El aumento de producción experimentado, teniendo en cuenta la reducción de la superficie sembrada en todos los países, se ha debido a un aumento de la productividad mediante:

- utilización de nuevas variedades de semillas;
- utilización de más fertilizantes químicos;

- utilización de más insecticidas y plaguicidas;
- aumento de las tierras irrigadas.

Los incrementos de productividad no han sido, sin embargo, similares para todos los países, siendo notablemente inferiores en los países menos desarrollados (Cuadros R.20 y R.21). Pese a todos los aumentos, resultó más difícil un incremento de rendimiento del 3% durante la década de los ochenta que durante la de los cincuenta.

**Cuadro R.20. Crecimiento de la producción de alimentos per capita (%) (Media anual).**

	1950-60	1960-70	1970-80	1980-86
Países en desarrollo	0.8	0.4	0.4	1.5
Países desarrollados	2	1.3	1.1	1
Mundo	1.6	0.8	0.5	1.1

Fuente: Journal of Economic Literature XII/1988 y FAO.

**Cuadro R.21. Suministro diario de calorías/habitante.**

	1965	1965	Tasa de variación %
Países de bajos ingresos	2 046	2 329	13.83
Países de ingresos medianos bajos	2 358	2 719	15.30
Países de ingresos medianos altos	2 621	2 967	13.20
Países exportadores de petróleo	1 969	3 213	63.17
Países industriales con economía de mercado	3 137	3 357	7.01

Fuente: Banco Mundial 1988.

Mientras que para producir una tonelada de grano se necesitaron 0.44 barriles de crudo en 1950, en 1985 se precisaron 1.14. También la tasa de fertilizantes por unidad de producto ha aumentado; pasó de 46 a 76 en el mismo período.

Todos ellos son síntomas de una agricultura que se ha vuelto cada vez menos autosostenida y más dependiente de los combustibles fósiles, los abonos, los fertilizantes y los biocidas.

### **Agricultura no sostenida en lo ecológico pero tampoco en lo económico**

El peso de las ayudas públicas para el sostenimiento de la producción y las explotaciones agrarias ha aumentado notablemente en los países del ámbito de la OCDE, favoreciendo el aumento de la producción a un ritmo muy superior a la capacidad de absorción del mercado; en el ámbito de la CEE, y a título de ejemplo, el volumen de la producción agraria aumentó anualmente en un 2% mientras que el consumo interno creció en un 0.5% anual, en el período 1973-1988.

Este incremento de producción provoca una costosa acumulación de existencias y conduce a un aumento de las exportaciones hacia un mercado mundial cada vez más estancado, lo que origina graves tensiones comerciales entre países exportadores.

La agricultura insustentable provoca efectos perniciosos tanto en los países industrializados, en los que dominan las explotaciones intensivas, como en los países en desarrollo en los que, junto a grandes explotaciones orientadas a la exportación, dominan las explotaciones marginales y de subsistencia.

En los países ricos desaparecen las pequeñas explotaciones familiares y aumenta el dominio de las empresas agrarias, integradas verticalmente, por parte de las grandes corporaciones alimentarias.

En los países pobres, el énfasis en los cultivos comerciales ha producido un debilitamiento de la producción final agraria con un retroceso de más de un 1% anual desde 1970.

Las consecuencias son la despoblación y el hambre: 950 millones de personas (el 19% de la población mundial) en 1990 no comen lo suficiente para hacer una vida activa de trabajo, habiendo aumentado la tasa en un 3% desde 1980.

## **Políticas agrarias y conservación en las Comunidades Europeas**

En este tema hay que comenzar diciendo categóricamente que no existe espacio, en la lógica inmanente del Tratado fundacional de las Comunidades Europeas, para la preocupación por la conservación de los recursos naturales. Por el contrario, de acuerdo con su inspiración en la economía neoclásica son "bienes libres" sobre los que el mercado no da señal alguna, por lo que pueden ser utilizados a discreción en aras de una óptima aplicación de los factores productivos.

Habría que esperar a la década de los setenta, con la percepción de las disfunciones del modelo económico imperante y los límites del crecimiento económico puestos de manifiesto, para que, por un lado, apareciera una conciencia social ecológica y, por otro, las instituciones nacionales y supranacionales europeas incluyeran tal problema entre los que ocupan su atención.

Ya en la cumbre comunitaria de 1972 (seguramente influida por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de Estocolmo, del mismo año) se señaló que "la expansión económica no es un fin en sí mismo". Pero tal preocupación no se reflejó en la instrumentación de política efectiva alguna, tal vez porque el clima de recesión económica de la época, con sus secuelas de paro e inflación, resultaba poco propicio para que la política de conservación ocupara un lugar destacado.

En su lugar fueron promulgándose los programas de Acción sobre Medio Ambiente, cuya máxima virtualidad se consagra al proclamar el carácter horizontal de sus determinaciones.

La Política Agrícola Común descansa sobre un modelo productivista que busca un abastecimiento estable de los mercados, al tiempo que contribuya a la estabilidad de las sociedades europeas mediante la atenuación de la polarización política y social, y configura un espacio de dimensión suficiente para competir ventajosamente por el control de los principales recursos y materias primas.

Los documentos de reflexión para la reforma de la PAC han planteado como postulado esencial, entre otros, la necesidad de mantener un tejido social como única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad.

Ello supone reconocer que el agricultor desempeña, o debería desempeñar, dos funciones principales de forma simultánea: una actividad productiva y una actividad de protección del medio ambiente y del desarrollo rural. Esta segunda función, complementaria a la tradicional del agricultor, supone el apoyo a éste en tanto que administrador de los recursos naturales, por medio de la utilización de métodos de producción menos intensivos y la aplicación de medidas favorables al medio ambiente.

El análisis de las tendencias dominantes en el sector agrario comunitario pone de manifiesto tres problemas-tipo para el desarrollo rural y para la conservación de los recursos que han sido objeto de análisis en el epígrafe anterior (Cuadros R.15, R.16 y R.17).

En correspondencia con los problemas-tipo antes descritos, pueden ser señalados varios problemas en la conservación de los recursos naturales, agrupables analíticamente en torno a dos grandes tipos de agriculturas existentes en la Comunidad: la agricultura de "la Revolución Verde" y las agriculturas marginales y de subsistencia.

**La agricultura de la Revolución Verde**, que se caracteriza por una agricultura intensiva en capital (abonos, fertilizantes, biocidas y aplicación de los descubrimientos científico-técnicos), altos niveles de rendimiento y, asimismo, elevados montos de ayudas financieras, presenta, como efectos ecológicos negativos, el deterioro de determinados hábitats terrestres y la desaparición de especies silvestres por el trastorno de su hábitat, en especial las zonas húmedas, así como los problemas relativos a la calidad de las aguas por eutrofización y por contaminación de nitratos y plaguicidas. El Cuadro R.22 recoge algunos efectos ambientales de la agricultura. Se refiere a los principales problemas ecológicos vinculados al agro en el centro y norte de la Comunidad o, mejor aún, en el centro de la formación económica comunitaria.

En la periferia el sistema presenta otro tipo de problemas ambientales relacionados con la agricultura que a continuación se describen:

**Las agriculturas marginales y de subsistencia** tienen, como rasgos sobresalientes, bajos rendimientos, escasa proporción de insumos de capital, deficiencias de infraestructuras y servicios relacionados con importantes *handicaps* físico-geográficos (como la montaña o la insularidad), con una frecuente sobreexplotación de los recursos suelo y agua, (derivado de los bajos rendimientos y de la persistencia de las malas técnicas y sistemas de cultivo).

**Cuadro R.22. Algunos efectos ambientales de la agricultura.**

Programas de bonificación y consolidación de tierras	Otros tipos de erosión de recursos hídricos que influye en la regeneración	Pérdida de especies	Pérdida del ecosistema, pérdida de la diversidad ecológica. Degradación de la tierra a la actividad no conviene al lugar en que se realiza
Riego, arrendamiento	Exceso de sales, arrendamiento	Degradación del suelo	Desecamiento de elementos naturales que influyen en los ecosistemas fluviales
Laboreo	Erosión edáfica, erosión por el agua	Pérdida de calidad (más sales). Abastecimiento de agua con posibles efectos	
Mecanización, equipo grande o pesado	Compactación, erosión del suelo	Lixiviación de nutrientes que afectan al agua	Efecto sobre la microflora del suelo
Uso de fertilizantes - nitrogenados - estircol, purín	Excesos: acumulación de fosfatos, cobres (estircol de cerdo)	Nitratos, fosfatos (por la utilización de un exceso de purín)	La eutrofización de lagos y de espacios de agua y de plantas acuáticas y la contaminación del organismo que afecta a los peces
-limo de abanteriormente, composte	Acumulación de metales pesados, contaminantes	Escorrentía, lixiviación o drenaje de nutrientes que afectan a la eutrofización	Mel olor, amoníaco
Aplicación de plaguicidas	Acumulación de plaguicidas y productos de degradación		Residuos
Incorporación de aditivos medicinales a los piensos	Efectos posibles		Evaporación: desviación del rociamiento, residuos
Edificios modernos: por ejemplo silos y crías, invernadero de gaseno	Véase: purín	Véase: purín	Residuos
		Véase: purín	Amoníaco, olores desagradables, ruidos, residuos, infraestructura: efectos estéticos

Este tipo de agricultura, que domina en gran parte de las zonas rurales de la periferia comunitaria (especialmente en aquellas regiones cuya renta per cápita es igual o inferior al 75% del promedio comunitario), ha venido presentando saldos migratorios negativos, con los consiguientes efectos sociales y ecológicos de envejecimiento de su población, despoblamiento, desertización, abandono de la actividad agraria, degradación de suelos, y agudización de procesos erosivos, (aumentados espectacularmente por el problema de los incendios forestales derivados, entre otras causas, de la pérdida de valor del bosque mediterráneo para las poblaciones que viven en su entorno).

### **Políticas de conservación en el ámbito comunitario**

Es muy reciente la atención por los efectos ecológicos de la actividad y la política agraria en los países industrializados en general, y en los comunitarios, en particular. El Libro Verde (julio, 1985), observaba que "ahora que la Comunidad es autosuficiente en gran número de productos agrarios (. . .) van ganando terreno las consideraciones relacionadas con el medio ambiente".

La Comunicación de la Comisión sobre Medio Ambiente y Agricultura (agosto, 1988), incluía entre sus conclusiones que "la reforma de la política agraria común es una ocasión excelente para integrar de forma más eficaz los elementos socioeconómicos y ambientales de esta política".

En coherencia con estas orientaciones, se ha puesto en marcha un conjunto de políticas que, para su mejor comprensión, se agrupan en la siguiente forma:

1. Las orientadas a reducir la intensificación en el uso de *inputs* productivos, a través de los mecanismos de precios y mercados.
2. Las destinadas a reducir la dependencia de la actividad agrícola allí donde a su inviabilidad económica se une sus negativas consecuencias ecológicas, a través de las medidas estructurales y los regímenes de ayuda.
3. Las orientadas a fomentar alternativas económicas a la agricultura que fijen la población en el territorio, reduzcan las nocividades ecológicas (erosión, incendios, desertificación) y ofrezcan oportunidades de renta y bienestar duradero a las mencionadas poblaciones.

Estos tres grupos de políticas se concentran en las siguientes líneas de actuación:

- Las derivadas de la aplicación de las medidas horizontales (Reglamento 797/85, para la mejora de las estructuras agrarias y sus modificaciones) que tienen directa incidencia en la conservación de los recursos, en especial el "régimen de zonas sensibles" desde el punto de vista de medio ambiente.
- Las derivadas de las medidas orientadas a reducir los excedentes de determinados productos, adecuándolos a las realidades de la demanda del mercado, "régimen de abandono de tierras y de extensificación".
- La estrategia y acción forestal en el ámbito comunitario, orientados al desarrollo y valorización del sector forestal.

El paquete de ocho reglamentos, aprobados en 1989 por la Comunidad bajo presidencia española, que integra la estrategia forestal comunitaria, parte de una concepción en la que se asigna al bosque los cometidos esenciales de hábitat de la vida silvestre, fuente de rentas y empleos y suministrador de ocio, cultura y salud.

Las perspectivas de la política de conservación en relación con la agricultura pueden ser agrupadas en tres ejes fundamentales:

En primer lugar, la complementariedad y efectos de sinergia de las medidas horizontales, estableciendo medidas obligatorias para los Estados Miembros, ampliando el ámbito territorial a las zonas potencialmente amenazadas por incendios, erosión y otras catástrofes naturales, y asegurando un régimen de ayudas que estimule la alternativa forestal mediante la cobertura del período de maduración o realización.

En segundo lugar, desarrollo de una auténtica política forestal común que haga frente a las necesidades comunitarias en esta materia.

- El mantenimiento y ampliación de la superficie forestal, sobre todo en el sur de la Comunidad.
- La defensa de la superficie arbolada de los agentes principales de riesgo: los incendios forestales, las lluvias ácidas y las plagas forestales.

### MEDIDAS HORIZONTALES EN LA CONSERVACION DE RECURSOS

La aplicación de medidas horizontales a la mejora en la conservación de los recursos parte de la condición de que la ineficiencia en las explotaciones agrarias es causa, también, de externalidades o nocividades ecológicas. Su experiencia concreta, tal y como resulta de la aplicación del régimen de zonas sensibles, aún no ha sobrepasado el carácter de testimonio o experiencia piloto para aquellas zonas previamente declaradas "sensibles" y mediante la formalización de un contrato con el agricultor por un mínimo de cinco años, durante los cuales se compromete a la realización de determinadas prácticas agrícolas compatibles.

**ZONAS SENSIBLES:** Limitar este régimen a las zonas protegidas por la legislación nacional no ha servido para atacar problemas relacionados con determinados tipos de superficie (pastos, lindes, setos, etc.). Tampoco resulta de utilidad para la lucha contra la erosión ya que sólo se aplica en donde existe actividad agraria, por lo que se excluyen amplias zonas afectadas por despoblamiento; como tampoco permite estimular la repoblación forestal, auténtica alternativa productiva en esta zona.

### POLITICA FORESTAL Y CONSERVACION DE LA CUBIERTA VEGETAL

El bosque como hábitat de numerosas especies de la vida silvestre y del patrimonio genético, como suministrador y garante de los recursos (suelo y agua) y los procesos ecológicos esenciales y como defensor de los cultivos, las infraestructuras y las poblaciones.

El bosque como fuente de rentas y empleos en el mundo rural y especialmente en las zonas de montaña y desfavorecidas, como suministrador de productos en los que la comunidad es altamente deficitaria y, en fin, como alternativa a las producciones agrícolas excedentarias.

El bosque como suministrador de ocio, cultura y salud, como factor de equilibrio de las condiciones de vida de la cultura urbana; su contribución al equilibrio en la composición gaseosa de la atmósfera y a la regulación del régimen de humedad relativa son dos de los más importantes efectos en este sentido.

- La valorización, con fines netamente productivos, de superficies adecuadas, económica y ecológicamente, para hacer frente a las crecientes demandas de materias primas forestales.

- El fomento de determinados ecosistemas forestales que, además de su singularidad ecológica, ofrecen amplias oportunidades de mantenimiento de población en regiones deprimidas (bosques mediterráneos de *querqus suber*).

En tercer lugar, la puesta en marcha de una auténtica política orientada a la defensa, mejora y restauración de la vida silvestre y su patrimonio genético en línea con lo establecido por la Ley española de la Conservación del 27 de marzo de 1989. En este campo las experiencias españolas pueden ser muy útiles, como corresponde al hecho de ser la principal reserva genética comunitaria.

#### REDUCCION DE PRODUCTOS EXCEDENTARIOS

La reducción de los excedentes es no sólo uno de los objetivos estructurales de la PAC reformada sino también —y dado el peso que representa la PAC en términos presupuestarios— en un elemento esencial para la superación de la crisis presupuestaria y fiscal de las Comunidades. Pero también puede, complementariamente, contribuir a reducir las deseconomías producidas por la agricultura intensiva estimulando la disminución de la producción, tanto en extensión (abandono) como en intensidad (extensificación).

**EXTENSIFICACION:** En realidad coincide en los posibles efectos con la anterior línea. Su dificultad estriba en probar que la aplicación de "otras técnicas" ha permitido reducir un 20% la producción.

**RETIRADA DE TIERRAS:** Desde el punto de vista de la conservación, esta política no garantiza una utilización socialmente eficaz de las tierras ni hace posible su gestión de acuerdo con los imperativos ecológicos.

Menos de un 45% de las tierras retiradas se ha repoblado, ya que los incentivos no bastan para cubrir el período mínimo necesario para asegurar la rentabilidad de la repoblación.

Entre la gran profusión de indicadores de biodiversidad que podrían ser mejorados (número de endemismos de fauna y flora silvestre, cantidad de especies amenazadas en el ámbito comunitario que tienen su hábitat en la península, etc.) destaca su condición del mayor albergue, en extensión superficial, de hábitats que merecen ser protegidos para la conservación de la unifauna comunitaria —aproximadamente el 45% del total de la superficie comunitaria— (Cuadro R.23).

**Cuadro R.23. Distribución por países y superficie de la actual red comunitaria de zonas de especial protección para las aves (Zepas).**

Estado Miembro	Número zepas	Superficie zepas (ha)	Tamaño medio (ha)	Superficie total/ superficie zepa (%)
Bélgica	36	370 091	10 280	12.1
Dinamarca	111	959 993	8 648	22.2
Alemania	387	299 718	774	0.8
Grecia	26	191 636	7 370	1.4
España	114	2 132 905	18 709	4.2
Francia	62	508 536	8 229	0.9
Irlanda	16	3 664	229	0.05
Italia	52	271 246	5 216	0.9
Luxemburgo	4	356	89	0.1
Holanda	9	52 864	5 873	1.5
Portugal	19	307 047	16 480	3.5
Reino Unido	33	121 520	3 682	0.5

Fuente: Dirección General del Medio Ambiente, CEE.

## *POLITICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CALIDAD DE LOS ALIMENTOS*

### **El logro de la seguridad alimentaria**

El proceso histórico de consecución de la seguridad alimentaria en Europa ha sido determinado por la definición de una política agraria moderna, cuyo antecedente más claro se ha desarrollado en Dinamarca a finales del siglo pasado. Las características fundamentales de esta política pueden resumirse (Servolín 1988:57) de la manera siguiente:

- La producción agrícola se basa en la explotación individual, con una integración progresiva en los mecanismos del mercado y en una tendencia a operar en un incremento continuo de las cantidades producidas, buscando un aumento de la producción con una intensificación de los factores productivos.
- Se crea un potente aparato de investigación y desarrollo, priorizando el progreso técnico y su difusión entre los agricultores, creando a la vez una red de encuadramiento cada vez más densa en expertos técnicos y consejeros que les proponen modelos de desarrollo técnico.

- El tipo de explotación que se define y promociona se fundamenta, especialmente, en las producciones animales intensivas que coinciden en algunos sectores con la constitución de una industria agroalimentaria que modifica las formas tradicionales de comercialización y con las demandas alimentarias emergentes.
- Se estructura un sistema de crédito específicamente adaptado, generalmente en formas cooperativas con intervención estatal, concedido a bajo interés e incluso a veces gratuito.
- Los mercados y la producción están cada vez más marcados y regulados por la intervención pública, que se apoya en la "profesión organizada" y en el sector industrial agroalimentario, con un protagonismo importante de los modelos cooperativos. Se tiende a operar en regulaciones a través de la cadena agroalimentaria.

El objetivo de la política de seguridad alimentaria, por tanto, se cumple en el desarrollo histórico europeo desde la perspectiva de acceso y disponibilidad de alimentos con la instrumentación de las nuevas políticas agrarias.

No obstante los objetivos primitivos de la seguridad alimentaria se trasladan a otros más exigentes, que tiendan a producir alimentos más baratos, jugando un rol sustancial en el proceso global de crecimiento económico, y generar capacidades de exportación que contribuyan al equilibrio de la balanza comercial.

Desde estos objetivos de mayor exigencia se plantean los retos de la Política Agraria Común, que nacen con la constitución de la Comunidad Económica Europea.

La definición de la PAC representa, por consiguiente, el momento histórico de la convergencia de las políticas agrarias, y su perfeccionamiento, cuyo punto final se sitúa en la unificación de los mercados agrarios, así como en la integración y uniformización de las economías de los países respectivos.

De los viejos contenidos de la seguridad alimentaria, como acceso y disponibilidad de alimentos, se pasa en treinta años a una "nueva seguridad alimentaria" orientada a generar garantías suficientes al consumidor en torno a composición, sanidad e higiene, y calidad de los alimentos.

### RASGOS CARACTERISTICOS DE LA SELVICULTURA MEDITERRANEA

La insuficiencia de bosques es el déficit más acusado y creciente en el sector agrario comunitario. Pero esta insuficiencia es más acusada en las agriculturas meridionales por dos razones:

- los problemas de erosión e incendios que afectan gravemente su medio rural;
- el escaso potencial de crecimiento de las especies forestales por causa de la aridez y la degradación de los suelos, motivadas por la razón anterior.

Este déficit estratégico se convierte en crítico por la conjunción de dos características naturales; relieve muy accidentado y régimen irregular de precipitaciones, que configuran al bosque como una auténtica "condición de producción y existencia de la producción agraria".

Esta peculiar configuración de las agriculturas mediterráneas es resultado entre otros, del secular conflicto entre la agricultura, la ganadería y la silvicultura por la exclusividad en el uso del suelo. La resultante histórica de este conflicto es el predominio de los usos agrícolas. En una muy elevada proporción de las tierras ocupadas, dados sus bajos niveles de rendimiento y la sobreexplotación a la que han sido sometidas, los efectos más sobresalientes han sido la degradación de suelos y, en última instancia, su abandono.

### **La PAC: de la seguridad alimentaria a la calidad de los alimentos**

La firma del Tratado de Roma en 1957, que creó la CEE, fijaba en su artículo 39 los objetivos de la Política Agraria Común.

Básicamente establecía que a partir de un incremento de la productividad agrícola debería garantizarse a los agricultores un nivel de vida equitativo, al mismo tiempo que se conseguía garantizar el abastecimiento de alimentos en unos mercados estables que ofreciesen precios razonables a los consumidores.

El objetivo de conseguir la seguridad alimentaria en el marco de la CEE se formula, por consiguiente, como un objetivo fundamental desde la constitución de la Comunidad Europea. La Política Agraria Común se

va a estructurar en un desarrollo de políticas de precios y mercados, de comercialización agroalimentaria, y socioestructurales.

El instrumento fundamental utilizado serán las Organizaciones Comunes de Mercado, que incluirán la mayoría de los sectores con medidas de regulación destinados al mercado interior comunitario y a los mercados exteriores.

Puede estimarse que el 90% de la producción comunitaria participa del sistema general instrumentado, habiéndose conseguido en un breve período de tiempo pasar de un déficit aproximado de un 15% en abastecimiento alimentario en 1957, a la autosuficiencia (Cuadro R.24), que da por cumplidos parte de los objetivos del Tratado de Roma y, fundamentalmente, lo que se refiere a un incremento de la productividad agraria, a la estabilización de los mercados y a la consecución de la seguridad de los abastecimientos.

No obstante, el camino recorrido en el logro de la seguridad alimentaria ha supuesto ciertos desequilibrios en la producción, con la generación de excedentes y consecuencias en las rentas de los agricultores, y con reformas progresivas en las políticas de protección que han afectado a los precios de intervención (Cuadro R.25). En este sentido hay que significar que, después de un crecimiento sostenido de la renta de los agricultores hasta 1980 de un 2.8% medio anual, en 1987 la renta se ha situado en términos reales a los niveles de 1980.

Las medidas de reforma desde las políticas de oferta, en pleno período de desarrollo, han coincidido con una evolución de la demanda alimentaria, cuya transformación ha venido acompañada con un grado creciente de toma de conciencia y organización por parte de los movimientos sociales de los consumidores, que demandan de manera progresiva una ampliación de la oferta agroalimentaria en el sentido de la diversidad y calidad con garantías suficientes, con el objetivo de conseguir la "nueva seguridad alimentaria". Producto de este nuevo escenario en el mercado agroalimentario ha sido la definición de las nuevas políticas de calidad agroalimentaria.

### **Las transformaciones en la demanda alimentaria y las nuevas políticas agroalimentarias: la política de calidad**

En el proceso de desarrollo de las economías occidentales ha podido constatarse un cierto modelo común de convergencia en las pautas de

consumo alimentario (Peinado 1985:30). Los elementos básicos que explican este modelo pueden agruparse en tres grandes bloques:

- Incremento del poder de compra.
- Transformación de las condiciones sociales de consumo.
- Maduración del sistema productivo.

El aumento de renta en las últimas décadas en los países occidentales ha permitido que, a pesar de la disminución que se opera en términos proporcionales en gasto alimentario, la demanda global del gasto en alimentos haya aumentado de forma considerable. Como se ha subrayado (Schultz 1976) el total de los alimentos consumidos per cápita, en peso, tiende a permanecer constante aunque el ingreso varíe. Consecuentemente, la elasticidad-ingreso de los alimentos puede decirse que es una elasticidad de calidad.

Los cambios sociológicos (tasas de urbanización, incorporación de la mujer al trabajo, envejecimiento de la población, etc.) han inducido a su vez importantes efectos en la demanda alimentaria.

Por parte de la oferta se ha producido un notable desarrollo de la industria agroalimentaria, en condiciones de situar en el mercado productos cada vez más elaborados y sofisticados. El proceso de transformaciones operadas en la demanda alimentaria, a su vez, se ha ido produciendo de manera lenta y progresiva (Cuadro R.26, para el caso de Francia).

La reducción del consumo de pan y patatas; los aumentos en la demanda de carne, huevos, leche y derivados, bebidas y conservas, son algunos de los grupos de alimentos en los que la dinámica de cambios se manifiesta con más intensidad. Como se ha afirmado (Malassis 1979:157) el modelo de consumo occidental se caracteriza por su "alto valor energético y proteínico; un porcentaje creciente de proteínas animales, basado en el consumo de artículos alimentarios industrializados y diversificados, producidos y difundidos por un aparato de producción-distribución progresivamente industrializado y capitalizado, que posibilita el consumo de masas".

Cuadro R.24. Tasas de autosuficiencia<sup>a</sup>. (Porcentaje medio del período 1979-1981).

Productos	Estados Unidos						
	Unidos	Canadá	CEE-10	Australia	Japón	Nueva Zelanda	Austria
Mantequilla	112	98	118	123	94	608	102
Queso	100	94	106	148	13	377	154
Leche en polvo desnatada	150	216	126	137	54	5 310	113
Trigo	299	390	118	484	9	86	125
Cebada	110	162	112	314	16	123	97
Mafz	151	97	66	107	..	127	99
Avena	90	95	98	125	..	100	98
Arroz (sin cáscara)	256	..	72	852	95	..	..
Granos de soja	176	..	..	..	4	..	..
Azúcar (centrifugado y refinado)	58	10	124	411	31	..	119
Carne de vaca y ternera	91	102	102	217	72	324	116
Carne de cerdo	99	113	101	101	88	98	98
Aves	106	97	108	102	94	100	87
Carne de cordero	93	28	73	219	..	592	75
Todos los productos analizados <sup>b</sup>	129	170	101	262	57	350	106

.. Nulo o despreciable.

.. No disponible.

<sup>a</sup> Producción/consumo X 100.

<sup>b</sup> La suma del valor de producción/valor del consumo (humano y animal) x 100 de todos los productos analizados, siendo la producción y el consumo .. valorados con los mismos precios mundiales de referencia (los utilizados en el modelo de este estudio).

Fuente: OCDE, Milk and Milk Product Balances in OECD Countries, Food Consumption Statistics, National Policies and Agricultural Study on the European Economic Community. Para los granos de soja se han utilizado fuentes nacionales.

**Cuadro R.25. CEE: Incrementos anuales de los precios institucionales (% en relación con el período precedente).**

Períodos	Incremento de los precios en ecus	Incremento de los precios en moneda nacional	Tasa de inflación anual de economía en general
1980/81	4.8	10.5	12.1
1981/82	9.2	10.9	9.6
1982/83	10.4	12.2	10.1
1983/84	4.2	6.9	7.8
1984/85	-0.5	3.3	5.8
1985/86	0.1	1.8	5.3
1986/87	-0.3	2.2	3.8
1987/88	-0.2	3.3	3.4
1988/89	-0.1	1.6	3.7
1989/90	-0.1	1.3	4.8

Fuentes: EUROSTAT. Notes rapides de l'Europe Verté (Décisions du Conseil).

Con todo, hay un factor reciente de cambios en los hábitos de consumo que expresa la preocupación creciente por los aspectos de salud y nutrición, forma física, etc. que ha reforzado la demanda de productos naturales, más sanos y en definitiva de más calidad.

Los aspectos de calidad abarcan progresivamente un abanico más amplio de particularidades: propiedades organolépticas, aspectos de composición, naturaleza no alterada del producto, higiene y sanidad, etc.

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de avanzar en la definición de una política de calidad que, además de los aspectos más "horizontales" (técnico-sanitarios, higiénicos, de seguridad), instrumente sistemas para proteger la identidad y especificidad del producto, su naturaleza, procedencia, etc., que permitan las máximas garantías a los consumidores.

Estas nuevas políticas permitirán, desde la perspectiva de la producción, valorizar las materias primas, dinamizar ciertas zonas del espacio rural e inducir el desarrollo de un tejido agroindustrial ligado a las zonas de producción.

Cuadro R.26. Transformaciones en la demanda alimentaria en Francia. Consumos medios anuales en kilogramos o litros por persona.

	1965	Indice 1965-75	1975
Pan	87.8	77.0	67.4
Biscottes	1.9	126.0	2.4
Pastas alimenticias	6.2	113.0	7.0
Harinas, arroz	4.0	113.0	4.5
Patatas	99.7	95.0	94.5
Legumbres frescas	69.2	111.0	76.7
Legumbres secas	2.6	69.0	1.8
Conservas de legumbres	11.0	163.0	17.9
Agrios (frutos)	15.9	133.0	21.2
Plátanos	6.9	103.0	7.1
Frutos frescos	38.8	130.0	50.6
Frutos secos	1.9	121.0	2.3
Conservas de frutas y dulces	3.0	127.0	3.8
Buey	14.6	112.0	16.4
Vaca	5.9	114.0	6.7
Cordero	1.9	121.0	2.3
Caballo	1.4	64.0	0.9
Cerdo fresco	7.3	110.0	8.0
Jamón	4.3	123.0	5.3
Embutidos y casquería	11.8	126.0	14.9
Aves, conejos, caza	15.6	126.0	19.7
Huevos	10.5	100.0	10.5
Pescados, crustáceos y moluscos	11.5	107.0	12.3
Conservas de pescado	2.5	120.0	3.0
Leche concentrada y en polvo	2.4	137.0	3.3
Leche fresca (1 L = 1,033 kg.)	94.4	100.0	94.8
Nata fresca	0.7	129.0	0.9
Quesos	14.5	183.0	26.5
Mantequilla	9.5	114.0	10.8
Aceite alimenticio	8.6	126.0	10.8
Manteca	0.3	67.0	0.2
Margarina	1.9	126.0	2.4
Azúcar	19.5	116.0	22.6
Chocolate y cacao	2.0	115.0	2.3
Confitura de azúcar, miel y chocolate	4.0	140.0	5.6
Vinos corrientes (con ATC - litros)	107.8	91.0	98.4
Vinos AOC <sup>2</sup>	8.7	117.0	10.2
Vinos dulces naturales	1.2	125.0	1.5
Vinos achampanados	1.0	140.0	1.4
Aperitivos	3.0	150.0	4.5
Aguardiente (con ATC)	3.0	107.0	3.2
Cerveza	38.9	119.0	46.4
Sidra (con ATC)	19.2	73.0	14.0
Aguas minerales	27.8	228.0	63.4
Bebidas gaseosas	13.2	164.0	21.0
Zumos de frutas	1.8	189.0	3.4
Café, té, infusiones	3.4	115.0	3.9

1 ATC: Autoconsumo.

2 AOC: Denominación de origen controlado.

Fuente: INSEE.

Muy recientemente (enero de 1991) se producen propuestas de Reglamento del Consejo de las Comunidades Europeas, sobre la protección de las "indicaciones geográficas y denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimentarios" y los relativos a la "certificación de las características de los productos alimenticios".

Por **Indicación geográfica protegida** se entenderá el nombre de una región, de un lugar determinado o, en casos excepcionales, de un país, seguido de la indicación "IGP", utilizado para designar un producto agrícola o un producto alimenticio originario de dicha región, localidad o país, y cuya cualidad o reputación puede atribuirse al medio geográfico que incluye factores naturales y/o humanos.

Por **denominación de origen protegida** se entenderá el nombre de una región, de un lugar determinado o, en casos excepcionales, de un país seguido de la indicación "DOP" utilizada para designar un producto agrícola o alimenticio originario de dicha región, lugar determinado o país, cuya calidad o características se deban fundamentar o exclusivamente al medio geográfico, que incluye factores naturales y humanos; y cuya producción, transformación y elaboración se llevan a cabo en la zona geográfica.

Ambas figuras deberán desarrollar en un Reglamento las características propias definidas como zona por delimitar, métodos de elaboración, descripción del etiquetado, los elementos diferenciados ligados al territorio, entre otros aspectos que garanticen la seguridad y control.

La propuesta de Reglamento de características específicas de los productos alimentarios, exige que el producto realmente tenga características diferenciadoras, debidas a materias primas con que se ha elaborado o a sus condiciones de producción, que permitan distinguirlo de productos similares y justifiquen su valorización ante el consumidor.

Se creará un registro comunitario de inscripción de los productos con características específicas que cumplan el pliego de condiciones correspondientes, que previamente gozará de la aprobación comunitaria. La estructura de control se establece a partir de organismos autorizados por los Estados Miembros, que deben garantizar al consumidor el sometimiento a las reglas establecidas.

Cabe señalar como modelos recientes las "marcas colectivas", establecidas por contrato entre asociaciones de consumidores y empresas de producción, distribución y servicio post-venta, que precisen calidades

de producción y condiciones de control y mantenimiento en los puntos de comercialización, corriendo el control a cargo de entidades ajenas a los firmantes del contrato.

Igualmente se están desarrollando marcas de garantía o certificaciones con reglamentos y medidas de control. En algunos casos los controles los efectúan asociaciones de normalización.

## **Las relaciones interprofesionales**

Los cambios en la demanda alimentaria y el desarrollo económico en el ámbito de las economías avanzadas han configurado un sistema de producción de alimentos interdependiente entre los distintos elementos que lo conforman, que ha sido conceptualizado como sistema agroindustrial (Fig. R.6).

En la dinámica de desarrollo del sistema agroindustrial se constata una pérdida progresiva del valor añadido aportado por la agricultura, en favor de los distintos sectores que intervienen en el proceso de formación del producto alimenticio final. Al mismo tiempo aumenta progresivamente el total de alimentos que reciben alguna transformación previa a su consumo. El porcentaje de producción agraria final transformada alcanza al 90% en las economías más avanzadas.

En este contexto, en el que se producen además reajustes de hegemonía en el conjunto del sector agroalimentario a favor del subsector de la distribución, se percibe la necesidad de articular políticas de desarrollo de las relaciones interprofesionales.

En su origen estas soluciones se han promovido, fundamentalmente con base en cultivos industriales, en muchos casos novedosos, que a partir de importantes industrias transformadoras concertaban contractualmente con los agricultores sus producciones.

Las profundas transformaciones que se han producido en los mercados agrarios y en los mercados alimentarios desde el tránsito que va, en el ámbito europeo, de los déficits alimentarios, a la consecución de la autosuficiencia y a la producción de excedentes, han dado lugar a un nuevo planteamiento que en la Comunidad Europea se produce en el año 1986, cuando se toma la decisión de confeccionar un informe que generara una serie de propuestas sobre la creación de un marco jurídico para la colaboración interprofesional.

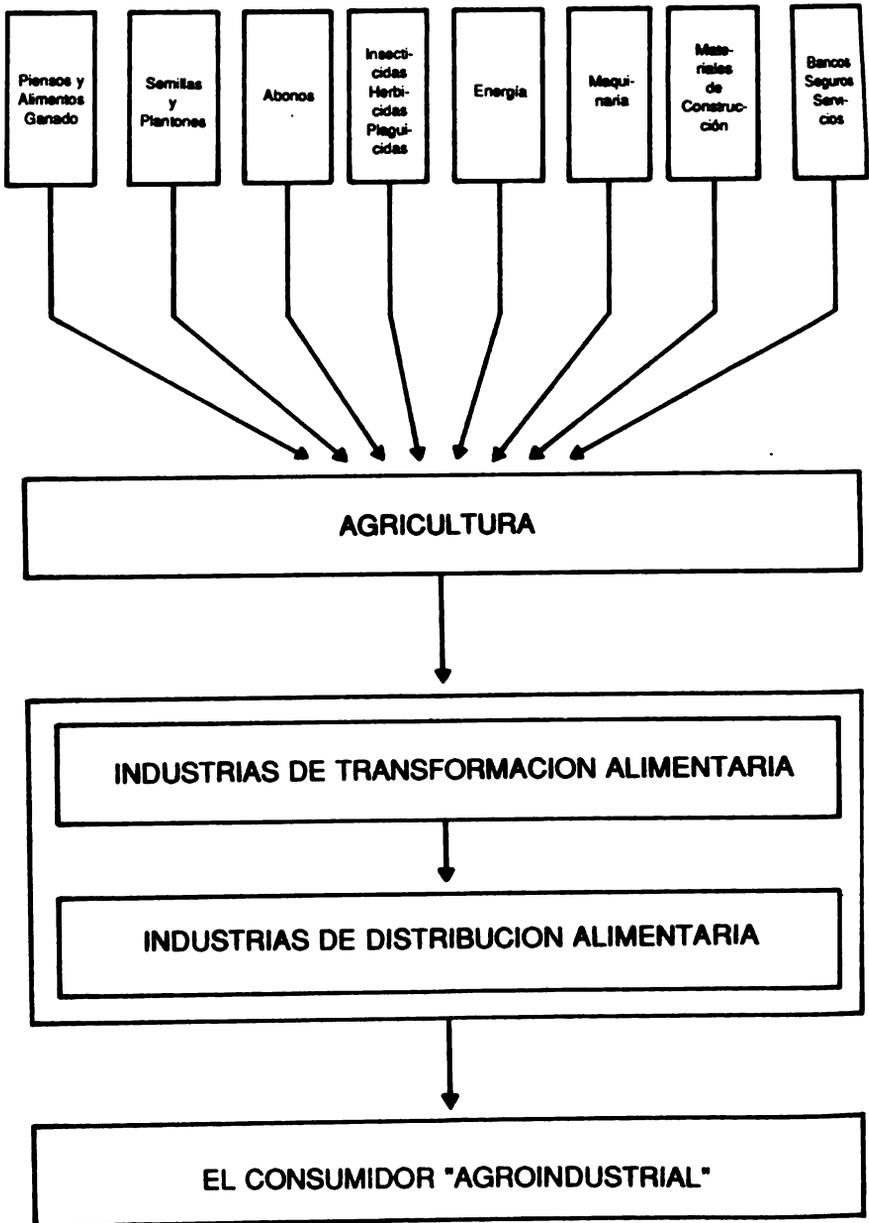


Fig. R.6. El Sistema Agroindustrial.

Fuente: FENOLLAR 1978.

En fecha muy reciente (octubre de 1990) la Comisión elabora una Comunicación al Consejo sobre las Organizaciones y Acuerdos Interprofesionales en el sector agrario, donde define la posición general para aplicar los procesos de colaboración interprofesional.

La Interprofesión es el marco en el cual se desarrollan los procesos de colaboración entre los distintos sectores que configuran la cadena agroalimentaria: agricultura, industria y comercio alimentarios. Es el eje vertical en torno al cual se articulan las relaciones, lo que confiere el aspecto sustancial a las relaciones interprofesionales.

#### ASPECTOS FAVORABLES DE LA INTERPROFESION

Desde el reconocimiento de la complejidad en el desarrollo del modelo interprofesional, es evidente que éste puede y debe constituir un instrumento imprescindible en la posibilidad de orientar la producción (permitiendo que el mercado alimentario informe a los mercados agrarios o de materias primas), comercialización y transformación, dando lugar a:

- un mayor protagonismo y corresponsabilización de los agentes económicos en la gestión de los mercados;
- que el conocimiento de la demanda y de las técnicas de transformación pueda dar lugar por parte de los productos a una mejora de la calidad de sus productos;
- que los ajustes de oferta y las posibles reconversiones en la producción se produzcan a partir de un sistema de información ágil y eficaz con base en el conocimiento de los mercados;
- propuesta de nuevas producciones y evaluación de sus mercados respectivos;
- sistemas de promoción de productos.

La complejidad de la articulación viene definida por la multiplicidad de aspectos económicos, jurídicos y sociológicos que es necesario conjugar para dotar de estabilidad y eficiencia al modelo; aspectos que en términos concretos apuntan al riesgo de restringir la competencia, si se produjesen aislamientos de mercados: dificultades de hacer compatible la regulación de la interprofesión con las normas jurídicas que regulan la competencia, o aspectos, en fin, de equilibrio y simetría de las representaciones de los

agentes económicos que eviten la hegemonía en el conjunto de la estructura.

Si en el ámbito general de la cadena agroalimentaria el sistema de colaboración interprofesional debe permitir avances sustanciales en el desarrollo de la política agroalimentaria, es sin duda en lo concerniente a las políticas de calidad en donde su instrumentación se hace más evidente. La necesidad de elaborar pliegos de condiciones y reglamentos que regulen las producciones en los distintos pasos de producción y elaboración, así como la de generar un sistema de control y promoción desde disciplinas voluntarias, encuentran en el sistema de articulación interprofesional un instrumento imprescindible para dotar de eficiencia al proceso productivo.

En síntesis, y a modo de conclusión, cabría decir que la instrumentación de las interprofesiones debería permitir una mayor valoración de las materias primas agrarias en los ámbitos de la política de calidad, así como una optimización del potencial comercial de la economía agroalimentaria que en su conjunto tuviese efectos positivos sobre los costos de intervención públicos en los mercados agrarios.

#### ACCIONES QUE DESARROLLA LA INTERPROFESION

El conjunto de acciones, o cuadro de facultades de actuación, a desarrollar por la Interprofesión podría sintetizarse en las siguientes:

- Acciones que mejoren la transparencia del mercado a través de un mejor conocimiento de oferta y la demanda, promoviendo estudios sobre los medios de producción, evolución de las cotizaciones en los mercados interiores y exteriores, proyecciones sobre nuevos mercados, etc.
- Concertación sectorial sobre modelos de contratos, homologación de normas de calidad, control de cumplimiento, sistemas de arbitraje.
- Promoción de los productos en los mercados interiores y exteriores, generando un sistema de financiación propio.
- Investigación aplicada fundamentalmente dirigida a dar respuesta a necesidades urgentes planteadas en mercados determinados.

Las políticas de calidad y el desarrollo de las interprofesiones constituyen, a nuestro juicio, dos buenos ejemplos que marcarán la realidad de las nuevas situaciones surgidas en los mercados agroalimentarios de las economías desarrolladas.

Si bien es cierto que ambas políticas hunden sus raíces en etapas anteriores, su culminación y desarrollo marcan, a modo de ejemplo, el trayecto que va en las políticas agrarias desde las políticas diseñadas para el logro de la seguridad alimentaria, entendida ésta como acceso y disponibilidad de alimentos, a esta "nueva política de seguridad alimentaria", que surge en los países desarrollados como garantía exigida por los consumidores de alimentos de calidad, producidos a unos precios cuyo coste de producción recaiga en la eficiencia del sistema económico y no en las medidas de intervención pública.

## BIBLIOGRAFIA

CEE. 1985. Reglamento del Consejo no. 797/85, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.

CECCHINI, P. 1988. Europa 1992: una puesta de futuro. Madrid, Alianza Editorial.

COMISION EUROPEA. 1988. El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión de la CEE al Consejo y al Parlamento. Documento 7957/1988. Bruselas.

\_\_\_\_\_. 1988. Medio ambiente y agricultura. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas.

\_\_\_\_\_. 1990. La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1990. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas.

\_\_\_\_\_. 1991. Iniciativa comunitaria LEADER. Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros. Bruselas.

\_\_\_\_\_. 1991. Evolución y futuro de la PAC. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas.

COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO. 1988. Nuestro futuro común. Madrid, Alianza Editorial.

FENOLLAR, R. 1978. La formación de la agroindustria en España, 1960-1970. Madrid, Ministerio de Agricultura.

GATT. 1986. Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay. Ginebra, GATT.

HAYAMI Y RUTTAN. 1985. Agricultural Development. London, The Johns Hopkins University Press.

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA (ICE). 1988. La CEE y América Latina: un ensayo de cooperación global e integrador. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

\_\_\_\_\_. 1990. Políticas de oferta y evolución macroeconómica, en la década de los ochenta. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

\_\_\_\_\_. 1991. La dimensión externa del Mercado Unico: implicaciones sobre los principales socios comerciales de la CEE. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

\_\_\_\_\_. 1991. El comercio internacional en la década de los ochenta. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

\_\_\_\_\_. 1991. La integración latinoamericana y el comercio intrarregional. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

\_\_\_\_\_. 1991. Pautas comparadas de industrialización: los NPI de Asia y América Latina. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

MALASSIS, L. 1979. Economie de la production agroalimentaire. Montpellier, I.A.M.

OCDE. 1987. Politiques nationales et échanges agricoles. París, OCDE.

PEINADO, M.L. 1985. El consumo y la industria alimentaria en España. Madrid, Ministerio de Agricultura.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. s.f. Nuevos procesos de integración económica. Madrid, Pensamiento Iberoamericano no. 15.

**SERVOLIN, C. 1988. Las políticas agrarias. Madrid, Ministerio de Agricultura.**

**SCHULTZ, T.W. 1976. La organización económica de la agricultura. México, Fondo de Cultura Económica.**

**USA. 1989. Alternative agriculture. National Research Council. Washington, D.C., National Academy Press.**



## INTRODUCCION

América Latina y el Caribe (ALC) es hoy escenario de renovados esfuerzos integracionistas, que revisten especial importancia en el contexto de los desafíos que enfrenta la Región para superar la crisis e insertarse en el nuevo contexto mundial.

Veinte años después de la firma del Acuerdo de Cartagena, los países del Area Andina han dado un nuevo impulso a su integración por medio de la Declaración de Caracas, el Manifiesto de Cartagena de Indias, la Declaración de Galápagos y, más recientemente, con la profundización de ese proceso, cuyos lineamientos centrales están contenidos en el Acta de La Paz.

A casi dos décadas de la creación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), los países que lo componen han definido una nueva etapa de su proceso de integración al aprobar los Jefes de Estado de esa región en Grenada la Declaración y Programa de Trabajo de Grand Anse, en julio de 1989. Su objetivo es el establecimiento de un mercado único y el cumplimiento de todas las obligaciones emanadas del Tratado de Chaguaramas —mediante el cual se sentaron las bases de creación del CARICOM— en julio de 1993. Aparte de su interés en profundizar ese proceso, manifestaron su compromiso de ampliación de los vínculos comunitarios mediante la firma de acuerdos con países de la región que no son miembros del CARICOM. En el caso del Caribe merece

---

\* Los autores, Manuel R. Otero, Roberto Vázquez Platero y Rodolfo Quirós Guardia agradecen los comentarios efectuados por los Sres. Alfonso Cebreros, Luis Arturo del Valle y Gonzalo Estefanell.

destacarse, asimismo, la existencia de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (conocida por su sigla en inglés, OECS) que constituye una asociación subregional cuyo nivel de integración incluye, entre otros aspectos, poseer moneda y autoridad monetaria común.

Treinta años después de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, los países de América Central acaban de impulsar, con la Declaración de Antigua y del Plan de Acción Económica de Centroamérica, una nueva fase conducente a revitalizar sobre nuevas bases la operatividad del Mercado Común Centroamericano (MCCA), en el marco de una mayor apertura y eficiente participación en el comercio internacional. Especial importancia asumió la reciente cumbre presidencial de San Salvador, que reconoció la incorporación activa y plena de Panamá al proceso integracionista.

Simultáneamente, cuatro países del Area Sur —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— han iniciado el proceso de creación del Mercado Común del Cono Sur que cristalizó en 1991 con la firma del Tratado Constitutivo del MERCOSUR, el cual se encuentra en proceso de ratificación parlamentaria.

Además de esos cuatro núcleos de integración claramente perceptibles hoy en ALC, la dinámica del proceso hace que, al mismo tiempo, se visualicen nuevos arreglos dinámicos tanto al interior de las subregiones como a nivel inter-subregional. Un ejemplo elocuente lo constituye el Grupo de los Tres conformado por Colombia, México y Venezuela. Todos estos casos reafirman la voluntad política para seguir avanzando en la liberalización del comercio y en el afianzamiento de los procesos de integración en la Región.

A diferencia de ensayos anteriores, impulsados en especial durante los años sesenta y setenta, los actuales intentos visualizan a la integración no como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr una inserción real y efectiva en el nuevo escenario internacional. Se procura por esta vía dejar atrás la más profunda y prolongada crisis de los últimos cincuenta años, y retomar la senda del crecimiento económico y social.

La decisión política que han demostrado los países de la Región para avanzar en el menor lapso posible en esa dirección podría verse fortalecida con el anuncio formulado por el Presidente de Estados Unidos, George Bush, al proponer las bases para la creación de un espacio interamericano ampliado que se extendería desde Alaska hasta Tierra del

Fuego. La concreción en el largo plazo de un bloque interamericano, que cuenta ya como punto de partida con los entendimientos alcanzados entre Estados Unidos de América y Canadá, a los cuales podría sumarse en breve México, así como también los procesos de integración en curso en ALC, configuraría una respuesta válida y coherente para enfrentar los desafíos que surgen de la inminente unificación global de la Comunidad Económica Europea (CEE) para 1992 y los avances que, en igual sentido, se concreten en la órbita de los "tigres asiáticos", bajo el liderazgo natural del Japón.

La significativa reducción operada en los últimos años en los niveles arancelarios externos de la Región, como parte de procesos de ajuste y apertura en curso que la vinculan de manera mucho más estrecha con el resto del mundo, replantea la competitividad de sectores con ventajas comparativas naturales, como es el caso del agro latinoamericano y caribeño. La especial gravitación de este sector para ALC, medida tanto en términos de su aporte al producto interno bruto como por su participación en las exportaciones globales, a lo cual debe sumarse la "natural resistencia" demostrada durante los años de crisis, lo ubica como uno de los sectores en condiciones de liderar en la Región un nuevo esquema de industrialización a partir de una explotación racional de sus recursos naturales y vinculado a los sectores de transformaciones, servicios y mercados ampliados.

Este redimensionamiento de la importancia del sector agropecuario, merced a un proceso de modernización productiva e institucional, con equidad y sostenibilidad, podría redundar en importantes efectos multiplicadores sobre la economía de los países de la Región. Al mismo tiempo, se lograrían establecer amplios espacios de complementariedad para el intercambio de bienes y servicios agrícolas, tanto entre subregiones de ALC como en el orden interamericano; por esta razón, el sector puede constituirse en uno de los factores dinamizadores en este nuevo proceso de integración.

Los objetivos de este documento están orientados, en primer término, a caracterizar los esfuerzos integracionistas que se dan en las diferentes subregiones, y señalar los elementos que lo diferencian de anteriores intentos. Luego se analizan algunos lineamientos para el desarrollo agropecuario en el marco de la integración, así como también los posibles impactos de ese proceso en el propio sector. Finalmente, se efectúan consideraciones sobre el diseño de una política agrícola común.

## **LA INTEGRACION DE LOS SETENTA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: UNA OPCION PARA FORTALECER EL COMERCIO INTRARREGIONAL**

Un rápido análisis sobre las peculiaridades de los diferentes procesos de integración vividos en la Región en los últimos cincuenta años, permite reconocer dos periodos claramente diferenciados. En una primera etapa, que alcanzó su cenit durante la década de los setenta, las iniciativas integracionistas estuvieron orientadas en especial a incentivar el comercio intrarregional en el contexto de un modelo de desarrollo "fronteras adentro", que propició un gradual distanciamiento de ALC del resto del mundo.

Los esquemas de integración partieron, en aquellos años, del supuesto de que el desarrollo de los países involucrados se vería estimulado por la adopción de un conjunto de políticas que ampliaran el espacio económico, con un mínimo de características comunes. El eje central de esos procesos, cuyos ejemplos concretos fueron el Mercado Común Centroamericano (MCA) y el Grupo Andino, fue el sector industrial, que se constituyó en el elemento clave alrededor del cual giraron todas las acciones.

Dichas políticas se tradujeron en un crecimiento del comercio intralatinoamericano, no sólo en términos absolutos sino también en términos cualitativos, al diversificarse la producción exportable de productos manufacturados. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue el foro por excelencia para numerosos países de la Región; en ese contexto se consolidaron las rebajas arancelarias, en especial para productos de origen industrial, las cuales se concretaron por productos o, en el mejor de los casos, por grupos de productos. Ese enfoque de negociación "segmentada" se concretó bajo la protección de altos índices arancelarios externos; se aisló así a la Región de la dinámica del comercio mundial.

A diferencia de lo que sucedió en el área industrial, la integración latinoamericana en dicho período prosperó muy poco en el área agrícola. Por tal razón, la importancia relativa de las exportaciones agropecuarias de los países de ALADI decayó paulatinamente; mientras que en 1955 representaban el 20% del comercio intrarregional global, hacia finales de los años ochenta no superaban el 10%.

La crisis desatada al iniciarse la década de los ochenta puso en evidencia la obsolescencia del modelo sustitutivo de importaciones, que

de algún modo se agotó al no haber podido generar ejes productivos competitivos en el orden internacional. En vez de asignar recursos al desarrollo tecnológico de manera articulada con la transformación de las eficientes producciones primarias, se protegieron sectores industriales poco competitivos, por lo general desarticulados del resto de la economía, con una excesiva dependencia de insumos importados. Ejemplos elocuentes de esa tendencia fueron los casos de las industrias automotriz y metalmeccánica.

Uno de los efectos más inmediatos de la crisis fue la disminución experimentada en el intercambio comercial de rubros industriales, retrocedió así en un camino en el cual con mucho esfuerzo se había logrado avanzar. Entre los factores desencadenantes que permiten explicar ese fenómeno surge, en primer término, la irrupción del problema de la deuda externa; la obligación de los países latinoamericanos de afrontar sus compromisos con la banca acreedora derivó en denodados esfuerzos para incrementar el saldo de la balanza comercial, lo cual se tradujo en un incremento de las exportaciones hacia los países industrializados y, particularmente, en una sensible retracción de las importaciones. Esos intentos por maximizar el superávit comercial, además de claros efectos recesivos tuvieron como principal variable de ajuste una sensible reducción de los niveles de comercio intrarregional; de ese modo se pusieron en evidencia las endeble bases de sustentación de los progresos alcanzados en los años anteriores.

En el caso específico de Centroamérica, la severidad de la crisis en el sector externo como consecuencia de los obstáculos para la colocación de los principales productos de exportación de esa región, tuvo su impacto al interior del Mercado Común Centroamericano, y forzó a los países a adoptar políticas comerciales que redujeron el intercambio intrarregional.

A la reducción en los niveles del comercio de ALC, se debe agregar el marcado deterioro en los términos del intercambio que, para el decenio de los ochenta, significó una caída de más de 22%. En efecto, al incremento de 57% de las exportaciones de ALC se le contrapuso una caída de 26% en el índice de su valor unitario. Pero mientras el volumen de las importaciones disminuyó en un 15%, los precios únicamente lo hicieron en un 5%.

Del análisis de los Cuadros R.27 y R.28 sobre la evolución del comercio latinoamericano entre 1960 y 1986, es posible inducir que a partir de 1982, cuando la situación económica de la Región se deterioró,

**Cuadro R.27. Exportaciones intrarregionales de América Latina (porcentaje respecto al total).**

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987
Argentina	15.8	21.0	23.6	19.3	20.3	14.0	18.6	23.8	21.5
Bolivia	12.3	8.9	36.7	42.5	51.7	55.0	60.1	64.5	57.8
Brasil	7.1	11.6	18.1	19.1	15.0	10.3	9.6	14.4	13.2
Colombia	3.2	9.6	16.6	22.7	20.8	11.1	11.9	10.7	15.7
Chile	7.7	12.2	23.5	21.6	19.3	11.9	14.4	17.2	17.4
Ecuador	7.8	10.0	20.2	17.9	22.2	18.3	8.0	9.6	7.9
Paraguay	33.0	38.2	45.3	50.2	50.8	40.2	27.4	57.2	30.7
Perú	9.8	6.5	21.2	12.7	11.2	10.4	14.1	14.5	17.6
Uruguay	2.5	12.6	37.3	26.7	30.8	23.3	28.0	39.1	30.4
Venezuela	11.2	12.5	9.8	14.5	15.2	14.0	12.5	9.5	11.3
ALAC/ALADI	9.3	12.5	15.4	16.4	15.0	11.7	10.9	13.5	13.3
MCCA	8.4	28.4	26.4	29.4	26.9	25.0	20.0	13.6	12.4
Total	8.8	12.8	15.4	16.5	15.3	11.8	11.1	13.0	12.8

Fuente: CEPAL 1988a.  
CEPAL 1988b.

decaió la actividad comercial entre los países de ALC. En efecto, de un máximo de 16.5% en 1981, las exportaciones intrarregionales —medidas como porcentaje de las exportaciones globales— disminuyeron a alrededor de 12% en 1983; se ubicaron, en consecuencia, en niveles incluso inferiores a los que existían en 1970. Especialmente regresivo fue el comportamiento del comercio entre los países del bloque centroamericano.

Otra conclusión a la cual es posible arribar es que los países de menor desarrollo relativo, como Bolivia, Paraguay y Uruguay, mantuvieron mayores niveles de intercambio, en contraste con los más avanzados (Brasil, Venezuela y México). Argentina constituye un caso especial, pues su intercambio con la Región no decaió a lo largo del decenio.

En comparación con otros continentes, ALC ha sido la única región al interior de la cual el comercio experimentó un crecimiento negativo durante el decenio 1979-1989, del orden de -1.5% anual (Fig. 7). En efecto, sin llegar a las elevadas cifras de Asia en donde el comercio creció a más de 10% por año, incluso en Africa el comercio intrarregional se incrementó en 3% anual, aproximadamente.

La experiencia en materia de integración latinoamericana descrita, lejos de constituirse en un modelo dinámico que incluyera de un modo global la producción y la inversión de sectores competitivos, se restringió

principalmente al logro de acuerdos por productos en el área comercial; dichos acuerdos se concretaron en el marco de complejos procedimientos burocráticos y con variable apoyo político<sup>1</sup>. Por tal razón, los avances logrados en términos del comercio intrarregional, en especial de productos manufacturados, quedaron relegados como consecuencia de los serios efectos distorsivos generados a partir de la crisis de la deuda externa.

**Cuadro R.28. Importaciones intrarregionales de América Latina (porcentaje respecto al total).**

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987
Argentina	13.6	21.1	19.3	19.5	29.2	26.9	31.7	27.3	24.8
Bolivia	12.5	20.4	50.3	44.0	48.0	50.1	49.1	85.8	70.4
Brasil	13.7	10.8	11.6	14.0	15.4	13.4	11.1	11.5	10.3
Colombia	1.9	8.6	15.7	19.5	20.9	19.5	20.2	14.5	16.6
Chile	17.1	19.4	26.9	24.6	26.8	27.9	27.6	24.1	25.0
Ecuador	6.2	9.8	14.3	12.8	14.5	16.8	20.7	17.6	20.2
Paraguay	28.9	37.7	59.7	62.3	64.6	61.4	55.1	53.2	46.8
Perú	7.9	15.0	15.2	15.1	16.7	14.5	24.4	26.5	25.6
Uruguay	26.9	35.2	37.6	46.6	45.4	38.1	38.3	58.3	57.0
Venezuela	1.9	3.7	9.0	11.5	10.8	10.3	9.7	9.6	11.8
ALAC/ALADI	8.9	11.0	13.1	13.9	14.7	14.2	13.2	13.9	13.3
MCCA	10.3	32.1	38.4	39.3	40.1	38.3	32.7	23.0	26.9
Total	9.4	12.9	13.7	14.9	15.6	15.8	14.3	13.5	13.9

Fuente: CEPAL 1988a.  
CEPAL 1988b.

En síntesis, en un contexto de distanciamiento de las economías de los países del cambiante escenario internacional, y de fuerte poder de intervención por parte de los respectivos Estados, no debe extrañar que los esfuerzos de integración de la Región resultaran de alcance limitado. De hecho, tales esfuerzos consistieron en el intento de fomentar el crecimiento del comercio dentro de la Región, en un marco contradictorio con los supuestos básicos de la integración; ésta requiere en esencia un grado de apertura comercial y económica en general racionalmente alto y un debilitamiento del poder regulatorio de cada Estado miembro, en beneficio del interés de la comunidad de naciones que deciden integrarse.

1 Si bien en el caso centroamericano se estableció un arancel común y un libro convenio para la mayoría de las posiciones arancelarias, algunos rubros tales como los granos básicos quedaron sujetos a regímenes especiales, mientras que otros —en pequeño número, pero importantes en las importaciones de cada país— quedaron al margen de la negociación.

Dado que los países no estaban dispuestos a modificar ninguno de los dos criterios, el proceso de integración de los años sesenta y los setenta se transformó en una discusión de carácter regional o bilateral, en la cual los países acordaron concesiones recíprocas de libertad comercial muy restringida. El mismo hecho de que se tratara de "concesiones", confirma que éstas se otorgaban en función de un marco general de "aislamiento" de las economías, principio totalmente contrario a lo que debe ser el verdadero espíritu de la integración.

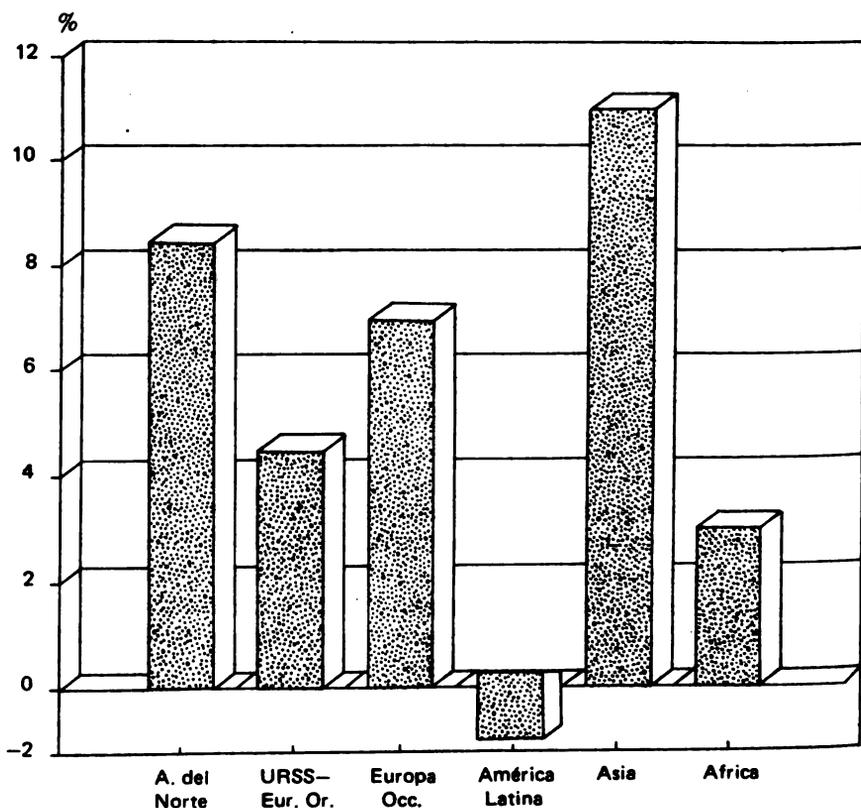


Fig. R.7. Comercio Intra-Zona 1979-1989. (Tasa de crecimiento anual, en promedio).

Fuente: GATT 1990.

## **LA INTEGRACION DE LOS NOVENTA: UNA NECESIDAD PARA LOGRAR MAYOR VINCULACION CON EL RESTO DEL MUNDO**

Al promediar la década de los ochenta, al tiempo que se difundía la ola de democratización en ALC, se originaba un nuevo impulso en materia de integración, que tenía como elementos desencadenantes la crisis que aún hoy afecta a la Región y la decisión política de evaluar nuevos esquemas de desarrollo con base en una mayor interdependencia con el resto del mundo. Esos esfuerzos integracionistas pueden ser caracterizados por medio de una serie de factores novedosos en relación con el período de los años setenta, descrito en el Primer Apartado.

- El agotamiento del esquema de desarrollo anterior en el contexto de un mundo en proceso de cambios, forjó una firme voluntad política en materia de integración, la cual es concebida ahora de manera realista como uno de los instrumentos más idóneos para lograr una rápida inserción en el nuevo escenario internacional, por medio de la conformación de mercados abiertos, y no cautivos como ocurrió en el pasado.
- El reconocimiento de la imposibilidad de asumir los nuevos desafíos mediante las diezmas económicas nacionales, reafirma la necesidad de aunar esfuerzos para generar "economías de escala competitivas" en el orden internacional y propiciar esquemas integracionistas de carácter "vinculante" con el resto del mundo.
- El nuevo entorno político y económico crea las mejores condiciones para que prospere esa firme voluntad política de integración, en función de la coherencia entre el marco general de la apertura y los requisitos básicos de la integración, que se pueden resumir en el debilitamiento de las fronteras comerciales y la priorización, por parte de los Estados nacionales, de los acuerdos que, principalmente en materia económica y comercial, representen el interés comunitario.
- Una adecuada dosis de pragmatismo, en el contexto de los procesos de reforma institucional en curso —vía descentralización y desregulación—, abre espacios para una amplia participación del sector privado. Se observa que la integración ha dejado de ser únicamente tema de discusión en los ambientes académicos y del sector público, y adquiere mayor énfasis en el orden económico.

- Además del objetivo de volver a dinamizar el intercambio comercial intrarregional, ahora la integración parece estar encarada en un sentido más amplio que abarca, entre otras áreas y en mayor profundidad, el desarrollo fronterizo, los recursos naturales, la cuestión tecnológica y la capacitación de recursos humanos. Las múltiples facetas del proceso y la importancia de las tareas que se avizoran, han hecho que la propuesta supere los límites de la dirigencia política y de la burocracia gubernamental, y alcance directamente a organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales de cooperación, que se sienten involucrados en el actual esquema.
- Por último, aunque no menos importante, comienza a percibirse el deseo de reconsiderar el papel que puede desempeñar la agricultura, no sólo como dinamizadora del comercio intra e interregional sino, y muy especialmente, en el contexto de los aportes que un sector debidamente tecnificado y diversificado puede hacer para capitalizar y las oportunidades que se visualizan en el mercado internacional.

A la manifiesta voluntad política de impulsar la integración efectiva de los países de ALC, se suman diversos factores adicionales que contribuirían a su viabilidad:

- Las dificultades derivadas de la vinculación política y económica de los países de la Región a nivel individual, en un mundo con una marcada tendencia a la conformación de bloques caracterizados por constituir macrounidades políticas y económicas. El Cuadro R.29 resume algunos indicadores de esos bloques en proceso de formación en el orden mundial. Cada vez es más evidente para los países de ALC que en un escenario de esa naturaleza no hay lugar para posiciones individuales; el éxito de cualquier estrategia de negociación pasa necesariamente por la defensa de planteos sostenidos y solidarios por grupos de países, para lo cual la integración constituye un elemento básico e indispensable.
- La creciente interdependencia de la economía internacional supone exista una adecuada articulación entre la producción primaria y los hábitos de los consumidores que definen la demanda. En tal sentido, el procesamiento industrial, la realización de inversiones y su financiamiento, la organización de la comercialización y el papel que desempeñan las grandes empresas, así como también el desarrollo de tecnología de mercadeo y el efecto de las "marcas" sobre el acceso a los mercados, son procesos que requieren una debida vinculación;

Cuadro R.29. Algunos indicadores de bloques en proceso de formación en el mundo.

Bloques	Población (en millones)	Tasa crec. demográfico %	PBN (billones US\$)	PB/per cápita (Miles US\$)	Exportaciones (billones US\$)	Importaciones (billones US\$)
EEUU-Canadá	274.5	0.85	5 333.5	18.9	433.8	543.0
Norteamérica <sup>1</sup>	360.8	1.5	5 468.4	15.1	456.7	561.6
CEE	341.8	0.2	4 722.3	12.5	1 023.5	1 021.5
SEA-4 <sup>2</sup>	72.0	1.1	332.6	6.4	207.2	191.5
SEA-5 <sup>3</sup>	195.2	1.0	2 175.6	8.1	438.4	342.3
ALC	339.8	1.8	562.8	1.1	69.8	61.5
Central <sup>4</sup>	35.3	2.4	11.9	1.0	4.8	8.1
Andina <sup>5</sup>	89.5	2.2	113.9	1.2	20.7	20.1
Caribe <sup>6</sup>	11.9	1.0	12.9	1.9	3.2	4.4
Sur <sup>7</sup>	203.0	1.6	414.1	2.1	41.1	28.9

1 Se incluye México.

2 Sud Este Asiático: Hong Kong, Taiwan, Singapur y Corea del Sur.

3 A los anteriores se suma Japón.

4 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Rep. Dominicana.

5 Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

6 Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

7 Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay.

Fuente: The World Factbook 1989, Washington, D.C. 1989.

existen, naturalmente, significativas economías de escala que no pueden darse a nivel de países aislados.

- En el entorno hemisférico, la Iniciativa para las Américas, esbozada por el Presidente de Estados Unidos el 27 de junio de 1990, constituye un factor que revaloriza la importancia geoestratégica de la Región y puede tener un efecto acelerador sobre los esquemas de integración regional. Esa propuesta, destinada a crear "una nueva asociación para fomentar el desarrollo de las Américas", incluye tres áreas fundamentales para la reversión de la crisis que afecta a la Región; son las referidas al comercio, las inversiones y la deuda. La firma de acuerdos-marco con países y/o grupos de países —en los casos de MERCOSUR y CARICOM— abre la posibilidad de iniciar negociaciones formales. El comienzo de esta nueva etapa guarda estrecha relación con la finalización de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

## **CARACTERISTICAS SALIENTES DE LOS PROCESOS REGIONALES DE INTEGRACION**

Sin pretender que las definiciones que aquí se presentan sean estrictamente rigurosas, parece conveniente precisar el sentido de varios términos referidos a la integración. Una Zona de Libre Comercio (ZLC) representa la creación de un territorio dentro de cuyos límites los bienes y servicios circulan con la misma libertad con que lo hacen al interior de cualesquiera de los Estados miembros. Si además existe un Arancel Común Externo (ACE), la ZLC se transforma en una Unión Aduanera (UA). Se entiende por ACE al impuesto arancelario único que grava todas las importaciones de terceros países hacia la UA, cualquiera que sea el país de destino de las mismas. El concepto de Unión Económica (UE) supone, asimismo, un mínimo de armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales. Por último, el Mercado Común (MC) exige que la misma libertad de circulación de bienes y servicios de la ZLC se aplique también a la movilidad de capitales y mano de obra, lo cual requiere la unificación de la legislación en las áreas vinculadas a tales factores productivos.

Los países del Area Andina, tal como se desprende del Acta de La Paz, han decidido llevar adelante la conformación de una Zona de Libre Comercio con plena vigencia al 31 de diciembre de 1991. Ello supone la eliminación del Régimen de Comercio Administrado, la eliminación de la Nómina de Reserva de las listas de excepciones (salvo las residuales),

antes de la fecha señalada. Asimismo, se prevé la definición de un ACE a partir de 1995.

Los países del Area del Caribe han decidido, a partir de la Declaración de Grand Anse, el cumplimiento de todas las obligaciones pendientes del Tratado de Chaguaramas para 1993. Ello supone, de acuerdo con el Anexo del Tratado, el establecimiento de un Mercado Común, un proceso de liberación del comercio entre países miembros, un acuerdo para el establecimiento y mantenimiento de un ACE con respecto a los productos importados de terceros países, la libre circulación de capitales y la coordinación de políticas económicas y de planificación del desarrollo en función del interés comunitario.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana previó, originalmente, la libre circulación de los productos naturales de los países contratantes en toda la región, así como la creación de una Unión Aduanera y un Mercado Común en un plazo de cinco años a partir de la firma del Tratado. Con posterioridad a la reafirmación de la voluntad política de integración emitida por medio de la Declaración de Antigua, de la Declaración de Puntarenas y otras decisiones comunes emanadas de las directivas presidenciales, se ha acordado extender el libre comercio ya existente para los productos manufacturados a los productos básicos. Paralelamente, a partir de 1985 y 1986 se ha fijado un calendario para el establecimiento de un ACE, cuya vigencia deberá concretarse el 31 de diciembre de 1992. La Décima Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrada en San Salvador acordó una serie de criterios para impulsar la negociación arancelaria, a la vez que acogió la incorporación de Panamá al proceso de integración.

El Tratado Constitutivo del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) estipula su creación a partir del 31 de diciembre de 1994. Ello implica, tal como lo fija el artículo primero, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un ACE y la adopción de una política comercial común con respecto a terceros Estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados miembros y el compromiso de los cuatro países para armonizar sus legislaciones en áreas pertinentes. Durante el período de transición, hasta el 31 de diciembre de 1994, se establece un programa de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, hasta llegar a la fecha referida con arancel cero y sin restricciones no arancelarias para la totalidad del universo de bienes y servicios.

A diferencia de los casos referidos, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y su extensión a México, supone estrictamente la liberalización del comercio de bienes y servicios; no se prevé la aplicación de aranceles externos en relación a terceros países. Naturalmente en este caso adquiere una enorme relevancia el establecimiento de reglas estrictas con respecto al origen de las mercaderías, a efectos de evitar el usufructo de las condiciones de libre comercio por terceros países.

Tal como se desprende de este breve repaso de la situación actual de los diversos esquemas de integración regional en desarrollo en ALC, cuatro grupos de países, geográficamente conectados, se mueven de manera acelerada hacia la concreción de sus respectivos Mercados Comunes o Uniones Aduaneras. En esas experiencias, la libertad de comercio de bienes y servicios, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de políticas económicas y sectoriales y, en algunos casos, la libre circulación de mano de obra y capital, caracterizan el nuevo entorno económico en que deberán insertarse las agriculturas de nuestros países en un futuro próximo<sup>2</sup>. A su vez, la Iniciativa para las Américas abre una posibilidad de ampliación del marco de la integración, la cual podría, de un carácter regional y restringido, pasar a alcanzar en el largo plazo una dimensión hemisférica.

## **LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO EN EL MARCO DE LA NUEVA INTEGRACION**

La búsqueda de una mayor interdependencia con el "mundo real" parte, en buena medida, de la necesidad sentida en la Región de romper con los "aislacionismos" y poder capitalizar los desafíos y oportunidades que se visualizan para los sectores con ventajas comparativas -como es el caso del sector agrícola- en el nuevo escenario internacional.

En la definición de esa nueva identidad para ALC mediante un modelo de desarrollo que tenga en consideración las características del nuevo escenario internacional, surge la necesidad de rejerarquizar la contribución que la agricultura puede realizar para la reactivación

2 Además de los cuatro núcleos subregionales, la dinámica del proceso de integración en ALC registra la firma de acuerdos-marco entre países de diferentes zonas. Especialmente activos han sido los esfuerzos en tal sentido de los países del G3 -México, Colombia y Venezuela, que en forma individual están en proceso de formalizar convenios sobre comercio e inversión con Centraamérica o el Caribe.

económica de la Región. Esta afirmación se sustenta, por un lado, en la natural gravitación que este sector tiene en las economías de la región y, por otro, en el hecho de que el proceso de apertura ya iniciado significa en la mayoría de los casos un fortalecimiento de aquellos sectores que, como el agro, cuentan con ventajas comparativas naturales.

Es posible prever, en consecuencia, la necesidad de encarar un nuevo ciclo de industrialización en la Región a partir de la explotación racional de los recursos naturales. Esa revalorización del papel del agro está sustentada, por un lado, en la posibilidad de desarrollar y fortalecer las relaciones intersectoriales, lo cual tendría un efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía. Por otro lado, la modernización del agro debe tener un claro sesgo exportador, a efectos de capitalizar las oportunidades que se visualizan en el comercio agrícola mundial. En ese sentido, y a efectos de poder participar con éxito en un escenario cada vez más competitivo, es necesario transformar las naturales ventajas comparativas de la Región en ventajas competitivas dinámicas, por medio de la innovación tecnológica y la formación de recursos humanos calificados.

La búsqueda de una salida a la crisis a partir de los recursos naturales, en los cuales se concentran las ventajas comparativas de ALC, no debe ser considerado como un hecho inédito, sin antecedentes a nivel mundial. Por el contrario, una breve revisión de las experiencias exitosas en materia de desarrollo económico en el mundo muestra, con bastante claridad, que en todos los casos las estrategias se fundamentaron en la adecuada explotación de sus factores o sectores con ventajas comparativas, ya fueran éstos los recursos naturales (en el caso de EE.UU. durante la segunda mitad del siglo pasado), los recursos humanos altamente calificados en la Europa y Japón de la posguerra, o bien la mano de obra barata en los países recientemente industrializados del Sudeste Asiático. La riqueza de sus recursos naturales constituye la principal fuente de ventajas comparativas sobre la cual los países de América Latina y el Caribe pueden llegar a establecer nuevas relaciones de competitividad en los mercados internacionales, que le permitan consolidar un sendero de desarrollo.

En síntesis, la década de los ochenta puede ser vista como el punto de inflexión que marca para ALC el fin de un modelo de desarrollo basado en un proceso de sustitución de importaciones industriales que privilegió el mercado interno. Al mismo tiempo, debe significar el comienzo de una nueva fase, caracterizada por la transformación hacia

economías competitivas y exportadoras, en la cual "una nueva agricultura" moderna, equitativa y sostenible pueda efectuar una contribución mucho más relevante al conjunto de la economía que la realizada en épocas pasadas.

Concretar en los hechos este redimensionamiento cuali y cuantitativo del sector requiere, como paso previo, entender con claridad los desafíos y oportunidades que implica participar de manera activa en el comercio internacional, en donde la competitividad y la diferenciación mediante adopción de tecnología de punta adquieren especial importancia.

El futuro de los rubros de exportación (tradicionales y no tradicionales) emergentes del complejo agrícola-agroindustrial dependerá de la capacidad de los países para mantener niveles adecuados de competitividad en el mercado internacional. En el contexto actual del comercio agrícola mundial, caracterizado por la existencia de un marcado proteccionismo que afecta severamente los niveles de oferta y demanda, la Región debe esforzarse para mejorar la eficiencia de todo el proceso, incluida no sólo la etapa productiva sino también, y especialmente, las etapas de procesamiento y comercialización. Por esa razón, el componente tecnológico asumirá en los escenarios futuros una importancia cada vez más decisiva en el desarrollo de la "industrialización exportadora" de una agricultura que, sin desatender los mercados de productos básicos, debe procurar agregar el máximo de valor —y, por lo tanto, de diferenciación— a su producción.

La Quinta Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), celebrada en San José, Costa Rica en setiembre de 1989, sirvió para incorporar estos conceptos en el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe (PLANALC), el cual incluye, además del marco estratégico sectorial, un conjunto de propuestas de carácter multinacional, o sea con un claro énfasis integracionista.

La pregunta que surge, entonces, se vincula con el papel que desempeñarán el sector agropecuario y la agroindustria en esos procesos de integración "vinculante", tanto en el orden subregional como en el hemisférico.

El nuevo énfasis que comienza a percibirse en la Región con respecto a la cuestión agrícola puede ser confirmado con algunos indicadores. Por ejemplo, en el plano multilateral, los países de la Región que son miembros del GATT han concentrado el grueso de sus energías en el

grupo de negociación agrícola de la Ronda Uruguay; suman fuerzas en torno a la necesidad de que los países industrializados revisen sus políticas proteccionistas. El desenlace de esta Ronda es vital para el futuro de los procesos integracionistas, en especial en cuanto respecta a la aproximación con EE.UU. en el marco de la Iniciativa de las Américas (PIA). Del mismo modo, en los foros sectoriales existentes en cada una de las cuatro regiones en que puede dividirse el mapa latinoamericano y caribeño, parecen haber tomado nuevo impulso los procesos de diálogo y consulta conducentes a la armonización de las políticas sectoriales. Tal es el caso de los países del Area Andina, vinculados en torno de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNTA), en cuyo ámbito se han definido las bases para una Política Agropecuaria Común, concebida como un "marco común de objetivos, metas, instrumentos y mecanismos para la armonización de las políticas agrícolas nacionales y para la definición de posiciones conjuntas frente a terceros mercados".

En igual sentido, el Consejo de Ministros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) estableció en 1986 las bases para un programa de desarrollo agrícola conjunto (CCPAD). En la búsqueda de fortalecer los procesos de integración, cabe citar el establecimiento de un sistema tarifario común para productos agropecuarios procesados.

En el área centroamericana, el fuerte empuje dado al proceso de integración a partir de la Declaración de Antigua y del Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA) que emana de ella, ha derivado, por medio del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA), en la creación de comisiones nacionales dirigidas, en última instancia, a discutir al interior de los países las bases de lo que luego será una "política agrícola coordinada". Más recientemente, la declaración de San Salvador establece la puesta en marcha del Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC) y la liberalización del comercio de productos agropecuarios, a más tardar a mediados de 1992. En el Area Sur, el recientemente constituido CONASUR<sup>3</sup> ha dado importantes pasos con miras a la aproximación de posiciones en el área agrícola.

Si se trata de establecer un común denominador sobre los principales temas discutidos en esos foros sectoriales, podría identificarse a la coordinación de las políticas tecnológicas y sanitarias como las áreas en

3 Además de los cuatro países miembros del MERCOSUR, el Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola del Area Sur (CONASUR) incluye a Chile.

las cuales estarían dadas las condiciones para concretar sustanciales progresos en un plazo relativamente breve. En relación a la salud, ya ha dado inicio el intercambio de puntos de vista con miras a la coordinación de políticas con el fin de simplificar la compleja trama de regulaciones comerciales y aduaneras que hoy caracterizan al comercio intrarregional de origen agropecuario. En esa misma área, la unificación de criterios con respecto a códigos alimentarios es otro aspecto esencial para las subregiones, si se considera la necesidad de lograr una más activa participación en el comercio mundial de alimentos.

En cuanto a la conservación de los recursos naturales, también es necesario alcanzar posiciones que posibiliten la explotación y el aprovechamiento conjunto de las potencialidades existentes en las grandes cuencas naturales que existen en la Región. Tal es el caso, por ejemplo, de la Cuenca del Amazonas, la Cuenca del Plata, el Atlántico Húmedo o el Mar Caribe.

Otro hecho novedoso es la creciente participación del sector agrícola privado, en un proceso de interacción con el sector público, en la formulación y establecimiento de estrategias y políticas conducentes a la integración. Así queda reflejado en el CONASUR —y en menor medida en la JUNTA—, en donde los representantes de los productores participan de las discusiones sobre los temas referidos a la integración.

## **IMPACTOS PREVISIBLES DE LA INTEGRACION SOBRE EL SECTOR AGRICOLA**

El análisis de los factores que determinan la competitividad de la agricultura pasa a ser, por lo tanto, el criterio fundamental para evaluar el impacto de la integración sobre este sector. Existen, en tal sentido, tres razones que permiten afirmar a priori que la agricultura, en términos generales, se verá jerarquizada mediante la integración en cuanto al aporte que pueda realizar al crecimiento económico de los países.

En primer lugar, al disminuir de manera notoria la capacidad de los Estados para transferir recursos entre sectores de la economía, y dado que tales transferencias han tenido un sentido contrario al desarrollo del potencial agrario en el pasado, se deduce que el sector verá sensiblemente mejorada su posibilidad de competir en el orden internacional.

En segundo lugar, la ampliación de los mercados individuales a mercados regionales o hemisféricos posibilitará una reasignación de recursos a nivel intrarregional que, en el largo plazo y suprimiendo una perfecta movilidad de recursos productivos, incrementará la eficiencia global de la agricultura de la Región. Es preciso destacar, sin embargo, que ese proceso de reasignación de recursos no estará exento, en el corto plazo, de importantes costos, que merecerán una atención prioritaria por parte de las políticas y los recursos conducentes a viabilizar la reconversión de subsectores afectados por la evolución del proceso de integración. Otro de los temas a resolver es la compatibilización de las desigualdades económicas entre países participantes del proceso.

En tercer lugar, el redimensionamiento del mercado permitirá aprovechar las economías de escala que de él se derivan. En tal sentido, adquiere gran importancia la posibilidad de lograr una mayor eficiencia de funcionamiento del llamado Sector Agroalimentario, por medio de las posibilidades del mejoramiento de la eficiencia de la cadena de actividades que supone el acceso al mercado por parte de la producción primaria. Ello abarca la articulación de la agricultura con la producción de insumos, con la realización y financiamiento de inversiones, con el procesamiento agroindustrial, con la infraestructura de servicios, con las empresas de comercialización y, en última instancia, con la anticipación del sentido de los cambios de hábito de los mercados consumidores a que se pretende acceder. Adquiere importancia la definición de *joint-ventures* entre países, con el propósito de fortalecer los vínculos de la agricultura que hagan posible capitalizar oportunidades tanto en el orden del mercado interno ampliado y como en el contexto internacional.

Dentro del análisis de las transformaciones estructurales que habrán de suceder como consecuencia de la evolución natural del proceso, es posible afirmar que las consecuencias estarán supeditadas, en mayor medida, a las decisiones empresariales individuales que a la naturaleza de los sectores productivos que esas empresas integran. La capacidad de competir de una empresa en particular está vinculada, por un lado, a factores que no son controlables ni modificables, tales como sus recursos naturales y su ubicación geográfica respecto a los mercados consumidores. También depende de un conjunto de factores que sí son modificables, tanto por decisiones de la empresa como en el entorno en que ésta se desenvuelve. La más importante función del sector público con relación a la inserción de la agricultura en la integración no pasa por la negociación de salvaguardas, excepciones o limitaciones al comercio de productos agrícolas en la Región, sino que reside, fundamentalmente,

en permitir que la empresa agrícola acceda a las mejores condiciones de competitividad en el entorno en que debe actuar.

Cada vez más resulta difícil separar las funciones o actividades de los sectores públicos y privados conducentes a mejorar la competitividad de la producción agraria. La discusión con respecto a qué tipo de actividades competen con carácter exclusivo a uno u otro sector no puede darse en términos rígidos o abstractos; debe centrarse sólo en la búsqueda de aquellas soluciones que en mejor medida refuercen la competitividad de la producción. La experiencia de los últimos años en ALC permite afirmar que, en todos los casos, la interacción y la conjunción de esfuerzos públicos y privados produce los mejores resultados.

## **ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLITICA AGRICOLA COMUN**

Una de las primeras ideas que surgen en torno a la agricultura de un esquema de integración se refiere a la necesidad de desarrollar una Política Agrícola Común (PAC) entre los Estados miembros. Esta opinión está normalmente influenciada por la experiencia de la PAC de la Comunidad Económica Europea (CEE), considerada como uno de los elementos aglutinantes que unificó los intereses de aquellos países.

Sin embargo, un análisis más detallado de la PAC europea revela que ésta no constituye un factor aglutinante por sí; más bien representa la respuesta de los países de la CEE a las dificultades que encuentran sus respectivas agriculturas para desarrollarse de manera armónica. En efecto, las agriculturas de los seis países que originalmente integraban la CEE se caracterizaban por el atraso relativo de las áreas rurales y por sistemas de producción relativamente ineficientes que lejos de ser capaces de competir en el orden internacional, eran muy vulnerables a la importación de los productos primarios provenientes de terceros países. En función de esa realidad, mediante arduas negociaciones realizadas en Bruselas a finales de los años cincuenta, se logró conformar una política común que contempló los problemas de las agriculturas de aquellos seis países. Ella se basó, más allá de la creación del mercado único, en el establecimiento de la preferencia comunitaria, la solidaridad financiera y el funcionamiento de las Organizaciones Comunes de Mercado que, en conjunto, representan un complejo mecanismo conducente a proteger la agricultura comunitaria, aislándola así de los mercados internacionales. Ese aspecto de la PAC no parece ser relevante para las agriculturas de ALC que se caracterizan, naturalmente, por su potencial exportador.

Por el contrario, los componentes de la PAC que se refieren a la necesidad de armonizar políticas, procedimientos y legislaciones tienen una singular importancia. El objetivo general del proceso de armonización consiste en igualar las condiciones de oportunidad de acceso a los mercados interno y externo de cualquier productor, con independencia de su país de origen. De esa manera, se tiende a basar la competencia en función de la eficiencia real de cada empresa, y en consecuencia, a aprovechar de manera efectiva los beneficios que se derivan de la integración.

Existen dos tipos de mecanismos que permiten lograr la armonización. En los casos en que eso resulta posible, ésta se logra mediante la adopción de normas comunes para todos los países, de tal modo que se sustituyan las normas individuales de cada país por una normativa comunitaria con vigencia en toda la Región. Tal es el caso de importantes áreas de política y legislación, tales como las sanitarias, los controles de calidad y la tipificación de productos. En otros casos en los cuales resulta imposible sustituir la normativa individual por una de tipo comunitario, se procede a la armonización por medio de normas que limitan la autonomía de los Estados miembros para definir sus propias políticas; se tiende, por lo tanto a su uniformización. En esa segunda categoría merecen mencionarse las políticas macroeconómicas en general y, en lo sectorial, la política de precios, crediticia y fiscal, las de estímulo a las exportaciones o subsidios a insumos o productos, como también los mecanismos de admisión temporaria, *drawback* y zonas francas.

Entre los componentes de la PAC, un tema aparte es la política exterior de la Región en materia de negociación internacional referida al comercio agrícola. En un contexto internacional caracterizado por complejas deliberaciones vinculadas al comercio, en el cual debe considerarse que la agricultura sólo a mediados de los ochenta comenzó a ser objeto de tratamiento específico y con posiciones radicalmente diferenciadas entre bloques de países, la capacidad de los países de ALC de influir sobre el entorno internacional para lograr decisiones favorables a su agricultura pasa, necesariamente, por definir posiciones comunes que representen el interés de toda la Región.

Otra dimensión importante de la PAC se refiere a la posibilidad de impulsar el desarrollo en el orden regional de actividades previamente realizadas a nivel individual por los países, mediante la cooperación en áreas tan relevantes como la generación de tecnología agrícola, obras de infraestructura física y de comunicaciones y la formación de recursos

humanos. Este tipo de actividades conjuntas debería ser objeto del apoyo prioritario por parte de los organismos técnicos y financieros de cooperación internacional.

Finalmente, el factor institucional debería ser un elemento a tener en cuenta en el desarrollo de una PAC para la Región. A diferencia de otras áreas ya mencionadas en lo referente al marco institucional, la CEE representa una valiosa experiencia para los países de ALC. En efecto, más allá de las instituciones que se integran con la representación de cada uno de los Estados miembros, la CEE posee instituciones, tales como la Comisión Europea, cuya finalidad es defender el interés comunitario. La existencia de ese tipo de instituciones es de gran importancia, por cuanto representan una instancia del proceso de toma de decisiones en que no se confrontan los intereses de los países miembros, sino que se actúa en representación de la Comunidad como un todo, con independencia de las posiciones individuales. A pesar de que ALC está hoy invadida por un fuerte sentimiento antiburocrático, la existencia en el marco institucional de organismos que representen el interés comunitario constituye un punto de altísima prioridad.

## **EL PROBLEMA DEL ARANCEL COMUN EXTERNO**

La definición del ACE es uno de los temas que está en la agenda de discusión de todos los esfuerzos regionales de integración en ALC; afecta naturalmente a la agricultura, fundamentalmente en la vinculación de la Región con terceros países. Por la vía de un impuesto que grava a las importaciones procedentes de terceros países, el efecto del ACE es aislar el mercado interno de la Región del mercado internacional.

Al aplicarse a los productos de origen agropecuario, el ACE tiene el efecto de proteger a la producción agrícola regional de la competencia internacional; sin embargo, en la medida en que ALC cuenta con los recursos para proyectar una fuerte corriente exportadora de productos agrícolas hacia afuera de la Región, no parece conveniente el establecimiento de un ACE "alto", que prive a la producción local de la competencia que necesariamente deberá enfrentar en terceros países.

Al aplicarse, asimismo, al universo de productos industriales, cada vez más importantes y necesarios para la producción agropecuaria y agroindustrial, el ACE tiene el efecto de encarecer el costo de los insumos y bienes de capital importados y privar a la industria de la Región de la necesaria competencia, que asegure el mantenimiento de

precios de productos industriales compatibles con los vigentes en terceros mercados.

Dado que el sentido general de la integración en ALC no es aislar a las respectivas subregiones del comercio internacional sino, por el contrario, beneficiarse de las posibilidades de crecimiento que éste ofrece, el objetivo de maximizar la competitividad de la producción agrícola en el mercado internacional se vería optimizado por un ACE relativamente "bajo" que, al tiempo que otorga una razonable preferencia a la producción local, no aísla a la misma de terceros mercados, o sea que no sacrifica su potencial exportador.

## **REFLEXIONES FINALES**

La nueva corriente integracionista que se desarrolla en la Región no debe ser visualizada como una "medicina milagrosa que ha de curar en un corto plazo todos los males crónicos que afectan a la Región". Por el contrario, debe ser reconocida como un proceso evolutivo, con marchas y contramarchas, en el cual es necesario consolidar una nueva actitud de diálogo para que los intereses regionales finalmente prevalezcan sobre los intereses nacionales.

Al mismo tiempo, la integración en ALC debe ser analizada como parte de una estrategia global que la Región ha definido y en la cual la reforma institucional, la apertura, la revalorización del concepto de competitividad y el nuevo papel de la agricultura constituyen también elementos centrales que interactúan entre sí.

La decisión de sumar los esfuerzos nacionales, es resultado de la voluntad política de avanzar en los procesos de integración, obliga a que tanto el sector público como el privado y los organismos de cooperación internacional actúen de manera coordinada para no desaprovechar la oportunidad que se presenta.

En el caso de las instituciones especializadas de cooperación que, como en el caso del IICA, operan desde hace casi cincuenta años en la Región, la experiencia acumulada en el último lustro revela la necesidad de continuar el apoyo a los foros sectoriales existentes en cada una de las subregiones en el desarrollo de acciones conjuntas referidas a la armonización de políticas, el desarrollo tecnológico, la preservación de recursos naturales, la coordinación de medidas sanitarias y la defensa común frente a los problemas del comercio internacional.

El PLANALC, que tiene casi dos años de vigencia, constituye el ámbito de acción apropiado para la identificación de áreas prioritarias y la ejecución de proyectos multinacionales, en un marco de flexibilidad, ante la necesidad de dar respuestas rápidas y apropiadas a las cambiantes condiciones del entorno internacional y regional.

El modus operandi de la cooperación debe privilegiar la intensificación de las tareas de cooperación horizontal, la intermediación, la mayor utilización de los talentos nacionales y la capacidad analítica para reflexionar sobre los peligros y desafíos que se ciernen sobre la integración agrícola, a efectos de sortear obstáculos que puedan demorar el proceso.

En esta hora que enfrenta ALC, sin duda llena de dificultades, la integración política y económica aparece como una renovada esperanza para intentar superar largos años de crisis y frustraciones. En el centro de ese optimismo, la Región vuelve su mirada hacia la agricultura y le devuelve la jerarquía que nunca debió dejar de tener, en función de su natural importancia en la economía de ALC, así como también de la capacidad demostrada para soportar la difícil experiencia de los años ochenta, que tanto significó en materia de atraso relativo y oportunidades perdidas. Sin embargo, esta rejerarquización de la agricultura no debe basarse sólo en los logros del pasado, sino, de manera fundamental, en el aporte que la nueva agricultura, moderna y abierta hacia la Región y hacia el mundo, puede realizar frente a la impostergable necesidad de recuperar la senda del crecimiento y el desarrollo.

## **BIBLIOGRAFIA**

**BASE DE DATOS IICA/SIAPA, con información de FAO y Banco Mundial.**

**CEPAL 1988a. Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1988.**

\_\_\_\_\_. **1988b. Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1988.**

**CEPAL, 1990. El Comercio intralatinoamericano y sus perspectivas en la década del 90. Santiago, Chile.**

**COCHRANE, N.; KOOPMAN, R. 1990. Eastern Europe: The Transition from Plan to Market in World Agriculture. ERS-USDA.**

- GATT. 1990. Rapport Annuel. Le Commerce International 1989-90. Ginebra.
- PIÑEIRO, M. E. 1989. Los desafíos tecnológicos para la reactivación de la agricultura en la década de 1990. In Seminario Retos para la Investigación y la Extensión Agropecuarias en América Latina y el Caribe (CORDOBA, ARG.).
- IICA. 1990. Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en ALC: Documento Principal. San José, Costa Rica. 193 págs.
- ROSENTHAL, G. 1989. Repensando la Integración. Pensamiento Iberoamericano no. 15. Enero-junio 1989.
- SELA. 1990. La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis Preliminar de la Secretaría Permanente de la SELA. XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. 3 al 7 de setiembre de 1990. SP/CC/XVI.O/DT no. 19.
- THE WORLD FACTBOOK. 1989. Washington, D.C.



# 3

## TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE\*

### PRESENTACION

A medida que el proceso de apertura económica en los países de América Latina y el Caribe (ALC) se vaya profundizando, irá incrementándose paulatinamente el grado de inserción de estas economías y de sus sectores agrícolas-agroindustriales en los mercados internacionales y la economía mundial. Esto exigirá nuevos esfuerzos a los países de la región en el proceso de diseño y manejo de las políticas económica y agrícola.

El proceso de apertura se inscribe en un nuevo contexto político y económico mundial que incluye también, en cierta medida, el reconocimiento de la agricultura ya no como el sector tradicional de producción primaria, sino como un complejo agrícola y agroindustrial con importantes eslabonamientos intersectoriales con los sectores industriales y de servicios y con la economía internacional. El presente trabajo se aboca, precisamente, a presentar las transformaciones y relaciones intersectoriales en la agricultura de ALC y las expectativas de su profundización en el mediano plazo, a través de procesos de reactivación y modernización agrícola.

Este documento se realizó en el marco de los trabajos preparatorios para la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA), efectuada en setiembre de 1991 en Madrid, España. Su base conceptual se encuentra en el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC), aprobado en la IX CIMA, efectuada en Ottawa. En el texto se abordan las importantes transformaciones ocurridas en los últimos años y se destaca cómo el proceso de modernización de la agricultura ha dado origen a significativas relaciones intersectoriales, contribuyendo así al crecimiento y al desarrollo significativo de algunos sectores de la economía.

---

\* Jorge A. Torres Zorrilla, IICA.

El trabajo se sustenta en un conjunto de estudios realizados por varios profesionales en los países de la región. Se agradecen los comentarios de Gonzalo Estefanell, Manuel Chiriboga, Rafael Trejos, Luis Arturo del Valle y Félix Cirio, a las primeras versiones del presente documento.

*Carlos Pomareda*

*Director del Programa I: Análisis y  
Planificación de la Política Agraria*

## **RESUMEN**

**Un análisis de las transformaciones recientes de la agricultura de los países de ALC debe contribuir a generar propuestas de estrategias y políticas que potencien el papel del sector, permitan enfrentar los desafíos actuales de alimentación y generación de recursos externos, y que reactiven las economías nacionales dentro de un nuevo contexto de apertura.**

**La agricultura es entendida en este análisis como un sector ampliado, concepto que supera al tradicional de sector primario asociado a la producción de cultivos y crías. La agricultura es vista como el complejo agropecuario-industrial con crecientes flujos destinados al procesamiento y con estrechas relaciones insumo-producto con los sectores industriales y terciarios.**

**Un primer indicador de la importancia relativa de la agricultura ampliada en las economías de ALC se obtiene combinando el valor agregado en la agricultura y en las agroindustrias de alimentos y bebidas. En este documento se demuestra que este indicador aumenta significativamente la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB), para la mayor parte de los países. Ese análisis sugiere un gran potencial para una estrategia que articule la agricultura primaria y la agroindustria, aun cuando hasta ahora gran parte del dinamismo de las industrias de alimentos y bebidas en algunos países de ALC se ha sustentado en las importaciones de insumos desde terceros países.**

**La consideración de la agricultura como sector ampliado, refuerza el planteamiento de que ésta pueda convertirse, a través de un proceso de modernización con equidad, en una forma efectiva de reactivar las economías nacionales dentro de una estrategia nacional.**

Los efectos de los programas de estabilización y de ajuste estructural, aplicados en la década de los ochenta en los países de ALC y la dinámica de los mercados internacionales, han provocado cambios en el sector agropecuario y rural de la región. Esas transformaciones estructurales han repercutido en la organización productiva e institucional, a través de nuevos esquemas de liberalización de mercados internos, desregulación económica, política de mayor disciplina macroeconómica y liberalización comercial externa de la agricultura de la región. Esos procesos ya han afectado la estructura del producto agropecuario, la composición de la producción, la innovación tecnológica y la organización de las empresas sectoriales, el grado de concentración empresarial, las tendencias del uso de la tierra y de conservación de recursos naturales, y la distribución del ingreso en el sector agropecuario y el ámbito rural. En general, se puede concluir que el dualismo entre la agricultura moderna y la tradicional persiste, e inclusive, puede haberse acrecentado en la actualidad en ALC; de igual manera, ha aumentado la brecha tecnológica entre la agricultura comercial y la campesina, continuando los factores estructurales que explican la pobreza rural.

En lo que respecta a la dinámica en la alimentación y la industria agroalimentaria, en el período del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones se fue conformando una orientación del consumo de alimentos, en función de la satisfacción de las necesidades de una creciente población urbana. El crecimiento de los ingresos, el estilo de vida en las ciudades, los nuevos patrones de educación, la transnacionalización de la información, y la dependencia económica y cultural, fueron factores que determinaron un patrón de consumo alimentario de mayor similitud con los imperantes en los países desarrollados. La evolución de la agroindustria de alimentos de consumo masivo siguió el patrón de las nuevas preferencias, de la transnacionalización de las empresas y del abastecimiento de productos agrícolas de clima templado.

El proceso de ajuste también provocó severos efectos sobre el nivel y la estructura de consumo alimentario. El nivel absoluto del consumo de alimentos de los grupos pobres así como la distribución relativa entre estratos de ingreso se ha deteriorado, con todos sus efectos sobre el índice de mortalidad infantil, y morbilidad-mortalidad de la población mayor.

Por otro lado, las nuevas tendencias del patrón de consumo en los países desarrollados es importante para ALC no sólo por la influencia y el efecto-demostración sobre el consumo agroalimentario, sino por sus

secuelas sobre la estructura productiva en los países de la región para satisfacer esas nuevas demandas, a través de nuevas o mayores corrientes comerciales. La década pasada se caracterizó por una refinación de demanda de consumidores de países desarrollados en favor de productos de mayor calidad, mejor presentación y de menor cantidad de residuos químicos. Esos cambios de demanda ya han significado la reorientación del agro de ALC; así, entre los casos de modernización exitosa se encuentran la producción de flores en Colombia, uvas de mesa en Chile, hortalizas frescas en México, y camarones en Ecuador.

En lo concerniente a los eslabonamientos en la agricultura de ALC, los argumentos que justifican una relativa prioridad para la agricultura y su modernización son las posibilidades tecnológicas en el agro, su capacidad de generación de divisas y empleo, y su capacidad para producir efectos multiplicadores y nueva actividad económica en los demás sectores de la economía. Este estudio demuestra que no hay otro sector con mayor capacidad para mejorar la balanza comercial por unidad de inversión: las perspectivas y las exportaciones industriales aparecen muy limitadas, por restricciones comerciales y por tratarse de estructuras no competitivas, que crecieron al amparo de la protección y que requieren grandes inversiones o costosos programas de transformación industrial para competir en los mercados externos.

El análisis muestra, además, a través de indicadores de la magnitud actual de los encadenamientos agro-economía en los países de ALC, que existe una clara oportunidad para generar un importante eje de acumulación en torno a la "dinamización" de la agricultura. Para ello debe abandonarse el antiguo concepto de agricultura primaria y la vieja controversia agricultura frente a industria, sustituyéndolo por una noción de crecimiento balanceado de la agricultura ampliada y la industria. Crear un polo de crecimiento económico en torno a la agricultura tiene además la virtud de promover un desarrollo industrial sobre bases competitivas de orden internacional y, por ende, contribuir al crecimiento de las manufacturas exportables, en forma coherente con los requerimientos de mayor apertura económica.

La exportación agropecuaria ha constituido, ayer y hoy, una relevante fuente de divisas para un gran número de países de ALC. Los indicadores de la importancia relativa de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de la producción agrícola y al total de exportaciones, muestran una fuerte vinculación de la agricultura con el comercio exterior de exportación en la mayoría de los países de la región. En algunos casos, esta vinculación es de naturaleza indirecta, a través de insumos

básicos para la producción de bienes exportables. El análisis demuestra la mayor capacidad relativa de la agricultura para coadyuvar en lo inmediato a incrementar el saldo de la balanza comercial y a reactivar las economías de ALC.

En la nueva concepción del papel de la agricultura ampliada en el desarrollo económico es esencial su modernización de manera que se incremente su eficiencia, se alcance competitividad internacional, se favorezca el crecimiento de ingresos, se canalice el excedente para un proceso de acumulación sectorial y se incentiven los vínculos de demanda y oferta con el resto de la economía.

El cambio en la agricultura de ALC en la última década ha robustecido las relaciones intersectoriales. Esto es evidente en las experiencias estudiadas de procesos de modernización agrícola en la región: granos en Argentina, soya en Brasil, flores en Colombia, lácteos en Costa Rica, camarones en Ecuador, frutas en Chile, hortalizas en México y aves en Perú. El desarrollo de mayores eslabonamientos hacia atrás, hacia adelante y de empleo fueron rasgos comunes de todas estas experiencias.

La factibilidad de generar un eje de acumulación alrededor de la agricultura ampliada queda asimismo demostrada por las experiencias exitosas de modernización sectorial, no sólo por la generación de importantes eslabonamientos y efectos multiplicadores producción-empleo, sino porque estos subsectores no han derivado en simples enclaves exportadores sin ligazones con la economía interna como otras experiencias del pasado. El financiamiento para la exportación productiva de estos sectores ha provenido de capitales nacionales y extranjeros y no se han registrado las fugas de capitales que caracterizan a algunos sectores industriales en épocas recientes, sino más bien han constituido un polo de atracción de inversiones. En ciertos casos, asimismo, la modernización no ha tenido un carácter excluyente, apoyando el desarrollo de pequeños productores.

## INTRODUCCION

La relación entre la economía global y la agricultura en la mayoría de los países de ALC ha sido estrecha, a pesar de la tendencia proindustrialista del modelo de desarrollo y de la política económica que prevaleció hasta la pasada década. Esta relación se hace más evidente a medida que estas economías se desarrollan. Es entonces que se fortalecen las

interrelaciones de la agricultura con otras actividades productivas, como la agroindustria, la industria de insumos agrícolas y el sector exportador.

En el nuevo contexto de apertura económica, en respuesta a la crisis del modelo de desarrollo, la agricultura y sus interrelaciones se vuelven más importantes para los países de la región. Estamos actualmente en un período de revaloración del papel de la agricultura como sector ampliado en el desarrollo económico, a través de una modernización que incremente su eficiencia y la de la agroindustria, y que permita alcanzar competitividad internacional. Asimismo, una modernización que favorezca el crecimiento de ingresos agropecuarios, que canalice el excedente para financiar el proceso de acumulación en el sector, y que incentive los vínculos de demanda y oferta con el resto de la economía (Adelman 1984).

Es entonces que se vuelve más importante el análisis del complejo agrícola y agroindustrial y sus relaciones intersectoriales con los sectores industriales y terciarios. En el presente trabajo se exponen las transformaciones y relaciones intersectoriales en la agricultura de ALC y las expectativas de su profundización en el mediano plazo, a través de procesos de reactivación y modernización agrícola actualmente en curso.

En el Apartado 2 se redefine la agricultura como un sector ampliado, superando el concepto tradicional de actividad primaria productora de cultivos y crianzas.

En el Apartado 3 se presenta un análisis de las transformaciones estructurales de la economía agrícola ampliada en ALC, ocurridas en las dos últimas décadas, y sus efectos sobre las relaciones intersectoriales de la nueva agricultura. Aunque no se pudo especificar a nivel de cada país de la región, el análisis presenta las tendencias centrales de todas las subregiones consideradas.

Asimismo, en el Apartado 4 se ofrece un primer análisis de la naturaleza de las relaciones intersectoriales de la agricultura ampliada. Los eslabonamientos de la agricultura de la región con las industrias proveedoras de insumos y de los sectores procesadores, son elaborados y explicados en su relación con el modelo de desarrollo prevaleciente.

A su vez, en el Apartado 5 se presenta un análisis documentado con estudios de casos, en relación con los efectos de los procesos de modernización agrícola sobre las relaciones intersectoriales. Se demuestra que el proceso de aceleración del cambio tecnológico conduce

al establecimiento de nuevos eslabonamientos de la agricultura con los sectores procesadores y comercializadoras y con las industrias de insumos y bienes de capital para la agricultura.

Finalmente, en el Apartado 6 se presentan las conclusiones del análisis, de forma tal que ayuden a incorporar pautas para un diseño de política económica agraria, que reconozca la particularidad del momento histórico actual, configurando, de alguna forma, un nuevo marco para el desarrollo económico de los países de la región. Este nuevo contexto económico internacional conduce a la región a un proceso de apertura económica, a la necesidad de reactivar la agricultura y la economía regional y a una reestructuración del aparato productivo en función de la evolución de los mercados internacionales de bienes y capital.

## **LA AGRICULTURA COMO SECTOR AMPLIADO**

La agricultura es vista como un sector ampliado, concepto que supera al tradicional de actividad primaria asociada a la producción de cultivos y crianzas. En su lugar, es considerada como el complejo agropecuario-agroindustrial con crecientes flujos de productos destinados al procesamiento y con estrechas relaciones insumo-producto con los sectores industriales y terciarios. Las agroindustrias que procesan la producción primaria utilizan cantidades importantes de insumos industriales dentro de un proceso de industrialización de la agricultura que ha robustecido los encadenamientos intersectoriales o vínculos hacia atrás y hacia adelante.

La propuesta de no limitar el sector a la agricultura primaria proviene de la necesidad de un análisis integral, que no desmembre artificialmente la producción primaria del procesamiento que se ha venido dando como una evolución natural. En los ingenios azucareros, por ejemplo, no es natural ni lógico separar la producción de caña de la refinación de azúcar, pero hay que reconocer que las estadísticas nacionales así lo hacen. Replantear el sistema agrícola-agroindustrial es indispensable para redefinir su papel en el desarrollo económico y para un diseño más eficiente de políticas que condicionan una mejor articulación del aparato productivo.

La práctica estándar de reportar el valor agregado en agricultura como su contribución a la economía nacional, subestima de manera significativa la importancia del sector. La producción agrícola influye otros sectores

de dos maneras. Primero, la agricultura demanda y estimula la producción de insumos tales como fertilizantes, plaguicidas, tractores y otra maquinaria agrícola y equipo para la producción primaria y las agroindustrias. Esta influencia es usualmente llamada el eslabonamiento hacia atrás con la economía. Segundo, la producción agrícola y la conexión entre la agricultura y las industrias de alimentos da origen a importantes articulaciones con el sector de servicios y comercio vía el transporte y las redes de distribución. A esto se ha llamado el eslabonamiento hacia adelante de la agricultura.

Una primera medida de la contribución global de la agricultura a la economía nacional puede obtenerse considerando la participación combinada de la agricultura más las industrias de alimentos y bebidas en el PIB total. La inclusión de las industrias textil, cueros, y madera, sin embargo, podría ser más cuestionable. Así, por ejemplo, en el caso de la industria textil en ALC, ella no deviene exclusivamente de un procesamiento manufacturero de fibras naturales producidas en el agro, dada la creciente importancia de las fibras sintéticas y artificiales en esa industria. De manera que solo una parte de la industria textil puede considerarse en el contexto ampliado de la agricultura moderna, y la inexistencia de estadísticas que permitan esta separación impide su inclusión. Igualmente, para otros subsectores industriales del grupo "madera y muebles" no existe información que permita distinguir entre la actividad claramente relacionada con la agricultura o la explotación forestal y las actividades propiamente manufactureras, o esta información está solamente disponible para algunos países de ALC. Esta falta de información impidió la inclusión de la producción maderera, en el análisis de la agricultura ampliada, aunque más adelante se presenta una información parcial para algunos países de un índice de explotación forestal.

La agricultura primaria como porcentaje del PIB en ALC se presenta en el Cuadro R.30. Para gran parte de los países, la proporción promedio del período se encuentra en el rango de 10 a 35% del PIB. Haití es la excepción con 37% de promedio y un nivel máximo de 44% (Fig. R.8). Asimismo, para la mayor parte de los países se nota una cierta disminución de la proporción de la agricultura en el PIB en la década de los setenta, con una cierta recuperación o mantenimiento de la proporción en los años ochenta. Esto último ha sido referido como una característica sectorial de mayor resistencia a la crisis.

Cuadro R.30. La agricultura como porcentaje del PIB (1968-1988).

Area/País	68	70	72	74	76	78	80	82	84	86	88
<b>ANDINA</b>											
Bolivia	19.9	19.8	19.7	20.9	19.9	18.5	18.4	19.6	22.4	24.4	23.7
Colombia	26.6	25.1	24.1	24.4	23.6	23.0	19.4	18.8	17.4	17.5	18.8
Ecuador	25.0	23.9	22.5	18.7	17.0	14.9	12.1	12.1	13.5	15.1	15.0
Perú	18.6	18.7	16.8	15.9	15.3	13.1	10.2	9.5	11.0	12.0	
Venezuela	5.8	6.2	5.4	4.4	4.6	4.9	4.8	5.2	5.3	6.6	
<b>CARIBE</b>											
Barbados	13.2	9.7	8.7	9.8	8.8	8.2	9.1	6.1	6.0	5.6	
Guyana	17.4	16.8	17.4	27.7	20.8	20.2	20.7	20.2	20.9	22.6	
Haití	44.0	44.1	42.0	40.0	37.0	34.0	32.2	32.2	31.9	32.6	32.6
Jamaica	8.6	6.6	7.4	7.1	7.9	7.9	8.3	6.7	5.8	6.2	
Trin.	4.8	4.9	5.1	3.2	3.9	3.5	2.3	2.3	4.5	5.2	
<b>CENTRAL</b>											
Costa Rica	23.0	22.5	19.5	19.1	20.4	20.4	17.8	24.5	21.2	21.9	18.2
El Salvador	26.3	28.4	25.3	25.3	28.3	26.6	27.8	23.1	19.9	20.2	25.0
Guatemala	27.9	27.3	28.3	27.9	27.3	25.8	24.8	25.1	25.6	25.6	25.6
Honduras	34.6	29.3	28.0	26.6	25.5	24.9	22.2	20.6	19.4	19.8	19.3
México	11.6	11.6	10.6	11.1	10.2	9.9	8.2	7.3	8.6	9.4	
Nicaragua	23.2	24.9	24.8	24.2	22.6	26.3	22.6	21.5	24.9	20.8	
Panamá	16.9	14.6	13.5	11.2	11.8	11.8	9.0	8.7	9.1	9.3	
R.D.	20.3	20.4	17.3	18.7	16.1	15.8	17.6	15.4	15.2	17.2	
<b>SUR</b>											
Argentina	11.5	10.2	13.0	12.1	9.7	9.0	7.6	10.4	11.2	11.2	11.3
Brasil	11.8	10.4	11.1	11.2	11.5	10.3	9.8	7.8	10.4	10.0	11.2
Chile	7.6	6.8	8.3	5.7	8.4	7.6	7.2	5.6	5.7	5.8	
Paraguay	32.5	32.1	34.5	35.3	34.6	32.1	28.6	25.3	28.2	27.2	
Uruguay	11.1	11.1	14.9	14.5	9.5	9.5	9.6	7.7	10.3	10.4	9.4

Fuente: SIAPA, IICA; Arnade y Fletcher 1990.

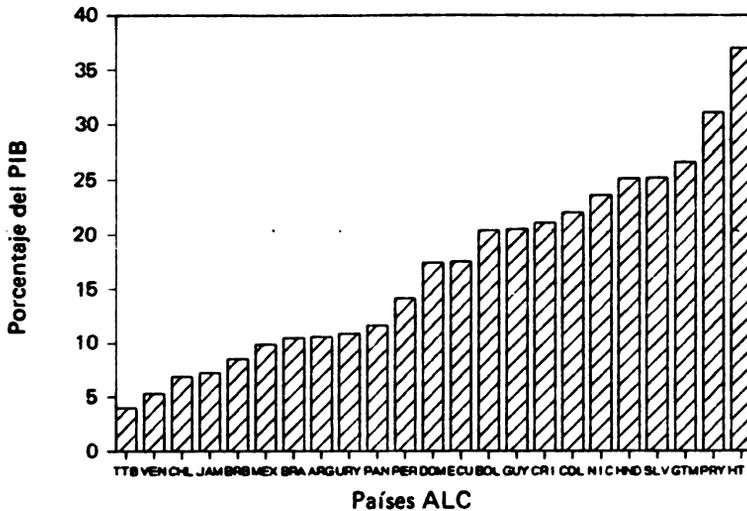


Fig. R.8 Participación de la agricultura en el PIB. (Promedio 1968-1987).

En el Cuadro R.30 también se demuestra que la agricultura primaria es inferior al 10% del PIB para las economías de mayor tamaño de la región, esto es, Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela. De estos números se puede concluir que la agricultura representa aproximadamente un quinto de la economía en muchos países medianos y pequeños de ALC y un décimo para las economías más grandes de la región. Se puede apreciar que en los países pequeños y medianos, con excepción de Barbados y Panamá, donde el turismo y los servicios son sectores dominantes, la agricultura es la actividad de mayor significación. En todos los países del Area Andina, a excepción de Venezuela por la influencia del petróleo, y de Centroamérica, la agricultura es el sector más importante. Si bien en los países de mayor desarrollo industrial de la región la agricultura no aparece como el sector más importante, debe reconocerse que precisamente en ellos se han desarrollado complejos agroindustriales modernos y de gran efecto multiplicador como los granos en Argentina, la soya y los cítricos en Brasil, las frutas en Chile y las hortalizas en México.

La agroindustria de alimentos y bebidas como un porcentaje del PIB se presenta en el Cuadro R.31 (Fig. R.9). Este porcentaje se mantiene

Cuadro R.31. Alimentos y bebidas como porcentaje del PIB.

Area/País	68	70	72	74	76	78	80	82	84	86*
<b>ANDINA</b>										
Bolivia	10.4	11.3	12.1	13.9	11.5	11.4	13.5	12.8	11.8	10.4
Colombia	9.5	9.7	10.1	10.6	10.8	10.5	11.1	10.8	11.6	12.4
Ecuador	7.9	8.6	9.8	13.4	12.4	12.1	13.3	14.1	14.5	14.2
Perú	10.8	11.1	11.2	12.1	12.0	13.4	14.7	13.6	13.5	13.7
Venezuela	14.4	13.8	13.8	18.8	16.0	15.0	16.2	14.5	14.6	14.6
<b>CARIBE</b>										
Barbados	6.2	6.0	6.0	6.3	6.2	6.6	6.9	6.8	7.5	6.9
Guyana	8.1	7.1	7.3	7.5	6.6	6.8	5.9	7.1	6.2	6.1
Haití	1.9	1.8	2.4	2.2	2.5	2.4	2.8	2.6	2.7	3.0
Jamaica	14.5	14.9	13.0	13.3	12.9	13.9	13.3	11.8	13.2	13.3
Trinidad y Tobago	15.7	14.6	14.9	20.7	20.6	19.2	21.9	17.5	15.0	13.6
<b>CENTRAL</b>										
Costa Rica	8.2	8.5	8.9	9.5	9.6	9.1	9.4	9.0	10.3	10.5
El Salvador	8.3	8.2	8.6	8.1	7.6	7.6	7.2	7.4	7.5	7.8
Guatemala	6.8	7.1	6.8	6.1	7.7	9.0	8.2	8.0	7.5	7.5
Honduras	6.9	7.0	7.2	8.0	7.3	7.7	7.9	8.1	8.1	7.6
México	10.2	10.3	10.2	10.5	10.4	10.7	11.5	10.9	11.7	11.7
Nicaragua	8.4	9.0	9.4	9.7	9.9	10.1	10.9	11.2	11.1	11.5
Panamá	7.1	7.5	7.2	7.7	7.7	7.3	7.2	7.6	6.4	6.4
Rep. Dominicana	9.0	9.9	10.4	10.7	11.8	11.0	10.6	10.7	11.0	10.8
<b>SUR</b>										
Argentina	13.0	12.3	12.3	11.9	13.9	12.7	11.5	11.8	13.5	13.6
Brasil	10.7	11.3	11.5	12.2	12.2	12.4	13.0	12.5	12.4	12.9
Chile	14.4	14.5	13.2	17.1	14.0	12.6	13.1	12.4	12.2	12.3
Paraguay	6.9	7.2	7.1	7.9	7.8	8.3	9.6	9.7	9.3	9.3
Uruguay	10.3	8.6	7.7	9.1	9.4	9.1	9.9	8.4	9.6	9.4

\* Estimación preliminar.

Fuente: SIAPA, IICA; Arnade y Fletcher 1990.

más o menos constante con la excepción de Ecuador, Trinidad y Tobago y Venezuela. Dado que muchos de los países tuvieron economías muy dinámicas en los años setenta, la habilidad de la industria de alimentos y bebidas de crecer al mismo ritmo que el conjunto de la economía, debe verse en sí misma como un signo positivo. Esto resulta más interesante cuando se reconoce que la demanda por alimentos generalmente tiene una baja elasticidad de ingreso. Inclusive en algunos países como Argentina, se constata un importante crecimiento de las ramas de alimentos y bebidas en la década de los ochenta, lo que contrasta con una disminución absoluta del producto industrial en su conjunto (Anexo: Cuadro A-1).

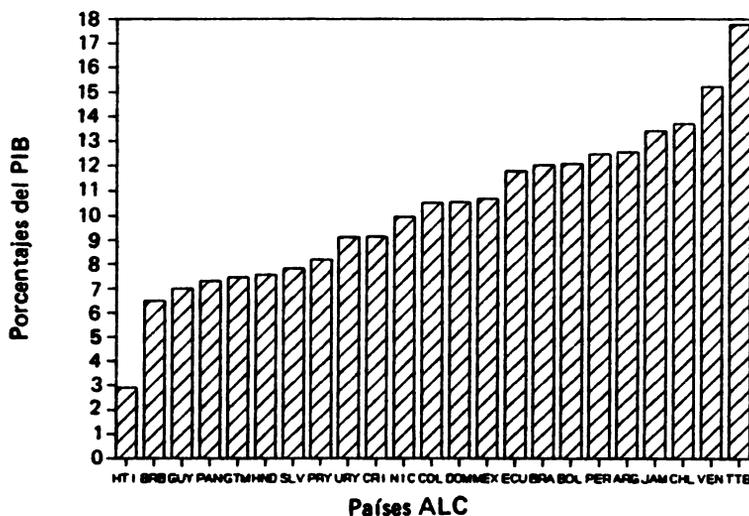


Fig. R.9. Participación de la agroindustria en el PIB. (Promedio 1968-1984).

También es interesante comparar los tamaños relativos de la agricultura primaria y la agroindustria. En 1980, la agroindustria era mayor que la agricultura para siete de 10 países de Sur América, para dos de cuatro países del Caribe y para México. Sin embargo, en todos los países de Centroamérica la agricultura era mayor que la agroindustria, reflejando la relativa importancia de esa actividad primaria en estas economías.

Al respecto, la agricultura tradicional en Centroamérica tiene aún gran importancia relativa en la economías de la región, con una participación del 20 al 26% del PIB. Comparando esos datos con los equivalentes a

nivel latinoamericano, se observa que la agricultura primaria en Centroamérica es relativamente más importante que en los países del Cono Sur y que en la mayoría de los del Caribe. Además, la agricultura en Centroamérica absorbe cerca del 50% de la población económicamente activa (PEA) regional, representa entre el 10 y 15% del comercio intrarregional, y tiene gran importancia en las exportaciones globales y los ingresos fiscales. En cuanto a las exportaciones, los principales productos tradicionales (café, banano, azúcar, carne y algodón) contribuyeron con el 62% del total de exportaciones en 1987. En cuanto a los ingresos fiscales, los impuestos *ad valorem* sobre las exportaciones y los impuestos indirectos constituyen el grueso de la base tributaria (Trejos y Torres Zorrilla 1990).

En el Cuadro R.31 se demuestra que la agroindustria es un componente importante del PIB en las economías de ALC. Pero también las estadísticas indican que la agroindustria desempeña un papel aun más importante dentro del sector industrial de las economías, siendo para la mayor parte de los países la principal rama industrial.

Dado que los dos indicadores de participación de la agricultura primaria y de la agroindustria se miden con respecto a la misma base, ellos pueden ser añadidos para ofrecer un indicador de la importancia del complejo agrícola y agroindustrial en las economías de ALC. Se demuestra que esta combinación más que duplica la participación de la agricultura en el PIB, para la mayor parte de los países (Cuadro R.32 y Fig. R.10). Excepciones dignas de mención, donde la combinación agricultura-agroindustria potencia varias veces la importancia de la agricultura, son Trinidad y Tobago y Venezuela; sin embargo, en dichos casos la industria de alimentos se sustenta en gran parte en insumos importados.

En Centroamérica, la combinación de la importancia relativa de la agricultura y la industria de "alimentos y bebidas" es sustancialmente mayor, ya que la participación de esos subsectores industriales oscila entre un 7.5 y 10% del PIB en promedio. De manera que el complejo agrícola-agroindustrial, así definido, aportaría en promedio, actualmente entre el 30 y 34% del PIB para los países de Centroamérica.

En el Area Sur, la importancia de la agricultura en el período es solamente cercana al 10% del PIB en Argentina, Brasil y Uruguay, y aun menor en Chile (7%); solamente en Paraguay la agricultura es el sector productivo dominante, representando un tercio del PIB. Cuando se considera el complejo agrícola-agroindustrial, la participación de la

agricultura ampliada crece a 40% en Paraguay y al rango 20-23% en los demás países.

**Cuadro R.32. Agricultura e industria alimentaria como porcentaje del PIB.**

Area/País	68	70	72	74	76	78	80	82	84	86*
<b>ANDINA</b>										
Bolivia	30.3	31.1	31.8	34.8	31.4	29.9	31.9	32.4	34.2	34.8
Colombia	36.1	34.8	34.2	35.0	34.4	33.5	30.5	29.6	29.0	29.9
Ecuador	32.9	32.5	32.3	32.1	29.4	27.0	25.4	26.2	28.0	29.3
Perú	29.4	29.8	28.0	28.0	27.3	26.5	24.9	23.1	24.5	25.7
Venezuela	20.2	20.0	19.2	23.2	20.6	19.9	21.0	19.7	19.9	21.2
<b>CARIBE</b>										
Barbados	19.4	15.7	14.7	16.1	15.0	14.8	16.0	12.9	13.5	12.5
Guyana	25.5	23.9	24.7	35.2	27.4	27.0	26.6	27.3	27.1	28.7
Haití	45.9	45.9	44.4	42.2	39.5	36.4	35.0	34.8	34.6	35.6
Jamaica	23.1	21.5	20.4	20.4	20.8	21.8	21.6	18.5	19.0	19.5
Trinidad	20.5	19.5	20.0	23.9	24.5	22.7	24.2	19.8	19.5	18.8
<b>CENTRAL</b>										
Costa Rica	31.2	31.0	28.4	28.6	30.0	29.5	27.2	33.5	31.5	32.4
El Salvador	34.6	36.6	33.9	33.4	35.9	34.2	35.0	30.5	27.4	28.0
Guatemala	34.7	34.4	35.1	34.0	35.0	34.8	33.0	33.1	33.1	33.1
Honduras	41.5	36.3	35.2	34.6	32.8	32.6	30.1	28.7	27.5	27.9
México	21.8	21.9	20.8	21.6	20.6	20.6	19.7	18.2	20.3	21.1
Nicaragua	31.6	33.9	34.2	33.9	32.5	36.4	33.5	32.7	36.0	32.3
Panamá	24.0	22.1	20.7	18.9	19.5	19.1	16.2	16.3	15.5	15.7
Rep. Dominicana	29.3	30.3	27.7	29.4	27.9	26.8	28.2	26.1	26.2	28.0
<b>SUR</b>										
Argentina	24.5	22.5	25.3	24.0	23.6	21.7	19.1	22.2	24.7	24.8
Brasil	22.5	21.7	22.6	23.4	23.7	22.7	22.8	20.3	22.8	24.1
Chile	22.0	21.3	21.5	22.8	22.4	20.2	20.3	18.0	17.9	18.1
Paraguay	39.4	39.3	41.6	43.2	42.4	40.4	38.2	35.0	37.5	36.5
Uruguay	21.4	19.7	22.6	23.6	18.9	18.6	19.5	16.1	19.9	19.8

\* Estimación preliminar.

Fuente: SIAPA, IICA.

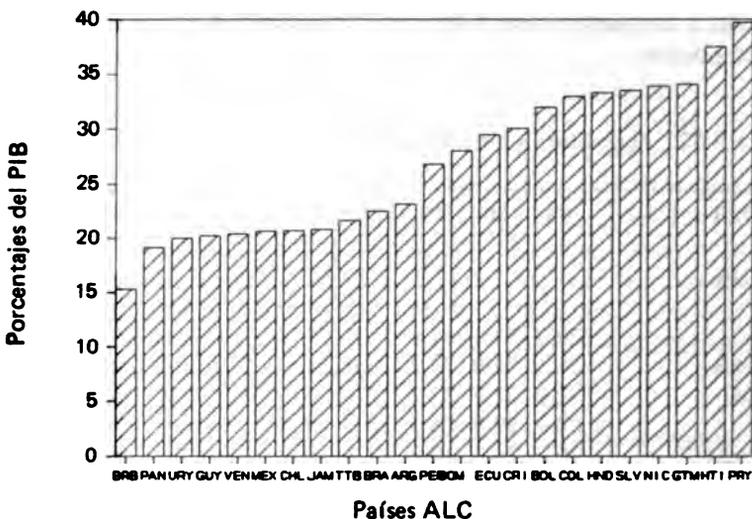


Fig. R.10. Participación de la agricultura-agroindustria en el PIB. (En PIB promedio 1968-1984).

En el Area Andina, la relevancia de la agricultura en el período reciente es mínima para Venezuela (5% del PIB), intermedia para Perú y Ecuador (14-18%) y mayor para Bolivia y Colombia (20-22%). Cuando se incluye la agroindustria de alimentos y bebidas, la participación de la agricultura ampliada crece a un 20% en Venezuela, a 33% en Bolivia y Colombia y a un rango de 27 a 29% en Perú y Ecuador.

Una distribución de los países de ALC clasificados según la importancia combinada de la agricultura y la agroindustria de alimentos y bebidas en sus economías, se presenta en el Cuadro R.33. La relación entre el tamaño relativo de la agricultura y la agroindustria parece tener un carácter inverso, al concentrarse los países a lo largo de la diagonal del Cuadro R.33. Así, hay países de pequeña agricultura y gran agroindustria (Chile, Jamaica, Trinidad y Tobago y Venezuela), países de gran agricultura y pequeña agroindustria (Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay) y países de mediana agricultura y agroindustria (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana). Por otro lado, no hay países de gran agroindustria con agricultura grande o mediana. Finalmente, un solo caso, Barbados, muestra una pequeña agricultura y agroindustria.

**Cuadro R.33. Distribución de países de ALC según la importancia de la agricultura y la agroindustria.**

% Agricul.	% Agroindustria		
	Bajo	Mediano	Alto
Bajo	BRB	MEX BRA	VEN JAM CHL TIB
Mediano	PAN GUY URY	ECU DOM PER ARG BOL	
Alto	HND SLV GTM HTI CRI PRY	NIC COL	

La importancia de la agricultura se considera "baja" cuando el porcentaje del PIB es menor o igual a 10% y "alta" si el porcentaje es mayor a 20%. La agroindustria se considera "baja" cuando el porcentaje del PIB es menor a 10% y "alta" si el porcentaje es mayor a 13%. Estos criterios se definen considerando el promedio y la desviación estándar de la distribución de estos indicadores.

Fuente: Cuadros R.30 y R.31

Algunas implicaciones pueden extraerse para los casos extremos derivados del Cuadro R.33. En primer lugar, para aquellos países con gran agricultura y escaso desarrollo agroindustrial, la situación sugiere un potencial para el desarrollo de una agroindustria de procesamiento de las materias primas producidas, que en muchos casos se orientan fundamentalmente a la exportación (como es el caso de las economías de Centroamérica). Segundo, las economías con pequeña agricultura y gran agroindustria parecen haber seguido en mayor medida el camino del procesamiento de materias primas importadas (cereales, oleaginosas, leche) para abastecer la demanda interna de alimentos procesados; en estas economías se constata, en algunos casos como Chile y Venezuela, un cierto potencial de sustitución de importaciones de materias primas agrícolas por producción agrícola nacional. Finalmente, siempre habrá economías donde las orientaciones de las ventajas comparativas no se derivan de la agricultura y que probablemente continuarán en el sendero del procesamiento agroindustrial de importación primaria, como es el caso de algunas economías del Caribe.

El análisis anterior sugiere un potencial para una estrategia que articule la agricultura primaria y la agroindustria. Sin embargo, debe señalarse que no se han desarrollado complejos agroindustriales en todos los países de la región, limitándose el proceso de modernización y procesamiento industrial a los países más desarrollados de la región como Argentina, Brasil, México y Chile. Por otro lado, gran parte del

dinamismo de las industrias de alimentos y bebidas, en algunos países de ALC, ha sido sustentado en importaciones de insumos desde terceros países por parte de empresas transnacionales. El análisis del componente importado de la industria de alimentos y el contenido nutricional de muchos productos, incluidos en la categoría de alimentos, plantea un margen para las políticas orientadas a estimular el cambio requerido. Esto debería conducir hacia una sustitución más eficiente en la importación de insumos.

Es preciso insistir en que el análisis conjunto de la agricultura y las industrias de alimentos y bebidas no implica que toda la agroindustria local se basa en el procesamiento de materias primas domésticas. Algunas ramas industriales son básicamente procesadoras de materias primas importadas (caso de la molinería de trigo en algunos países). Asimismo, muchos de los insumos y equipos para la agricultura son importados y no dan lugar a eslabonamientos domésticos (maquinaria agrícola, agroquímicos complejos, fertilizantes potásicos).

Por otro lado, gran parte del producto agrícola no es procesado en los sectores industriales de las economías de ALC sino que es exportado en forma de producción primaria. De manera que el análisis conjunto de la agricultura y la agroindustria en ALC no implica una interrelación productiva perfecta entre estos dos sectores económicos; pero esta misma imperfección permite concluir que hay un amplio margen para una estrategia que articule la producción primaria y la agroindustria.

Finalmente, parece importante considerar la evolución de la industria de explotación maderera en los países de la región, por su relación con el tema de la deforestación y conservación de los recursos naturales y con la agricultura de ALC, aun cuando la escasa información impide su inclusión como parte de la agricultura ampliada.

Aunque la información estadística sobre el sector de explotación maderera es escasa, se pueden adelantar algunos indicadores de su evolución en los principales países de ALC. El índice de la producción industrial de maderas en los principales países productores de la región se ofrece en el Cuadro R.34. El índice agregado que se presenta en dicho es un promedio ponderado de los índices nacionales, siendo los pesos el valor de la producción industrial de maderas en dólares para el año base (1980). El Cuadro R.34 y la Fig. R.11 muestran que la producción industrial de maderas se multiplicó por 2.2 entre 1968 y 1987, con el valor creciendo de 3 500 a 7 900 millones, en dólares constantes de 1980, en el mismo período.

**Cuadro R.34. Índice de producción industrial de maderas en países seleccionados.**

Area/País	68	70	72	74	76	78	80	82	84	86	87
<b>ANDINA</b>											
Colombia	61	76	55	50	57	59	100	113	110	117	143
Ecuador	24	30	38	50	55	89	100	112	122	139	151
Perú	51	63	90	85	124	113	100	98	64	86	86
Venezuela	49	63	57	56	67	75	100	100	110	148	203
<b>CENTRAL</b>											
Costa Rica	60	73	94	116	112	114	100	106	91	91	91
Guatemala	38	54	55	68	74	90	100	143	101	55	55
México	64	76	70	58	76	85	100	109	106	108	106
<b>SUR</b>											
Brasil	40	50	68	77	82	90	100	110	119	121	121
Chile	140	152	206	125	111	105	100	75	99	97	116
Paraguay	8	12	18	28	28	41	100	75	69	64	71
ALC	52	63	74	71	80	88	100	106	110	113	116

Fuente: SIAPA, IICA.

El índice de producción industrial de maderas puede tomarse como una variable *proxy* del nivel de la explotación maderera forestal, porque la madera en bruto procesada (troncos) tiene generalmente un origen nacional. Solo en casos excepcionales la industria maderera depende de importaciones de madera en bruto. Por otro lado, es muy escasa la exportación de madera en bruto; generalmente se exporta la madera escuadrada o cortada.

El crecimiento de la producción industrial de maderas se caracteriza, en algunos países, por prácticas de manejo forestal inadecuadas en un contexto de política de desarrollo errática. Esto puede haber conducido a una sobreexplotación forestal selectiva, con la destrucción consecuente de amplias áreas de bosques tropicales en la región.

En conclusión, este capítulo presenta un análisis preliminar de la importancia combinada de la agricultura y la agroindustria en los países de ALC. De la información proporcionada, sólo se pueden extraer conclusiones aproximadas sobre el grado de transformación estructural de la agricultura primaria, la agroindustria, o la articulación entre ellas en el período analizado, dado que la experiencia es muy variada entre países. Este debe ser un tema de la agenda de futuras investigaciones. En general, se observó una cierta disminución de la proporción de la agricultura ampliada en la economía como consecuencia natural del desarrollo económico en la década de los setenta, con una cierta recuperación o mantenimiento de esa proporción en la década de los ochenta, lo que puede interpretarse como una característica sectorial de mayor resistencia a la crisis.

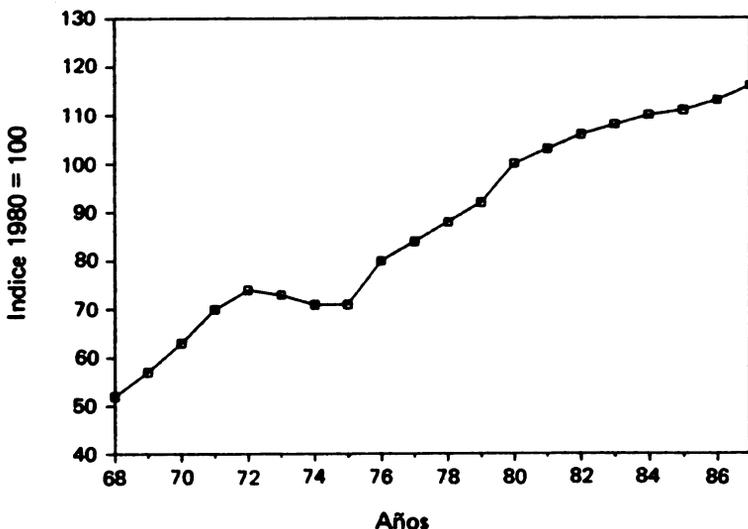


Fig. R.11. Producción industrial de maderas en América Latina. (Principales productores: América Latina).

## TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

### Cambio en el agro y el espacio rural en los países de América Latina y el Caribe

La aplicación de programas de estabilización y políticas de ajuste estructural en los países de ALC ha provocado transformaciones en el sector agropecuario y rural de la región. Estas políticas ya han afectado

el nivel y la composición del producto agropecuario, los patrones de empleo, los precios relativos y la distribución del ingreso entre diferentes grupos socioeconómicos del sector y del ámbito rural.

Es importante reconocer que la agricultura ha continuado creciendo en la mayor parte de los países de la región, aunque desaceleradamente durante los años ochenta, la "década pérdida" para el desarrollo de ALC. Esta resistencia a la crisis se explica por una menor dependencia de insumos importados y por la baja elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos que, al disminuir los ingresos, hace reducir en menor proporción el consumo de alimentos de la población.

A continuación, se presenta una revisión sumaria de los instrumentos de política macroeconómica de los programas de estabilización y ajuste, y un recuento preliminar de sus efectos sobre la agricultura y el sector rural (IICA 1989b; Thorbecke 1987). Cabe mencionar que los programas de estabilización, financiados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y los préstamos de ajuste estructural, extendidos por el Banco Mundial, tienen por objetivo restaurar y mantener los balances externos e internos de un país; y que los programas del Fondo están más orientados a restaurar el equilibrio de las cuentas en el corto plazo, mientras los préstamos del Banco Mundial se orientan a crear las condiciones para un incremento de la oferta agregada en el mediano plazo. Asimismo, los principales componentes de los programas de ajuste aplicados incluyen ajustes del tipo de cambio, políticas fiscal y monetaria, políticas de precios y salarios, y políticas comerciales.

El impacto de las devaluaciones cambiarias sobre la agricultura primaria en los distintos países ha sido influenciado por la importancia relativa de los cultivos transables y no transables del país, por la estructura y organización de la producción agrícola, y por la elasticidad de la oferta agrícola. Una distinción importante se debe hacer entre cultivos permanentes y cultivos anuales. Para los productos anuales, la respuesta de la oferta es más inmediata y ya se han observado importantes tendencias de sustitución de cultivos (caso de la soya) en algunos países del Area Sur (Argentina y Brasil). Por otro lado, en el caso de las plantaciones, los efectos de los nuevos precios sobre la oferta ha tomado algún tiempo para reflejarse en respuestas de oferta (frutas en Chile, cítricos en Brasil).

La estructura y organización de la producción agrícola determinan los efectos del ajuste sobre el empleo y la distribución de los ingresos. Si la producción y comercialización de cultivos transables, más favorecidos por

la devaluación cambiaría, estuviera en las manos de pequeños productores, la distribución del ingreso se habría mejorado. Lamentablemente, este no es el caso en las agriculturas de ALC, donde los cultivos transables son, en general, del dominio de grandes y medianos productores y la producción campesina se concentra en productos para el mercado doméstico.

Aunque los pequeños productores agrícolas hayan sido relativamente menos beneficiados por los procesos de ajuste, es probable que hayan mejorado su situación con respecto a la prevaleciente antes del ajuste. Así, es posible que los efectos indirectos del aumento de precios de los cultivos transables (trigo, por ejemplo) tengan un efecto positivo sobre la demanda de los productos domésticos sustitutos (maíz, sorgo o papas). Dado que estos productos tienden a ser producidos por pequeños agricultores, un limitado beneficio indirecto para estos últimos puede atribuirse a la devaluación.

Es importante resaltar el efecto de las transformaciones recientes en la agricultura de ALC sobre la composición de la producción por estratos de productores. Al respecto, la argumentación anterior podría sugerir una cierta tendencia a una disminución de la participación del sector de pequeños productores campesinos en la producción para la exportación e, inclusive, en la producción para el mercado interno, aún cuando la producción de alimentos por parte del sector campesino se incremente en términos absolutos. Aunque no existe evidencia empírica que confirme esta hipótesis, es importante señalar que un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) demuestra que el aporte de los estratos campesinos a la producción de cultivos transables y de exportación también es importante, con un 32% del total, y siendo de mayor importancia para café (41%), cacao y algodón. En consecuencia, estos sectores también se ven favorecidos, en cierta medida, por la nuevas orientaciones de la política (López Córdovez 1982).

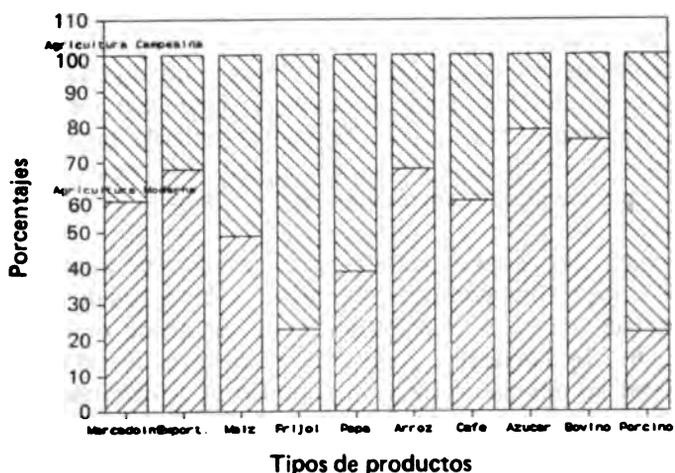
Una estimación aproximada de las dimensiones relativas de la agricultura empresarial y la agricultura de pequeños productores de ALC, se presenta en el Cuadro R.35, tomado del estudio mencionado (Fig. R.12). Allí se muestra que la pequeña producción campesina es más importante para los cultivos de ciclo corto (53%), en especial frijol, papa y maíz (excepto en Argentina). En términos globales, los pequeños productores campesinos aportan el 41% de la producción de alimentos para consumo interno, siendo su participación muy importante para la ganadería porcina (78%). La relevancia del sector de pequeños

productores campesinos en la producción de alimentos también se discute en Boucher (1989). Aunque esta participación podría haber sufrido variaciones en la última década, es probable que las tendencias generales descritas aún se mantengan.

**Cuadro R.35. América Latina: participación de agricultura empresarial y de pequeños productores a comienzo de los años setenta (porcentajes).**

Rubros	Agricultura empresarial	Pequeño productor
Productos consumo interno	59	41
Productos exportación	68	32
Cultivos permanentes	59	41
Cultivos ciclo corto	47	53
Maíz	49	51
Frijol	23	77
Papas	39	61
Arroz	68	32
Café	59	41
Caña de azúcar	79	21
Ganado bovino	76	24
Ganado porcino	22	78

Fuente: López Córdovez 1982.



**Fig. R.12. Agricultura moderna y campesina en América Latina y el Caribe. Participación por tipo de producto.**

El impacto de las políticas fiscal y monetaria sobre la agricultura han tenido un efecto más bien recesivo y negativo. Los instrumentos de política fiscal y monetaria que más han afectado la agricultura y el área rural son: reducción de subsidios y transferencias a familias rurales; disminución de gastos públicos en servicios a la agricultura; reducción de inversión pública en infraestructura agrícola y del área rural; y restricción de la disponibilidad de crédito rural.

Existe un cierto consenso es cuanto a que la eliminación de los subsidios indirectos y generalizados a los alimentos para el sector urbano y su sustitución por subsidios dirigidos a poblaciones objetivo ha significado un paso en la dirección correcta para los productores rurales. En algunos casos, aún la reducción del subsidio generalizado a algunos insumos agrícolas, como los fertilizantes, puede haber tenido efectos beneficiosos sobre la distribución del ingreso. Esto es así porque los beneficiarios de estos subsidios eran en mayor medida los grandes y medianos productores, porque estos sistemas produjeron mercados negros paralelos y especulativos, y porque estos esquemas crearon desabastecimiento y racionamiento de una disponibilidad limitada de fertilizantes a precios subsidiados.

Las transformaciones también abarcan la estructura de insumos, la tecnología de producción, y los costos de producción en la agricultura. Al incrementarse los precios relativos de los productos transables, era de esperar un cambio hacia el uso de técnicas más intensivas en mano de obra y menos intensivas en capital y en insumos importados. Por otro lado, al incrementarse la rentabilidad de los productos transables, en particular los productos de exportación, se dio paralelamente un aumento en tecnologías de uso intensivo de la tierra y de agroquímicos que maximicen la productividad por hectárea y minimicen los costos de producción por unidad de producto. Es muy importante enfatizar que los cambios en esas tecnologías de producción se observan a nivel de las unidades de producción agropecuarias, esto es, a nivel microeconómico.

Los cambios esbozados en tecnologías de producción y estructuras de insumos se comprueban a través del examen de las tasas de crecimiento de algunos factores de producción en la agricultura de América Latina (Cuadro R.36). Se demuestra que el ritmo de crecimiento de la demanda de fertilizantes se reduce drásticamente en los años ochenta a partir de los altos niveles observados en la década anterior: el promedio anual de crecimiento del consumo de abonos que era de 9.4% en 1970-1980 se reduce a solo 0.6% anual en el período 1980-1985. Pero la situación es aún más dramática para las importaciones de fertilizantes, que pasan de

una tasa de crecimiento anual de 7.9% a una reducción promedio de 2.8% anual. Asimismo, el número de tractores utilizados y el ritmo de su importación cambia drásticamente de una década a la otra. Las compras de tractores importados se reducen a un ritmo de 7% anual en los últimos años, lo que contrasta con una tasa de crecimiento de 5.5% anual en la década de los setenta.

**Cuadro R.36. Tasas de crecimiento en factores de producción para América Latina. Promedios anuales 1970-1985 (porcentajes).**

Insumos	1970-80	1980-85
<b>Abonos</b>		
Consumo	9.4	0.6
Importaciones	7.9	-2.8
<b>Tractores</b>		
Número en uso	4.8	3.1
Importaciones	5.5	-7.0

Fuente: FAO Trade Statistics (varios números), citado en De Janvry *et al.* 1989.

La innovación tecnológica ha demostrado ser uno de los complementos esenciales del progreso y la competitividad en muchos casos de éxito en la agricultura. En lo que respecta a la producción de pollos, uno de los sectores más dinámicos de la agricultura de ALC han interactuado varios factores, fundamentalmente la genética, la nutrición y la sanidad que redundan en la estructura de costos, en la productividad y en la sostenibilidad de las empresas (Cuadro R.37).

La innovación tecnológica requerida en los tiempos modernos tiene que ser integral. Así como en la producción de pollos, camarones y leche, se han identificado estos tres componentes básicos: genética, nutrición y sanidad, también en la agricultura estos tres aspectos son fundamentales. Un elemento que fusiona y da viabilidad a los aportes genéticos, nutricionales y sanitarios en la producción de cultivos es el manejo racional del agua. En los casos de mayor éxito de producción agrícola, como los de las frutas y hortalizas, el manejo eficiente del agua de riego ha sido básico. Ello es decisivo para la modernización agropecuaria en el futuro, precisamente por la necesidad que se tiene de

controlar los ciclos biológicos; disminuir la incidencia de las crecientes inestabilidades climáticas; controlar la calidad de los productos principalmente frutas y hortalizas y llegar oportunamente a los mercados.

**Cuadro R.37. Indicadores de avance tecnológico en el sector avícola en Perú.**

Año	Coficiente de conversión	Mortalidad	Período de desarrollo	Peso final
	kg de alimento por kg peso vivo	%	Semanas	kg
1954	4.0	15	13	1.0
1964	3.0	12	12	1.2
1971	2.9	10	11	2.0
1978	2.7	6	10	2.1
1985	2.3	5	8	2.2
1987	2.0	4	7	2.2

Fuente: IICA 1990.

**Cuadro R.38. Número de explotaciones lecheras según tipo y tamaño en Costa Rica.**

Tamaño de las explotaciones con tierra <sup>1</sup>	1973			1983		
	Ganaderas	Lecheras	Doble propósito	Ganaderas	Lecheras	Doble propósito
Menos de 2 ha	4 739	679	827	5 198	2 193	265
De 2 a menos de 10 ha	11 498	1 194	1 752	14 670	5 413	6 331
De 10 a menos de 50 ha	16 062	1 062	1 626	19 540	4 806	7 267
De 50 a menos de 200 ha	7 479	472	404	8 366	1 653	2 322
De 200 a menos de 1 000 ha	2 118	142	68	2 247	388	537
Más de 1 000 ha	262	9	1	192	19	46
<b>Total</b>	<b>42 158</b>	<b>3 558</b>	<b>4 678</b>	<b>50 214</b>	<b>14 472</b>	<b>18 768</b>
Número de vacas	n.d.	92 915	38 648	n.d.	335 135	251 211
Número de vacas/explotación	—	26.1	8.2		23.1	13.4

<sup>1</sup> Se excluyen las explotaciones sin tierra.

Fuente: IICA 1990.

Uno de los aspectos más importantes a considerar en la innovación tecnológica es el esfuerzo compartido de los sectores público y privado en el proceso de generación de tecnología. Ante los limitados recursos, pérdida de personal técnico calificado y capacidad de absorción del conocimiento de las instituciones públicas, la alianza con el sector privado es ineludible; y esta posiblemente será la mejor organización institucional ante la alternativa (de viabilidad aún no demostrada en ALC) de privatización de la investigación agropecuaria generalizada. Los casos de la fruticultura en Chile y la horticultura en México son reveladoras de alta complementariedad de esfuerzos entre las universidades, los sectores público, privado doméstico y las empresas transnacionales, que a su vez se han beneficiado del conocimiento e insumos disponibles en el mercado.

La organización de la empresa también requiere adaptarse al proceso de cambio, ya que no es posible aferrarse ni a patrones tecnológicos ni a formas de organización cuando evolucionan el mercado y el entorno económico. Aquellas unidades que han evolucionado y se han adaptado han sido exitosas. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, durante un período relativamente corto de diez años (1973 y 1983) se produce un cambio significativo en el sector ganadero, evidenciándose un incremento substancial de las unidades de producción de leche y de doble propósito, y una cierta disminución en el tamaño promedio de las explotaciones.

Un tema que es importante destacar es el relativo al grado y tendencias de concentración empresarial en algunos sectores de la agricultura y la agroindustria de los países de la región. A manera de ejemplo, el Cuadro R.39 presenta las estadísticas sobre el nivel de

**Cuadro R.39. Concentración de la producción en Argentina (porcentajes).**

<b>Estrato</b>	<b>1973</b>	<b>1973</b>	<b>1973</b>	<b>1984</b>	<b>1984</b>	<b>1984</b>
<b>Capacidad Mil t</b>	<b>Plantas</b>	<b>Empleo</b>	<b>VBP</b>	<b>Plantas</b>	<b>Empleo</b>	<b>VBP</b>
Mayor a 400	5.8	14.5	24.7	27.5	54.6	70.0
De 200 a 400	0	0	0	21.6	24.3	17.8
De 100 a 200	7.7	23.4	19	17.6	10.2	7.6
De 50 a 100	30.8	35.3	38.1	9.8	4.8	2.5
De 25 a 50	28.8	15.1	12.1	17.6	4.9	1.8
Resto	26.9	11.7	6.1	5.9	1.2	0.3
	100	100	100	100	100	100

concentración de las empresas del sector productor de granos en Argentina. Se demuestra que entre 1973 y 1984 se ha dado un proceso de concentración del número de plantas, del empleo y del valor bruto de producción en las medianas y grandes empresas del sector. Así, en términos de producción, las empresas medianas y grandes productoras de derivados del trigo y de soya representaban el 25% de la producción en 1973 y el 88% de la producción en 1984. Este proceso de concentración parece ser una característica de los principales procesos de modernización de la agricultura en ALC, como se evidencia en el desarrollo de las frutas en Chile, las hortalizas en México, los cítricos y la soya en Brasil y las aves en Perú (IICA 1990). (Ver también Anexo: Cuadros A-3, A-4 y A-5).

En relación con el recurso tierra de que dispone la agricultura en la región, hay que señalar que existe amplia evidencia de una clara tendencia a incrementar el área arable y de pastos, a expensas de una reducción de las áreas forestales tropicales de la región (Arnade *et al.* 1990), (Cuadro R.40).

**Cuadro R.40. Tierra agrícola en América Latina y el Caribe.**

Año	Arable- permanente	Pastos	Agricultura	Forestas
1968	140.4	515.0	655.4	1 058.1
1969	141.3	518.2	659.5	1 053.9
1970	142.2	521.6	663.8	1 049.8
1971	144.5	524.1	668.6	1 045.6
1972	146.9	526.7	673.6	1 041.4
1973	149.2	529.4	678.7	1 037.2
1974	151.5	531.9	683.4	1 032.9
1975	153.5	534.7	688.3	1 028.6
1976	156.8	536.2	693.0	1 022.8
1977	159.8	537.9	697.7	1 017.3
1978	162.6	539.3	702.0	1 011.3
1979	165.3	540.8	706.1	1 005.6
1980	168.0	542.5	710.5	1 000.1
1981	170.6	543.8	714.4	994.9
1982	172.8	545.0	717.9	989.7
1983	173.0	546.1	719.1	984.5
1984	173.6	547.2	720.8	979.4
1985	174.7	548.2	723.0	974.2
1986	175.9	549.3	725.1	869.3

Fuente: Arnade *et al.* 1990.

Esta tendencia a la ampliación de la frontera agrícola en ALC en las dos últimas décadas no ha sido suficiente para compensar el alto crecimiento demográfico. En consecuencia, se ha dado en forma paralela una disminución de la disponibilidad de tierra agrícola por habitante, lo que ha incidido también en un incremento de la intensidad de uso de este recurso. Aunque una mayor intensidad de uso de la tierra agrícola no necesariamente implica una disminución de su calidad, existe una alta posibilidad que así ocurra y otros indicadores aproximados de la calidad de los suelos, tal como uso de fertilizantes por hectárea, así lo confirman.

En consecuencia, en el análisis de transformaciones de la agricultura en la región deben incorporarse las tendencias estudiadas de disminución de la cantidad y calidad de los recursos naturales en general, y de los suelos agrícolas y las áreas forestales tropicales en particular.

Finalmente, en esta sección sobre transformaciones de la agricultura y el medio rural en ALC es necesario referirse al tema de la producción ilícita de coca y cocaína, aspecto que ha trastocado la organización productiva agraria y afectado la sociedad entera de algunos países como Bolivia, Colombia y Perú (Gómez 1989).

A partir de la década de los setenta y como consecuencia de un desarrollo importante de un mercado de consumo externo para los derivados de la coca, principalmente en los Estados Unidos de América, se amplían considerablemente las áreas dedicadas a este cultivo, alcanzando en la actualidad proporciones alarmantes. Así, se estima que más de 200 mil hectáreas de coca han sido plantadas en los valles andinos y la ceja de selva en el Perú.

Entre los efectos socioeconómicos más importantes de los cultivos ilícitos y el narcotráfico se incluyen: alteración del patrón productivo agrícola; afectación de la integración familiar por migraciones inestables; efectos monetarios no controlables en las zonas productoras; circuitos comerciales que distorsionan los mercados internos; fijación de salarios en dólares, lo que provoca distorsiones en el mercado del trabajo; contracción de la oferta alimentaria; afectación de valores morales y de identidad nacional; hábitos indeseables de consumo; intensificación de la narcoadicción en la población campesina; creación de sensación de bonanza, falsa riqueza e ilusión especulativa; alteración de la relación entre los valles y el trópico y degradación de recursos y forestas; fuga de capitales y multiplicación del contrabando; desplazamiento de recursos financieros hacia centros productores de coca; profundización del minifundio tropical y acentuación de la distribución regresiva del ingreso (IICA 1989a).

Recapitulando lo tratado en esta sección, podemos postular que tanto los procesos de ajuste estructural aplicados en la mayoría de las economías de ALC como la dinámica de los mercados internos y externos han provocado transformaciones estructurales en el sector agropecuario y rural de la región. Estos cambios han significado también una transformación de la organización productiva e institucional, a través de nuevos esquemas de liberalización de mercados internos, desregulación económica y liberalización comercial externa de la agricultura de la región. Estos procesos ya han afectado la estructura del producto agropecuario, el empleo y la distribución del ingreso entre diferentes grupos socioeconómicos del sector agropecuario, agroindustrial y del ámbito rural. En general, se puede concluir que el dualismo entre la agricultura moderna y la tradicional persiste, e inclusive, puede haberse acrecentado en la realidad actual de ALC. Asimismo, la brecha tecnológica entre la agricultura comercial y la campesina ha aumentado, y en consecuencia, persisten ciertos factores estructurales que explican la pobreza rural.

### **Dinámica y cambios en la alimentación y la industria agroalimentaria**

En el período de aplicación del modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones, se fue conformando en ALC una orientación del consumo de alimentos, en función de las necesidades alimentarias de una creciente población urbana. El crecimiento de los ingresos, el estilo más rápido de la vida en las ciudades, los nuevos patrones de educación, la transnacionalización de la información, la dependencia económica y cultural, fueron factores que determinaron un patrón de consumo alimentario de mayor similitud con los imperantes en los países desarrollados.

La evolución de la agroindustria de producción de alimentos de consumo masivo siguió, en general, el patrón de las nuevas preferencias, de la transnacionalización de las empresas y del abastecimiento de productos agrícolas de clima templado. Así, en algunos países de ALC la industria molinera y de panadería se desarrolla con base en el procesamiento de trigo importado, la industria aceitera con base en la extracción de aceite de semillas oleaginosas importadas, y la industria láctea con base en importaciones de insumos lácteos (leche en polvo, aceite de mantequilla).

En consecuencia, el proceso de producción, procesamiento y comercialización se fue modificando gradualmente para satisfacer la demanda alimentaria de la sociedad urbana de ALC. El procesamiento

era más eficiente para materias primas importadas con fácil acceso a los puertos cercanos a las ciudades. Esta tendencia creó grandes desafíos a los productores agrarios de zonas con limitado acceso para su participación eficiente en los mercados. El resultado fue una relativa especialización de la agricultura tradicional en aquellos rubros no atendidos por la oferta internacional de productos básicos.

Hay que recordar que en la primera etapa del desarrollo industrial latinoamericano, las agroindustrias de procesamiento elemental de productos básicos jugaron un papel fundamental, orientando su producción esencialmente al mercado internacional. Los ejemplos abundan: el café, el cacao, el azúcar, son tan solo algunos de los desarrollos agroindustriales que desde principios de siglo se difundieron en la región (Jacobs 1989).

Cuando el desarrollo económico comienza a girar en torno a la sustitución de importaciones, las agroindustrias concentran su atención en la demanda nacional. En la actualidad, se observa que en la mayor parte de países de la región, un gran porcentaje de la producción agroindustrial está destinado al mercado interno.

Un rasgo que es importante destacar en la agroindustria latinoamericana orientada al mercado interno es la importante presencia de capital extranjero. La transnacionalización afecta a la agroindustria no solo por la participación directa sino también por la configuración estratégica de la "dieta objetivo" de la región, a través de los patrones de producción de esta industria. Diversos autores coinciden en que la presencia de la empresa extranjera trajo consigo una notable transnacionalización de los hábitos de consumo alimentario de los sectores medios y altos de la región (Fainzylberg 1983).

Pero el fenómeno de transnacionalización de la dieta alimentaria excede con mucho a las empresas extranjeras. Las sociedades latinoamericanas han tendido a reproducir, en directa proporción a sus posibilidades, los hábitos de consumo de la sociedad estadounidense. El patrón de consumo alimentario de los Estados Unidos es así una pauta de referencia básica para comprender el sesgo que toman las dietas alimentarias de los países latinoamericanos (Jacobs 1989). En consecuencia, la transnacionalización y uniformidad de la dieta ha tendido a difundir un patrón de desarrollo agroindustrial bastante similar en los países de la región.

El proceso de desarrollo agroindustrial para el mercado interno tiene dos características relevantes. Por un lado, se constata un cierto control sobre complejos agroindustriales estratégicos por parte de empresas extranjeras (aceites vegetales, lácteos, carne aviar). Por otro lado, se da una elevada participación extranjera en productos de alto dinamismo, muy diferenciados, que pueden denominarse "productos modernos"; tal es el caso del café instantáneo, pastas y galletas envasadas, confituras y chicles, cereales para desayuno, etc. Esos productos están esencialmente asociados a la publicidad y en la mayor parte de los países suelen ser el principal punto de contacto de la población de menores recursos con los bienes agroindustriales alimentarios (Jacobs 1989).

Los ajustes macroeconómicos de la última década también han provocado severos efectos en el nivel y la estructura del consumo, principalmente de los grupos sociales más pobres de los países. Dado que el ajuste requirió de incrementos de los precios reales de los alimentos, reducción de los salarios reales, y disminución de los gastos del gobierno en programas sociales, los efectos del ajuste sobre los pobres han tenido un carácter negativo y severo (Pinstrup-Andersen 1988).

La estructura de consumo de alimentos resulta significativamente afectada, dado que el consumo de los grupos pobres está sesgado en una gran medida hacia la alimentación. Los efectos indirectos son una desinversión en capital humano vía el deterioro de los niveles de nutrición, salud y educación y una inestabilidad política que afecta, a su vez, el clima de inversión y el crecimiento económico.

Reducciones en el consumo de alimentos de los grupos más pobres durante períodos de procesos de ajuste ha sido documentada para algunos países: se demuestra que esas reducciones están inversamente correlacionadas con el nivel de ingreso y que los grupos de altos ingresos no han sufrido reducciones en el consumo de alimentos (Pinstrup-Andersen 1988). Así, tanto el nivel absoluto del consumo de alimentos por los grupos pobres como la distribución relativa de alimentos por estratos de ingreso se ha deteriorado. Dado el muy bajo nivel de la ingesta de calorías y nutrientes de los grupos pobres antes del ajuste, estas reducciones observadas han tenido efectos nutricionales negativos, aún cuando las familias hayan tratado de enfrentar la adversidad de modos variados. Un mecanismo usado es la sustitución de alimentos. Por ejemplo, el consumo de alimentos que representan calorías baratas, esto es, carbohidratos, se mantuvo en algunos países en períodos de aguda crisis económica, mientras que el consumo de proteínas y grasas

se redujo fuertemente (Pinstrup-Andersen 1988). Más aún, en los países de ALC el aumento del consumo per cápita de trigo fue mayor en los años ochenta que en la década anterior porque era racional aumentar las importaciones de productos baratos con precios deprimidos internacionalmente.

La escasa información existente proporciona información sobre una situación nutricional en deterioro, con sus efectos consecuentes sobre la mortalidad infantil, la morbilidad y mortalidad de la población mayor, y la salud y el bienestar general de la población. Los factores claves que explican este deterioro nutricional son básicamente los mencionados anteriormente: el ingreso real de los pobres, los precios de los alimentos y el acceso a los programas de asistencia. Las tendencias perversas observadas en estos tres factores, como resultado de la crisis y de los programas de ajuste, han sido documentadas ampliamente (Pinstrup-Andersen 1988).

Las políticas de ajuste que afectan a los pobres no deben justificarse con el argumento de que la ausencia de ajuste los afectaría aún más. El desafío es diseñar y ejecutar un ajuste con equidad, que permita a la vez alcanzar los objetivos de eficiencia económica y de protección del bienestar de los grupos pobres. Esto implica, entre otras cosas, la necesidad de diseñar paralelamente a las políticas de ajuste, programas de compensación social para mitigar los efectos sobre los pobres. Así lo han reconocido los gobiernos y los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial 1990), pues la aplicación de estas políticas puede estar generando un cambio estructural en la alimentación y la producción alimentaria en algunos países de la región.

Dado lo anterior, se puede concluir que un serio esfuerzo de investigación es necesario para analizar la relaciones de causalidad entre los programas de ajuste y la estructura de consumo de alimentos de la población de los países de la región por diferentes estratos de ingreso. La información recolectada, aún cuando es escasa, nos da una indicación de que se han estado dando grandes cambios en los *status* de seguridad alimentaria, nutrición de la población, y estructura de la demanda de alimentos.

Estos cambios en la demanda repercuten también sobre la estructura de la oferta agropecuaria y de la producción agroindustrial de los países de la región. Aunque se espera que la producción masiva de alimentos para las ciudades se mantenga, es posible esperar una cierta reconversión industrial que permita un desplazamiento de la oferta en favor de

alimentos producidos con materias primas agrícolas con un mayor componente nacional (por ejemplo, harina de maíz en lugar de harina de trigo; aceites de semillas oleaginosas locales en vez de oleaginosas importadas, etc.). La documentación de los cambios estructurales de la canasta de consumo y la estructura de producción del sector agroalimentario en algunos países de la región, contribuirá al análisis de las políticas más apropiadas para orientar la reactivación, la modernización con equidad y el futuro desarrollo del sector agrícola y agroalimentario de las economías de ALC.

Finalmente, en esta sección sobre los cambios en la estructura de la demanda agroalimentaria también es importante referirse a las nuevas tendencias de los patrones de consumo en los países desarrollados. Ello es importante no solo por la influencia que esos nuevos patrones tienen y tendrán sobre la demanda agroalimentaria en ALC (el "efecto demostración") sino por sus probables efectos de transformación de la estructura productiva en nuestros países para satisfacer esas nuevas demandas, a través de nuevas o mayores corrientes comerciales.

La década de los ochenta se caracterizó por una refinación de la demanda de los consumidores de los países desarrollados por productos de mayor calidad, mejor presentación, nuevos gustos, y por las exigencias de menor cantidad posible de residuos químicos. Es seguro que los productos de la "agricultura orgánica" continuarán ganando adeptos en la década de los noventa (Piñeiro 1990; Stutt 1989). Estos cambios de estructura de demanda en los países desarrollados ya han significado una cierta reorientación de los recursos productivos del agro de ALC para satisfacer estos nuevos hábitos de consumo. Así, entre los casos de modernización exitosa en ALC se encuentran la producción de flores en Colombia, uvas de mesa en Chile, hortalizas frescas en México, camarones en Ecuador.

## LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES INTRA E INTERSECTORIALES

### Introducción

La discusión y evidencias que serán presentadas a continuación, parten del reconocimiento explícito hecho en el Apartado anterior sobre la **agricultura ampliada**, definida esta como el complejo agropecuario-agroindustrial y agroalimentario. Es decir, el nuevo concepto de agricultura incluye un subsector de producción o de cultivo de la tierra y

cría de especies, y un subsector transformador de productos primarios que da origen a productos para el mercado doméstico e internacional, para consumo humano e industrial, y a subproductos tales como concentrados para alimentación animal.

Tomando en consideración lo anterior, se discuten en estas secciones los encadenamientos intrasectoriales y los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de la agricultura ampliada. Más allá del contexto económico, la importancia de reconocer estos eslabonamientos radica en la organización social y empresarial prevaleciente y sobre la cual se sustenta la actividad productiva. Las relaciones intrasectoriales son la base tanto de la articulación productiva al interior del complejo agropecuario agroindustrial, como probablemente, de la búsqueda de una alianza entre productores de cultivos y crías y agroindustriales. Esto es fundamental sobre todo en momentos en que se acelera la apertura económica y donde por lo menos a corto plazo, se corre el riesgo de una agroindustria que use más productos primarios importados. Esta articulación y progreso hacia una integración vertical es también importante como un mecanismo para ayudar a superar las condiciones de pobreza en el área rural, vía una agroindustria en manos de pequeños y medianos productores organizados, ya que es evidente que aun con grandes incrementos en la productividad de los cultivos, no se podrán lograr significativos aumentos en los ingresos para que los pobres rurales dejen de serlo.

Los encadenamientos hacia atrás del complejo agropecuario-agroindustrial son los que se han establecido con las industrias productoras de fertilizantes, plaguicidas y agroquímicos, otros insumos, maquinaria y servicios para la producción. En muchos casos, esas industrias son aún precarias y los servicios para la producción agrícola son casi inexistentes o se encuentran en manos del Estado. Como se verá más adelante, el proceso de modernización requiere cantidad de servicios que encuentran en la "dinamización" de la agricultura una gran oportunidad de expansión. Un proceso de innovación tecnológica en la agricultura primaria y una mayor articulación con la agroindustria serán viables por industrias que, si bien no son posibles en todos los países, pueden desarrollarse considerando economías de escala favorecidas por los procesos de integración subregional. Sin embargo, en este sentido, es muy importante estar consciente de los peligros del proceso de reubicación de las industrias contaminantes desde los países desarrollados hacia ALC y otras regiones.

Los **encadenamientos hacia adelante** del complejo agropecuario-agroindustrial se dan principalmente vía los servicios de transporte, facilidades de almacenamiento y refrigeración, sistemas de mercadeo, servicios de propaganda y educación del consumidor, todos los cuales permiten que la producción del complejo agropecuario-agroindustrial sea puesto en manos del consumidor doméstico o internacional. Este nexo con el sector consumidor es fundamental y de no establecerse en la forma más adecuada seguirá siendo, como en el pasado, el "talón de Aquiles" de las propuestas para el desarrollo de la agricultura. En la región se han dado importantes cambios en estos encadenamientos vía las redes de distribución de comerciantes minoristas, supermercados, redes de frío, facilidades portuarias, etc.

A continuación se describen y analizan estos encadenamientos, algunos de los cuales han surgido como parte de los procesos de modernización.

### **Eslabonamientos intersectoriales en la agricultura de América Latina y el Caribe**

La modernización de la agricultura de ALC es un requisito para impulsar su crecimiento y su contribución al desarrollo económico general. Dada la necesidad creciente de elevar el nivel de actividad económica y de exportar, de generar ventajas comparativas dinámicas, de continuar el proceso de apertura de las economías, de enfrentar un contexto de mercados mundiales sumamente competitivo, es indudable que la agricultura de ALC podrá tener un papel relevante siempre y cuando se tecnifiquen, se diversifiquen, y capitalicen a escala nacional los efectos multiplicadores generados por su creciente interdependencia sectorial. Esta necesidad de modernización agrícola es un requisito para su supervivencia y el argumento principal para la reconsideración de su papel en el crecimiento económico.

Los principales argumentos que justifican una relativa prioridad para la agricultura de ALC y su modernización, son las tangibles posibilidades tecnológicas en el agro, su capacidad de generación de divisas y empleo, y su capacidad de generar efectos multiplicadores y nueva actividad económica en los demás sectores de la economía (Piñeiro 1988).

La tecnología es el principal determinante del desarrollo económico de las naciones ya que es fuente primordial del aumento de productividad y porque afecta toda la organización productiva, e inclusive, origina cambios en la estructura social. En la agricultura, en especial, esto significa un

cambio cualitativo fundamental, pues la productividad agropecuaria y las ventajas comparativas que hasta ahora se definían por la abundancia y calidad de los recursos naturales, hoy están más determinadas por el conocimiento y el desarrollo tecnológico. Esto significa que para mantener e incrementar la eficiencia relativa del agro regional es necesario lograr un adecuado nivel tecnológico que permita aprovechar la excelente calidad de sus recursos productivos. La naturaleza del desarrollo tecnológico en los últimos años, sobre todo en las ciencias biológicas, pone en evidencia aspectos particulares que los países de la región deberán ponderar con cuidado para no quedar definitivamente rezagados en esta materia.

A pesar de los importantes aumentos en la productividad agrícola de la región, en muchos países aún existe un importante margen para mejorar, sin mayores inversiones, los rendimientos y la productividad de la mano de obra. El incremento de la productividad, tanto en la agricultura comercial como en la tradicional, generaría mayores ingresos externos netos —por medio del aumento de las exportaciones y la disminución de las importaciones— y la expansión del mercado interno. Asimismo, una mayor eficiencia permitiría mejorar la rentabilidad sin que fuera necesario cambiar los precios relativos, generando un excedente económico para reactivar el crecimiento.

Se puede afirmar que no hay otro sector económico que cuente con mayor capacidad para mejorar la balanza comercial de los países de ALC por unidad de inversión. Las perspectivas de las exportaciones industriales en general aparecen limitadas, no sólo por las restricciones comerciales en los mercados de destino sino porque en muchos casos se trata de estructuras no competitivas, que crecieron al amparo de la protección arancelaria y para-arancelaria y que requieren de grandes inversiones de transformación industrial o de costosos programas de promoción para competir en los mercados externos. Asimismo, la agricultura tiene, en general, un menor coeficiente de insumos importados/valor bruto de producción (VBP) que el resto de los sectores económicos y una mayor relación valor agregado/VBP, lo cual proporciona, por un lado, posibilidades de expansión sin afectar divisas y, por el otro, una gran movilización de recursos nacionales por unidad de producto (Mandler 1987; Piñeiro 1988).

Además, la modernización de la agricultura implica un aumento de las interdependencias con la industrias hacia atrás (proveedoras de insumos) y hacia adelante (elaboradoras) y la generación de importantes efectos multiplicadores sobre la actividad económica en general. La tecnificación

agrícola provoca el aumento de la demanda por insumos de origen industrial, lo que en diversos países ha dado lugar a importantes desarrollos industriales (maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas, etc.) y tiene obviamente un enorme potencial. La posibilidad de incorporar tecnologías de punta en estos procesos industriales (robótica e informática en la maquinaria agrícola, biotecnología en la producción de semillas, etc.) confiere aún más atractivo a este tipo de evolución industrial.

Por otro lado, la elaboración de la producción primaria agropecuaria no se aprovechó adecuadamente en el pasado y elevadas cantidades de materias primas agrícolas fueron exportadas como tales, lo cual impidió capitalizar internamente el efecto multiplicador de la agricultura. Esto obedeció en cierta medida a las políticas aplicadas en los países desarrollados de destino de la exportación y a cierto menosprecio por este tipo de desarrollo industrial, considerado "poco avanzado". Este es un tema central que debe revisarse dado que las condiciones están cambiando. La perspectiva de una mayor liberalización del comercio internacional y la posibilidad de incorporar tecnologías ultramodernas (aplicaciones de la biotecnología) a los procesos de elaboración de materias primas agrícolas, otorgan un enorme potencial a la agroindustria procesadora y abren un nuevo campo para la diversificación de productos elaborados a partir de materias primas agropecuarias.

La magnitud de los encadenamientos hacia atrás de la agricultura se estima en Mandler (1987) tomando una muestra de 11 países de América Latina, observándose que prácticamente el 30% del valor bruto de la producción agropecuaria (VBPa) corresponde a consumos intermedios nacionales provenientes de otros sectores (Cuadro R.41). Por otra parte, un 38% del VBPa se industrializa en otros sectores de la economía, evidenciando los efectos multiplicadores hacia adelante que acarrea la "dinamización" de la agricultura. La verdadera dimensión de estos valores queda al descubierto si se considera que los consumos intermedios del conjunto de la economía representan para este grupo de países un 34% del VBP total de la economía.

Los indicadores de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del Cuadro R.41 son solamente estimadores simples de la magnitud de esos encadenamientos (Mandler 1987). En efecto, estos indicadores cuantifican los efectos directos solamente y son, por consiguiente, estimadores parciales que pueden subvaluar el nivel real de los encadenamientos. Así, el consumo intermedio de la agricultura solo mide el encadenamiento posterior de primer grado de la agricultura; habrá encadenamientos de

segundo grado que corresponden a los insumos nacionales para producir los insumos agrícolas, y así sucesivamente.

**Cuadro R.41. Indicadores simples de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante (%).**

País	CINa/VBP <sub>a</sub>	CINt/VBP <sub>t</sub>	PIa/VBP <sub>a</sub>
Argentina	39	44	49
Bolivia	14	22	17
Brasil	24	42	69
Costa Rica	35	29	7
Chile	42	42	56
Guatemala	10	27	17
Haití	6	20	24
México	27	34	57
Nicaragua	30	32	41
Perú	52	42	30
Uruguay	38	36	53
Promedio	29	34	38
Valor máximo	52	44	69
Valor mínimo	6	20	7

CINa = Consumo intermedio nacional agrícola

CINt = Consumo intermedio nacional total

PIa = Producción intermedia agrícola

Las estimaciones provienen de las matrices insumo-producto de los países.

Fuente: Mandler 1987.

Adicionalmente, las matrices insumo-producto utilizadas en el estudio citado, no registran la demanda de tractores y maquinaria agrícola en la columna de insumos, dado que esta es una transacción que no se considera de cuenta corriente sino de cuenta capital. La consideración de estas demandas por equipamiento agrícola haría subir significativamente los estimadores de eslabonamientos hacia atrás de la agricultura de los países de la región.

En tercer lugar, los encadenamientos deberían considerar tanto el consumo intermedio de origen nacional como de origen importado; así, el conocimiento de la proporción de insumos importados utilizados en la actividad agropecuaria permitirá conocer la potencialidad de eslabonamientos posibles de la agricultura con la industria, si se llegaran a establecer a nivel nacional (o subregional para explotar apropiadamente las economías de escala) nuevas industrias productoras de esos insumos que son actualmente importados. En todo caso, una metodología de estimación más formal de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante de la agricultura y demás sectores se puede encontrar en Schultz (1977), Deutsch y Syrquin (1989) y Harthoorn y Wossink (1987).

La elaboración de nuevas estrategias que permitan capitalizar en los ámbitos nacional y regional el dinamismo inducido por la agricultura, unido a la adecuada localización geográfica de las plantas industriales, permitiría crear empleo en las zonas rurales, lo que ayudaría a atenuar el desempleo y la pobreza rural. A lo anterior se añadiría el efecto "dinamizador" de la producción del sector de la agricultura tradicional de pequeños productores y campesinos por aumentos de la demanda agregada de la economía en su conjunto.

Adicionalmente, las posibilidades de diversificar la oferta agrícola exportable constituyen otro aporte potencial del sector agricultura al crecimiento económico. Como ya se observó, los cambios en la estructura de la demanda en los países desarrollados determinan la necesidad de diversificar la actual estructura de producción en la búsqueda de productos más elaborados, que incluyan nuevos estilos de consumo en esos países. Hay varios ejemplos exitosos de este tipo (flores en Colombia, uvas de mesa en Chile, camarones en Ecuador, etc.) y que en el futuro podrían multiplicarse, constituyendo una sólida base de ingreso de divisas para el crecimiento económico (IICA 1990).

Existe, entonces, una clara oportunidad para generar un importante eje de acumulación en torno a la "dinamización" de la agricultura de ALC. Para ello debe abandonarse el antiguo concepto de la agricultura como sector primario y sustituirlo por el de complejo agroindustrial integrado y tecnificado; desechar la vieja controversia agricultura frente a industria, y entender que existe una clara posibilidad de crecimiento balanceado conjunto. La creación de un polo de crecimiento económico en torno a la agricultura tiene, además, la virtud de promover un desarrollo industrial sobre bases competitivas de orden internacional —como son las materias primas agrícolas— y, por ende, contribuir al incremento de las manufactu-

ras exportables, en forma coherente con los requerimientos de mayor apertura económica.

### **Indicadores de vinculación hacia adelante de la agricultura con el comercio y los servicios**

Como se señalara anteriormente, ALC hoy en día se enfrenta a la necesidad creciente de exportar, en función de sus ventajas comparativas, y de competir con la producción internacional a través de un proceso de mayor apertura de sus economías. Asimismo, se afirmó que no existe otro sector económico que cuente con mayor capacidad para mejorar la balanza comercial por unidad de inversión, tanto a través de mayores ventas externas como por el lado de una sustitución de importaciones por mayor producción nacional.

En primer lugar, la exportación agropecuaria constituye una fuente importante de divisas para un número considerable de países de la región. Algunos indicadores de la importancia relativa de las exportaciones agropecuarias con respecto al total tanto de la producción agrícola como de las exportaciones, para países seleccionados de ALC, se presentan en el Cuadro R.42 tomado del estudio de Mandler (1987). Allí se puede notar que algunos países tienen una clara orientación exportadora, como es el caso de los tres centroamericanos considerados, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Para estos países, las exportaciones agrícolas representan del 27 al 47% del producto agrícola y entre el 34 y el 58% de las exportaciones totales. También es notable el papel que desempeñan las exportaciones agrícolas en Uruguay.

Además, la agricultura en ALC también tiene un menor coeficiente de insumos importados por unidad de valor bruto de producción que el resto de los sectores de la economía, aunque este componente importado varía según se refiera a la agricultura moderna o a la tradicional. El Cuadro R.42 registra un componente importado de la agricultura de sólo 2%, para una muestra de países, lo que se compara con un nivel de 7.3% para la economía global en esos mismos países. Esto puede demostrar las mayores posibilidades relativas de expansión de la producción del sector agrícola sin afectar las reservas de divisas.

Por otro lado, hay ciertos países para los cuales la exportación agropecuaria directa es poco significativa, como es el caso de México y Perú. Sin embargo, esto puede deberse a que el estudio citado no considera las vinculaciones de la agricultura con el resto de la economía. En algunos casos, la agricultura produce materias primas que sufren un

proceso mínimo de elaboración, para luego ser exportadas en la forma de un producto que ya es considerado de origen industrial. Esto sucede en el caso de Perú para el algodón, que al exportarse como fibra natural desmotada queda registrado en las estadísticas como un producto industrial.

**Cuadro R.42. Indicadores de vinculación de la agricultura con el exterior.**

	Ea/VBP <sub>a</sub>	Ea/Et	Ma/VBP <sub>a</sub>	Mt/VBP <sub>t</sub>
Argentina	12	19	0.8	4.8
Bolivia	3	7	0.4	5.4
Brasil	4	9	0.5	2.7
Colombia	5	12		
Costa Rica	47	58	2.2	16.4
Chile	9	19	3.9	9.0
Ecuador	18	17		
Guatemala	41	52	4.3	6.2
Haití	20	17	0.7	13.3
México	2	6	0.7	2.7
Nicaragua	27	34	5.9	9.6
Perú	3	6	1.6	7.2
Uruguay	22	35	1.2	3.3
Promedio	16.4	22.4	2.0	7.3
Valor máximo	47	58	5.9	16.4
Valor mínimo	2	6	0.4	2.7

Ea/VBP<sub>a</sub> = Exportaciones agrícolas/VBP agrícola

Ea/Et = Exportaciones agrícolas/Exportaciones totales

Ma/VBP<sub>a</sub> = Insumos imp. agrícola/VBP agrícola

Mt/VBP<sub>t</sub> = Insumos imp. total/VBP total

Las estimaciones provienen de las matrices insumo-producto de los países.

Fuente: Mandler 1987.

Asimismo, la importancia de la exportación agrícola parece subestimada para Argentina y Colombia en el Cuadro R.42. Esto se explica porque las ventas externas de café tostado o molido son consideradas como una exportación de carácter agroindustrial en Colombia, subestimando así la importancia de las exportaciones en el producto sectorial y en el total de las exportaciones. Este solo cambio alteraría completa-

mente el indicador de exportaciones agrícolas (Ea)/exportaciones totales (Et) de Colombia en el Cuadro R.42, cambiándolo del 12% de las exportaciones totales al 41%. En el caso de Argentina, las exportaciones de granos y derivados se clasifican como un producto de la industria de molinos y no aparecen en el sector agrícola de la matriz insumo-producto correspondiente; cuando se consideran las exportaciones de granos la proporción de las exportaciones agrícolas argentinas en el total supera al 70%. Una situación similar se produce en Brasil, donde se estarían considerando las exportaciones de aceite de soya y jugos de cítricos como exportaciones industriales y no agrícolas.

Lo anterior hace evidente la necesidad de investigación futura para visualizar mejor el papel de la agricultura ampliada en las exportaciones. Estos estudios deben considerar los productos de exportación de las agroindustrias y los efectos indirectos de las actividades de exportación en otras ramas de la economía (por ejemplo textiles) sobre la producción agrícola. Esto requerirá considerar los encadenamientos hacia atrás de todas las exportaciones clasificadas como industriales para analizar el componente de producción agrícola incorporado en ellas.

Asimismo, debe insistirse en los efectos multiplicadores ya demostrados, de que un incremento de las exportaciones y de la producción agropecuaria y agroindustrial genera un importante efecto "dinamizador" en el conjunto de la economía a través de los encadenamientos señalados en el punto anterior, con las industrias proveedoras y con el sector servicios, y a través de la generación de nuevos ingresos que implicarán mayores niveles de demanda para todos los sectores de la economía.

Al respecto, los encadenamientos con los sectores terciarios son particularmente importantes en el caso de las actividades de exportaciones agropecuarias y agroindustriales. La actividad de exportación es en sí misma una actividad comercial, que genera necesidades y demandas de servicios de otras ramas económicas del sector terciario. En particular, esta actividad requiere de servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo; servicios de carga y descarga en muelles y puertos; seguros; almacenaje y refrigeración; servicios de comunicaciones radiofónicas y telefónicas con el exterior; servicios de informática y computación; servicios profesionales de *marketing* y publicidad; y servicios financieros, entre otros.

En conclusión, el análisis anterior muestra una fuerte vinculación de la agricultura con el comercio exterior de exportación en la mayoría de los

países de ALC. En algunos casos, esta vinculación es de naturaleza indirecta, a través de productos básicos agropecuarios usados para la producción de bienes exportables. En todo caso, el análisis intenta demostrar una mayor capacidad relativa de la agricultura ampliada para coadyuvar en lo inmediato a incrementar el saldo positivo de la balanza comercial y a reactivar las economías de ALC.

## **MODERNIZACION AGRICOLA Y EFECTOS MULTIPLICADORES VIA LOS ESLABONAMIENTOS INTERSECTORIALES**

En la nueva concepción del papel de la agricultura ampliada en el desarrollo económico es esencial su modernización de manera que se incremente la eficiencia en la agricultura y la agroindustria, se alcance competitividad internacional, se favorezca el crecimiento de ingresos en la agricultura tradicional y moderna, se canalice el excedente para financiar el proceso de acumulación en el sector y se incentiven los vínculos de demanda y oferta con el resto de la economía (Adelman 1984).

El proceso de transformación de la agricultura de ALC en la última década ha derivado, en algunos países y subsectores, en el robustecimiento de las relaciones intersectoriales. Esto es evidente en las experiencias estudiadas de procesos de modernización agrícola en la región (IICA 1990), donde se documenta la generación de nueva actividad económica a través de nuevos eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante de los subsectores modernizados. Se destaca en esos procesos la aparición de nuevos vínculos entre la agricultura, las industrias de insumos y de procesamiento, el sector doméstico productor de bienes de capital, y el sector servicios. En relación con estos últimos, se demuestra que en algunos casos la eficiencia en estos servicios de apoyo es determinante en la creación de ventajas comparativas.

Los estudios de casos de procesos de modernización de la agricultura de ALC muestran que el exitoso desarrollo de la producción y la exportación, aun dentro de la crisis de los ochenta, estuvo determinado o facilitado por la existencia de políticas macro y sectoriales apropiadas, la dinámica de los mercados, la innovación tecnológica, la eficiencia en el manejo empresarial y la organización de los productores. Los ocho estudios de casos seleccionados incluyeron granos en Argentina, soya en

Brasil, flores en Colombia, lácteos en Costa Rica, frutas en Chile, camarones en Ecuador, hortalizas en México y aves en Perú.

Las relaciones técnicas de producción, el papel de la oferta para los mercados doméstico y externo, la estructura de insumos, y la magnitud de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante varían para los diferentes estudios de casos de procesos de modernización en ALC. A continuación, se presentan algunos indicadores de los eslabonamientos que se desarrollaron al interior de cada uno de estos estudios. (Hay et al. 1990). Una visión gráfica de estos encadenamientos puede resumirse en un diagrama de flujos. En el Anexo a este documento se presentan, a manera de ejemplo, los flujogramas desarrollados para describir la producción de granos en Argentina y frutas en Chile.

### **Modernización y efectos multiplicadores hacia atrás**

La modernización de los granos en Argentina se dio a través de un proceso secuencial de cuatro etapas de cambios tecnológicos:

1. Técnicas de cultivo mejoradas en los años cincuenta.
2. Incremento de la mecanización en las décadas de los cincuenta y sesenta, a través de una mayor utilización de tractores y cosechadoras que sustituyen técnicas de producción intensivas en mano de obra.
3. Semillas mejoradas en los años setenta, incluyendo híbridos y otras semillas de alta calidad.
4. Uso perfeccionado de agroquímicos, fertilizantes y plaguicidas, durante los años setenta y ochenta, alcanzando una mayor complejidad en la siembra, cultivo y control de enfermedades.

Los cambios en la producción de maíz y soya en Argentina ilustran el proceso de modernización para los últimos treinta años (Anexo: Cuadro A-2). Para el maíz, el cambio inicial entre la sexta y séptima década, muestra claramente un reemplazo de mano de obra en las labores agrícolas: el cambio de animales de tiro por tractores y de la cosecha a mano por la mecanizada. La introducción de semillas de maíz híbrido en los años setenta convirtió este insumo en el componente más alto de los costos directos, mientras el uso incrementado de plaguicidas los ha convertido en un componente importante de los costos en la década de los ochenta.

La modernización en el subsector soya en Argentina también refleja un claro desplazamiento de las técnicas intensivas en mano de obra. Sin embargo, las semillas de soya no son híbridos, los costos de semillas en la producción no fueron tan importantes como en el caso del maíz. El incremento en el uso de plaguicidas y agroquímicos en los años ochenta ha desplazado estos insumos a los más altos componentes del costo.

Los efectos de estos cambios se observan a nivel de la parcela y en términos de las industrias de insumos. Los requerimientos financieros de los productores se triplicaron con los nuevos tipos de insumos. Los costos de producción por hectárea se incrementaron, pero los rendimientos también. En el maíz la relación entre costos de insumos y valor de producción aumentó de 5.9% en los años ochenta a 20.4% en la década de los ochenta. Sin embargo, esto fue más que compensado por mayores rendimientos, los que determinaron un impacto final de reducción de los costos unitarios de producción del 50%.

Los cambios de la modernización también se reflejaron claramente en la evolución de las industrias nacionales productoras de insumos. La industria doméstica de tractores se expandió de 100 000 unidades en 1960 a 230 000 unidades en 1978-1980. El número de cosechadoras nacionales creció de 26 000 en 1960 a 36 000 en 1978-1980. La industria argentina de maquinaria usa escasos insumos importados (plásticos y cerámicas principalmente) que representan solamente el 5% de sus costos en insumos. Asimismo, el consumo incrementado de combustibles y lubricantes ha sido totalmente ofertado por la producción nacional (Cuadro R.43).

**Cuadro R.43. Evolución del uso de insumos y maquinaria agrícola en el subsector granos en Argentina.**

	Años				
	60	70/72	78/80	83/85	89/90
Plaguicidas (miles US\$)	*	12	53	115	167
Urea (mil t)	0	*	10	38	68
Fosfato diamónico (mil t)	0	*	15	54	47
Semilla mejorada (mil t)	66	194	342	488	480
Tractores (miles)	104	197	230	180	*
Cosechadoras (miles)	26	31	36	34	*

\* No determinado.

Fuente: Obschatko 1990.

La producción nacional argentina de semillas también cambió drásticamente, modernizándose para satisfacer los nuevos requerimientos. La producción se incrementó de 66 mil toneladas en 1960 a 480 mil en 1989, inclusive exportando semillas a otros países. La modernización de este subsector, sin embargo, no puede ser medida en términos de volumen de producción sino más bien de calidad mejorada de las semillas, las que evolucionan desde las comunes hasta las híbridas, que producen rendimientos mucho mayores.

Aun cuando los plaguicidas usados en Argentina incrementan en valor, de US\$12 mil en 1970-1972 a US\$167 mil en 1989, la mayoría de ellos (70%) son importados. Sin embargo, los productores nacionales han avanzado en términos de nuevas formulaciones y canales de distribución, pero se han visto impedidos de incrementar la producción nacional por la falta de acceso a patentes de propiedad de empresas multinacionales.

En conjunto, la evolución de las industrias locales para abastecer el subsector granos en Argentina ha resultado en un alto grado de eslabonamientos hacia atrás con la economía. Los insumos y capital utilizados por el subsector granos se valoran entre US\$1.2 y US\$1.3 mil millones anuales. El componente importado es aproximadamente de US\$150 millones, lo que resulta en un coeficiente importado de 12% de los insumos, o solamente 4% del valor total de la producción de granos.

A diferencia de los granos en Argentina, el proceso de modernización de la maricultura de camarones en Ecuador no tuvo un carácter secuencial ni fue el resultado de nuevas tecnologías de producción. La producción en piscinas camaronerías representa 87.8% (77 millones de toneladas en 1988), mientras que la pesca industrial proporcionó el 10.7% (9.4 millones de toneladas) y los pescadores tradicionales 1.5% (1.4 millones de toneladas). A nivel de los productores en piscinas, se evidencia una gran variedad de sistemas de producción, que varían desde una maricultura extensiva que usa escasa tecnología, y que depende de las mareas para la provisión de agua y de larvas, hasta una maricultura intensiva que depende de piscinas especialmente construidas para la tarea, con aeración artificial compleja y alimentos balanceados suplementarios.

Esta diversidad de técnicas de producción puede deberse a la rapidez con que el subsector creció durante la década pasada. La maricultura en piscinas se incrementó de 12 mil hectáreas en 1980 a 121 mil hectáreas en 1988. El sector privado identificó la oportunidad para la expansión y

adoptó un proceso de cambio de técnicas de producción, de mercados, de canales de distribución y de organización de la producción.

Muchos productores simplemente importaron la tecnología y adaptaron las técnicas de producción a sus circunstancias específicas en términos de tierra, disponibilidad de agua, drenaje y otros factores logísticos. Así, la maricultura semiextensiva, que representa un 55% de las piscinas, usa una combinación de nuevas técnicas, tales como alimentos balanceados y fertilizantes, con técnicas más tradicionales de circulación de agua. A pesar de que la maricultura más intensiva representa sólo una pequeña proporción de los productores, un desplazamiento gradual se ha estado dando en los últimos años hacia técnicas de producción más intensivas, como respuesta a una necesidad de incrementar eficiencia en un mercado mundial cada vez más competitivo.

La expansión de la industria camaronera causó un rápido crecimiento en una amplia variedad de industrias nacionales de insumos: la industria de la construcción para preparación de piscinas; la industria del hielo; la industria de alimentos balanceados; los laboratorios de larvas; las cajas de cartón; imprentas; transporte por camión y barco; mantenimiento y reparación de barcos pesqueros; y talleres de mantenimiento de vehículos (Anexo: Cuadro A-7).

Una extensiva acción de investigación y desarrollo se adoptó en la industria de balanceados para satisfacer la creciente demanda. Las empresas existentes de alimentos balanceados en Ecuador se originaron en los años setenta para atender la producción avícola y en consecuencia, una investigación tuvo que ser desarrollada para reorientar esas empresas y atender los nuevos requerimientos de la maricultura camaronera. Esto requirió de estudios de técnicas para compactar *pellets*; identificación y análisis de las proporciones correctas de las diferentes materias primas para elaborar el alimento; examen del impacto de las formulaciones sobre el crecimiento de los camarones; e identificación de productos aditivos para preservar los alimentos. Para 1988, la industria nacional producía 194 mil toneladas anuales de alimentos balanceados para el subsector de camarones. Los insumos en estos alimentos son de producción nacional e importados, mientras que algunos de los equipos, tales como molinos y mezcladoras, son manufacturados localmente.

Los laboratorios de producción de larvas también ejecutaron un activo programa de investigación y desarrollo para encontrar técnicas que incrementen la producción y reduzcan su tasa de mortalidad. Cuarenta

y seis laboratorios estaban en operación para 1988, compitiendo con los pescadores tradicionales. La larva natural se considera superior dado que es más económica y tiene una mayor probabilidad de supervivencia. Sin embargo, las cinco empresas camaroneras más grandes se han asociado con laboratorios para asegurar un volumen de oferta y un precio estable de las larvas. Esta asociación resultó especialmente importante en 1989 cuando se dio una fuerte escasez de larva natural. El crecimiento de los laboratorios ha incrementado, a su vez, la producción doméstica de algunos insumos como tanques de fibra de vidrio, alimentos, equipos de medición de temperatura, plásticos y las industrias de servicios.

Otras operaciones especializadas también se han desarrollado en algunas de las industrias de insumos. Compañías de construcción han empezado a especializarse en la infraestructura de piscinas, incluyendo excavaciones, paredes de concreto, y construcción de carreteras. Empresas emparadoras y etiquetadoras han desarrollado productos especializados para atender las necesidades de los exportadores. El valor de la producción de las principales industrias de insumos y de productores de camarones se lista en el Cuadro R.44.

**Cuadro R.44. Valor de producción en el subsector camaronero en Ecuador.**

	<b>Valor (millones US\$)</b>
<b>Producción en piscinas</b>	<b>202.9</b>
<b>Pescadores tradicionales</b>	<b>5.6</b>
<b>Pescadores comerciales</b>	<b>39.2</b>
<b>Pescadores de larvas</b>	<b>37.6</b>
<b>Laboratorios de larvas</b>	<b>14.9</b>
<b>Alimentos balanceados</b>	<b>67.4</b>
<b>Exportadores</b>	<b>48.2</b>
<b>Total</b>	<b>415.8</b>

**Fuente:** Hay *et al.* 1990.

El desarrollo de eslabonamientos hacia atrás no fueron rasgo exclusivo de las experiencias de modernización en Argentina y Ecuador (IICA 1990a). En Perú, el dinamismo de la producción avícola dio lugar al desarrollo de algunos sectores proveedores de insumos tales como la industria de alimentos balanceados y la producción interna de maíz-sorgo,

aun cuando gran parte de los insumos básicos alimentarios fueron importados.

En México, la producción hortofrutícola creó incentivos para la industria de producción de semillas, fertilizantes e insumos para el proceso de empaque: cordones y tuberías de plástico, cajas de cartón y madera, entre otros. Asimismo, se han desarrollado nuevas empresas de servicios de fumigación aérea y se han establecido nuevas empresas de transporte.

El crecimiento explosivo de la soya en Brasil ha significado la generación de nuevas demandas por producción nacional de fertilizantes, agroquímicos, tractores, maquinaria y equipo agrícola de siembra y cosecha, servicios de almacenamiento y transporte, así como otros dirigidos expresamente al agricultor.

En Chile, los eslabonamientos hacia atrás de la fruticultura se evidencian, en primer lugar, por el desarrollo de nuevas empresas especializadas en estudios hidráulicos y sistemas de riego. Asimismo, se ha generado una mayor demanda por maquinaria agrícola —arados, gradas, carros-tractores—; tuberías plásticas de sistemas de riego; estructuras metálicas prefabricadas; agroquímicos y fertilizantes, aun cuando los plaguicidas tengan un alto contenido importado.

En Costa Rica, los eslabonamientos hacia atrás de la producción de lácteos incluyen el incentivo a la producción interna de maíz, sorgo y harina de soya para la preparación de alimentos balanceados. A su vez, los fertilizantes y plaguicidas para estas actividades agrícolas tienen un alto componente doméstico.

En Colombia, el desarrollo de la floricultura ha aumentado en forma importante la demanda de insumos, materias primas y servicios en el mercado interno, pues el grueso de los insumos empleados es de origen nacional (CEPAL 1990). Ello, unido a la alta intensidad de mano de obra, hace que el 90% del valor exportado corresponda al valor agregado nacional.

## **Modernización y efectos multiplicadores hacia adelante**

La industria de productos lácteos en Costa Rica representa un caso donde la modernización ha significado una interacción especial entre los productores de leche y los procesadores. Hasta 1974, el procesamiento de los productos lácteos en Costa Rica estaba dominado por una

empresa, Dos Pinos, con un 95% del mercado. La expansión de la producción de leche durante los años setenta, tanto geográficamente como en términos de volumen, y el incremento de la demanda en el mercado interno produjeron un incremento en el número de procesadores. La tasa de crecimiento de productos lácteos procesados alcanzó el 39% anual en 1977 (Anexo: Cuadro A-6).

Hay actualmente 41 procesadores lácteos operando en Costa Rica. Muchos de estos son procesadores en pequeña escala, que producen casi exclusivamente quesos en áreas rurales. Ocho procesadores dominan el mercado, cuatro de ellos producen leche fluida y otros productos, y los cuatro restantes elaboran solamente derivados lácteos. Estas ocho empresas fabrican derivados lácteos tales como leche pasteurizada, quesos, helados y yogur para el mercado interno.

Ninguno de los procesadores produce exclusivamente leche pasteurizada debido a la estructura de precios del mercado. La producción de leche fluida pasteurizada no es rentable pues los precios son controlados y fijados por el gobierno, con el objeto de proteger los intereses de los consumidores. Sin embargo, otros derivados sí proporcionan ganancias sustanciales, ya que no están sujetos a controles de precios. Es necesario, por lo tanto, para las cuatro empresas más grandes, producir tanto leche fluida como derivados, para asegurar una posición neta rentable para la empresa en su conjunto (Cuadro R.45).

**Cuadro R.45. Valor agregado de la producción de leche y derivados lácteos en Costa Rica. (Millones de colones 1966).**

Año	Leche fluida	Derivados lácteos
1978	138	70
1979	141	72
1980	142	72
1981	143	72
1982	143	66
1983	157	74
1984	166	87
1985	176	92
1986	188	100
1987	192	108

Mientras los productores de leche cruda son pequeños en escala y usan tecnologías diversas, los procesadores en gran escala tienden a ser cooperativas verticalmente integradas. Por ejemplo, la empresa líder, Dos Pinos, tiene 2 000 miembros productores; esto le garantiza el procesamiento del total de la producción de leche. Esta relación de integración vertical hacia atrás ha promovido la modernización de ambos niveles de producción primaria y de procesamiento en los cinco últimos años. Por ejemplo, Dos Pinos ha incentivado y financiado a los productores para comprar tanques refrigerados que minimizan las pérdidas y desperdicios entre la granja y las plantas. Los productores han recibido incentivos para mejorar la calidad y la cantidad de la leche cruda producida. Los procesadores, a su vez, han mejorado la eficiencia de su procesamiento para reducir costos y hacer los productos más competitivos en el mercado interno y de exportación.

Los procesadores también desempeñan un papel en otras etapas del proceso de producción. Algunas empresas, como Dos Pinos y Coopecoronado R.L., también están involucradas en la producción de alimentos balanceados. Estas empresas operan sobre la base de la integración horizontal en este punto.

La interacción entre productores de leche cruda y procesadores lácteos apoyó el proceso de modernización en la década de los ochenta. Las ganancias en eficiencia fueron necesarias en ambas etapas productivas para una reestructuración exitosa del subsector. Su orientación hacia el mercado interno significó que los procesadores buscaran nuevos productos y mercados para mantener rentables sus operaciones. Los productores tuvieron que aplicar nuevas técnicas para reducir costos, mejorando, al mismo tiempo, la calidad del producto. La habilidad de ambos grupos para trabajar juntos en un acelerado esfuerzo de modernización potenció las ganancias obtenidas en ambas etapas productivas, en un corto período.

Por su parte, la estrategia para la expansión del subsector frutas en Chile se ha basado en una creciente diferenciación del producto a través del desarrollo de variedades particulares de frutas orientadas a mercados específicos. En realidad, el número de especies de frutas producidas para la exportación ha disminuido, concentrándose primordialmente en uvas, manzanas, peras, melocotones, nectarines y kiwis. El número de variedades de estas frutas se ha incrementado, sin embargo, para un mejor afinamiento del proceso de dirigir variedades particulares para satisfacer las exigentes demandas de mercados particulares. Así, consumidores estadounidenses pueden preferir uvas de mesa *Thompson*

mientras que los europeos pueden preferir uvas *Ribier*. Productores frutícolas y exportadores han desarrollado un sistema de desplazamiento de la producción de acuerdo con la estación, con el objeto de que se maximice el impacto de sus envíos en los diferentes mercados importadores.

Esta complejidad creciente en términos de apuntar a mercados particulares se refleja también en el proceso de empaçado. Los exportadores han desarrollado técnicas diferentes para empaçar fruta dirigida a diferentes mercados. Por ejemplo, algunos requieren uvas en racimos de tamaño uniforme, otros con envoltura de papel, mientras que otros simplemente en cajas. En repuesta a esto, una red extensiva de refrigeración, transporte y empaçado se ha desarrollado para preparar la fruta para exportación.

En 1984 y 1985, más de 500 mil toneladas de frutas fueron procesadas a través de esta red de empaçado, incrementándose esta cifra a 900 mil toneladas en el período 1988-1989. Algunas frutas, como las uvas, requieren mayor empaçado manual, mientras que otras como los nectarines y ciruelas pueden tener un 60% del proceso mecanizado. Entre 1984 y 1985, la actividad generó más de 1.25 millones de jornadas de trabajo directamente relacionadas con el empaçamento.

En la actualidad, existen en Chile 338 plantas empacadoras para uvas, con una capacidad instalada de 720 mil cajas por turno de trabajo. Las 217 plantas empacadoras para otras frutas, como peras, nectarines y manzanas, tienen una capacidad total superior a las 900 toneladas por hora. Un amplio *stock* de equipos es requerido para los procesos de selección y empaçado, incluyendo equipo de almacenamiento, pre-enfriado, refrigeración, fumigación, selección y lavado.

El equipo de refrigeración es particularmente crítico en la preservación de la fruta. Nuevas técnicas se han desarrollado en áreas tales como control atmosférico para asegurar que la refrigeración sea de máxima eficiencia en términos de preservar la fruta para su exportación (Cuadro R.46). Esta refrigeración se extiende al sector de transporte, que es responsable de trasladar la fruta de la planta empacadora a las centrales de refrigeración y al puerto. Los exportadores dependen del sector camionero, el que es altamente especializado y organizado. Con 2 400 camiones especializados, el sector de transporte camionero generó entre 1984 y 1985 efectos indirectos de US\$8.2 millones en salarios, combustibles y otros. Proyecciones para el período 1988-1989 estimaban el número de camiones en 3 840 con efectos indirectos de US\$13 millones.

Cuadro R.46. Capacidad instalada de frigoríficos en Chile.

	Regiones							Total
	III	IV	V	Metropolitana	VI	VII	VIII	
<b>Prefrío</b>								
Mil cajas/Turno	17	71	359	700	130	32	0	1 300
<b>Prefrío</b>								
Instalaciones	3	5	17	41	14	5	0	86
<b>Almacén</b>								
Mil cajas/Turno	117	610	2 150	3 875	4 475	4 785	252	-
<b>Almacén</b>								
Instalaciones	3	7	26	55	54	29	1	175

Fuente: Silva y Bruna 1990.

La demanda por materiales nacionales para el empaqueo, tales como cajas, etiquetas, *pellets* y papel también se ha incrementado sustancialmente. Entre 1988 y 1989 más de 94.5 millones de cajas se requirieron para el empaqueo de la fruta para exportación. Estas industrias nacionales obviamente tienen un importante impacto en la economía rural y global, y la creciente demanda por sus productos ha tenido un impacto sobre la eficiencia total dentro del subsector.

La generación de eslabonamientos hacia adelante no solamente se observa en las experiencias de modernización agropecuaria de Costa Rica y Chile (IICA 1990). En Ecuador se destacan los siguientes eslabonamientos en el procesamiento de los camarones por empresas empaecedoras: los servicios de congelación y de mantenimiento en frío, la demanda de envases de hojalata y las facilidades de secado y precocido. Las vinculaciones con el sector transporte incluyen el aéreo y marítimo y el servicio de contenedores.

En México, se ha propiciado el establecimiento de plantas de elaboración de pasta de tomate y de procesamiento de otras hortalizas. En el proceso de empaque se generan demandas de fumigación para los cítricos, tratamiento de agua templada para mangos, y sistemas de preenfriamiento para hortalizas. El transporte por camión hasta la frontera mexicano-estadounidense es un eslabonamiento importante.

En Argentina, se observa una notable expansión de la industria molinera y elaboradora de granos y en la industria aceitera y de harinas

oleaginosas. Asimismo, se ha desarrollado la infraestructura de puertos y almacenamiento, a través de una mayor oferta nacional de silos, balanzas, equipo de secado de granos, y sistemas de control eléctrico.

En Brasil, se dio una política decidida y consecuente de favorecer la industria de procesamiento de la soya castigando la exportación del grano, propiciando la instalación y desarrollo de un gran parque agroindustrial para atender la demanda interna y externa de aceite de soya. Asimismo, se observa una creciente utilización de la torta de soya en la alimentación de cerdos, aves y bovinos.

### **Empleo y modernización agrícola**

Mientras que en el caso argentino de modernización del sector granos se demuestra una clara sustitución de la mano de obra en el proceso productivo, esto no fue lo que ocurrió en todos los procesos estudiados. En el caso de la fruticultura en Chile se da un incremento paralelo en capital y trabajo; con la introducción de nuevas técnicas de siembra, la mano de obra requerida por hectárea se incrementó de 30 días-hombre a 70 días-hombre. El incremento de la demanda fue también de mano de obra especializada, que incluían por ejemplo técnicos para la supervisión de cosechadoras. Este énfasis en el desarrollo de empleo especializado y no calificado es evidente a través de las fases de producción y procesamiento del subsector frutícola chileno.

En términos de empleos directos, las 160 mil hectáreas plantadas con frutas en Chile generan 80 mil puestos de trabajo. Las industrias de insumos y de capital, como maquinaria, generan 1 400 puestos anuales. Cada línea de empackado requiere 75 trabajadores y la mano de obra en instalaciones de empackado alcanza a 1.25 millones de jornadas anuales (Cuadro R.47). Otros puestos de trabajo indirectos en servicios se generan en finanzas, comunicaciones, universidades y otras áreas.

El subsector hortalizas en México provee empleo a un total de 1.2 millones de trabajadores. Empleo directo para 950 mil personas se genera en el cultivo, cosecha y empackado, lo que representa más del 15% de la población económicamente activa. Otros 250 mil trabajadores se incluyen en las actividades de distribución, transporte, material de empaque y comercialización.

A diferencia de Chile, donde algunos trabajos se han hecho permanentes con los cambios en técnicas de plantaciones, el trabajo temporal es aún la norma para la mayoría de los trabajadores en la producción de

hortalizas en México. A pesar de requerir una alto grado de mano de obra comparado con otros productos agrícolas, la demanda de trabajo continúa variando en las diferentes etapas del proceso productivo. La tecnología utilizada por los productores requiere altas cantidades de mano de obra en ciertos puntos del proceso, como en la siembra y en la cosecha. Trabajadores temporales se contratan para estos dos picos de demanda.

**Cuadro R.47. Fruta procesada y mano de obra en instalaciones de *packing* en Chile (volumen procesado 84/85 mil t por temporada).**

	Regiones							Total
	III	IV	V	Metropolitana	VI	VII	VIII	
Uvas	6	14	94	85	23	5	—	227
Manzanas	—	—	—	2	90	107	2	201
Peras	—	—	3	5	16	6	—	30
Carozos	—	6	27	9	1	—	43	—
Total	4	14	103	119	138	119	2	501
(Mano de obra 84/85 mil jornadas/operarias por temporada)								
Uvas	34	58	319	413	106	26	—	956
Carozos	—	12	56	20	4	—	92	—
Pomáceas	—	—	3	6	96	101	—	206
Total	34	58	334	475	222	131	—	1 254

Fuente: Silva y Bruna 1990.

Dos tendencias se están volviendo evidentes en relación con los trabajadores emigrantes en México. Primero, el grado de especialización de los trabajadores se está incrementando a través de una mayor competencia por mano de obra experimentada. Segundo, a pesar de que los bajos salarios (aproximadamente US\$5 por día) han sido una ventaja en términos de costos de producción, está creciendo la presión para aumentarlos. Los emigrantes que pasan a los Estados Unidos pueden ganar US\$5 la hora, y con esta competencia los salarios se están incrementando.

El impacto que estas tendencias tengan en los patrones de empleo en México tendrá que ser evaluado en el futuro. Lo que hoy si es evidente es que con el éxodo de emigrantes a los Estados Unidos, el subsector está ya experimentando una carestía de trabajadores. Esto, combinado con el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y México, puede ejercer presiones sobre los productores mexicanos para incre-

mentar la eficiencia y la productividad para mantener su participación en el mercado, cambiando los patrones y el tipo de mano de obra utilizados.

En Ecuador, se estima que un total de 84.8 mil empleos se generan en el subsector camaronero, de los cuales 69.3 mil son empleos directos. Las piscinas generan 20 mil empleos directos; la pesca comercial y tradicional de camarón requiere 2.6 mil; la pesca tradicional de larvas 32.4 mil; los laboratorios 1.6 mil; la industria de alimentos balanceados 900 personas; la industria del transporte 3 mil; y los empacadores/exportadores 8.8 mil empleos (Cuadro R.48).

**Cuadro R.48. Empleo directo en la producción de camarón en Ecuador.**

Rubros	Empleo
Cultivo en cautiverio	20 000
Pesca artesanal e industrial	2 600
Pesca artesanal de larvas	32 400
Laboratorio de larvas	1 600
Alimentos balanceados	900
Transportistas	3 000
Empacador/exportador	8 820
<b>Total</b>	<b>69 320</b>

Fuente: Ríos Pintado 1990.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de un análisis preliminar de las transformaciones estructurales en el complejo agropecuario-agroindustrial-alimentario de los países de la región y sus relaciones con los demás sectores de la economía, deben plantearse en forma tal, que contribuyan a generar propuestas de estrategias y políticas que potencien el papel del sector de la agricultura ampliada y que permitan enfrentar los desafíos del presente: alimentar la población de ALC y reactivar las economías nacionales dentro de un nuevo contexto de apertura.

Entre las principales conclusiones que se pueden extraer de este análisis destaca la importancia de la agricultura ampliada en la economía de los países de la región. Se observó una cierta disminución de la

proporción de la agricultura y agroindustria en la década de los setenta, como resultado natural de un proceso de desarrollo económico centrado en la industrialización sustitutiva de importaciones. Esta tendencia tiende a revertirse ligeramente en los años ochenta, a través de una recuperación o mantenimiento de la participación de la agricultura ampliada en los países, lo que se interpretó como una característica sectorial de mayor resistencia a la crisis.

El complejo agropecuario-agroindustrial continuó creciendo, aunque a un menor ritmo, en la mayoría de los países de ALC, durante la década de los ochenta. Sin embargo, los efectos de los programas de estabilización de políticas de ajuste, que empiezan a ser aplicados en esa década, han provocado ciertas transformaciones estructurales del complejo agropecuario-agroindustrial y del sector rural de la región en relación con el nivel y estructura de la producción y la demanda, nivel y estructura del comercio de exportación e importación, participación de la agricultura moderna y tradicional, nivel y estructura del empleo y distribución de ingresos. Estas transformaciones estructurales no han tenido un carácter uniforme y han afectado en forma desigual a los distintos estratos de productores agrícolas.

Los programas de ajuste han significado nuevos esquemas de liberalización de mercados internos, desregulación económica y la apertura comercial externa de la agricultura ampliada regional. Esas nuevas políticas han afectado el nivel y la estructura del producto agropecuario y agroindustrial, el patrón de empleo sectorial, los precios relativos en el sector, la distribución del ingreso entre diferentes grupos socioeconómicos, los patrones tecnológicos y los costos de producción de la agricultura y la agroindustria, la cantidad y calidad de los recursos naturales de la región, y la orientación de recursos hacia la producción de cultivos ilícitos en algunos países de la región.

Los procesos de ajuste han originado cambios en la orientación productiva y la organización institucional del complejo agropecuario-agroindustrial de la región. No obstante, el dualismo entre una agricultura moderna y otra tradicional persiste, constatándose un aumento de la brecha tecnológica, reforzando así los factores estructurales que explican la pobreza rural en muchos países de ALC.

La persistencia de la pobreza rural plantea la necesidad de un tratamiento diferenciado de los distintos estratos de productores agrícolas en las estrategias de desarrollo regionales, para alcanzar el objetivo propuesto por los países miembros, de alcanzar una modernización

productiva con equidad. Esta diferenciación debe ejecutarse a través de mecanismos que permitan un tratamiento favorable dirigido a poblaciones objetivo, que no genere distorsiones de precios y/o mercados, las cuales a la postre perjudican a quienes se desea beneficiar.

La estrategia de reactivación agropecuaria regional debe también enfrentar una nueva demanda alimentaria regional. Este nuevo patrón de consumo de alimentos se redefine y continúa cambiando en función de las transformaciones estructurales reseñadas, la caída del ingreso real de la población, los cambios en la distribución del ingreso, y los patrones de urbanización de las poblaciones de la región.

La reactivación de la agricultura ampliada debe considerar también las nuevas tendencias de hábitos de consumo de las poblaciones de los países desarrollados, que afectan el nivel y la estructura de la demanda por los productos de exportación agropecuaria y agroindustrial de ALC. Estas nuevas mega-tendencias pueden significar, por un lado, una posibilidad de diversificar la oferta agrícola-agroindustrial exportable a través de productos elaborados destinados a satisfacer nuevos niveles de consumo en los países ricos (flores, uvas de mesa, camarones, etc.). Por otro lado, esas mega-tendencias pueden representar el mantenimiento de la tradicional vulnerabilidad de los mercados externos, en especial para las exportaciones de productos tropicales de carácter tradicional, como el azúcar.

Las relaciones intersectoriales del complejo agropecuario-agroindustrial con los demás sectores de la economía regional evidencian una fuerte vinculación de la agricultura ampliada con el comercio exterior de exportación en la mayoría de los países de la región. El análisis demuestra una mayor capacidad relativa de la agricultura para coadyuvar en lo inmediato a incrementar el saldo de la balanza comercial de las economías de ALC. Por otro lado, las importantes interrelaciones con los demás sectores de la economía permiten concluir que hay una clara oportunidad para generar un importante eje de acumulación en torno a la "dinamización" de la agricultura ampliada. Crear un polo de crecimiento en torno al complejo agropecuario-agroindustrial tiene además la gran virtud de promover un desarrollo sobre bases competitivas a escala internacional.

Finalmente, la factibilidad de generar ese eje de acumulación alrededor de la agricultura ampliada queda demostrada por las experiencias exitosas de modernización sectorial en ALC ya mencionadas. Se demuestra que estos procesos de modernización han generado impor-

tantes eslabonamientos y efectos multiplicadores sobre la producción y el empleo, y no han derivado en simples enclaves exportadores sin ligazones con la economía interna como algunas experiencias del pasado. En ciertos casos, esa modernización no ha tenido un carácter excluyente apoyando el desarrollo de pequeños productores. Asimismo, el financiamiento para la expansión productiva de estos subsectores ha provenido de capitales nacionales y extranjeros y no se han registrado las fugas de capitales que caracterizaron algunos sectores industriales en la década pasada, sino más bien, han constituido polos de atracción de inversiones.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ADELMAN, I. 1984. Beyond export led growth. Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California. Working Paper 309.
- ARNADE, C.; FLETCHER, L. 1990. Measurement of the importance of the agro-agroindustry complex in the economies of Latin America and Caribbean countries. San José, C. R., IICA. Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria.
- \_\_\_\_\_ ; TORRES ZORRILLA, J. RAUSSER, P. 1990. Land trends and sustainability in LAC agriculture land use. *Journal* 7(4).
- BANCO MUNDIAL. 1990. Poverty. Washington, D.C., World Development Report.
- BOUCHER, F. 1989. La agroindustria rural, su papel y sus perspectivas en las economías campesinas. Cali, Col., Retadar-Celater-IICA. Cuadernos de Agroindustria Rural.
- CAMACHO, A. 1990. Efectos multiplicadores de la modernización de la agricultura: el sector lechero en Costa Rica. IICA. San José, C.R.
- Presentado en el Seminario de Alto Nivel sobre Modernización y Efectos Multiplicadores de la Agricultura en América Latina y el Caribe (1990, Viña del Mar, Chile).
- CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad. CEPAL Santiago, Chile.

DE JANVRY A.; MARSH, R.; RUNSTEN, D.; SADOULET, E.; ZABIN, C. 1989. Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe. In *La Economía Campesina: crisis reactivación y desarrollo*. San José, C.R., IICA. Colección Investigación y Desarrollo no. 19.

DEUTSCH J.; SYRQUIN, M. 1989. Economic development and the structure of production. *Economic System Research* 1(4).

FAINZYLBERG, F. 1983. *La industrialización trunca de América Latina*. México. Nueva Imagen.

GOMEZ, H.J. 1989. La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico. In *Reunión Latinoamericana de la Sociedad Econométrica, Progreso Técnico y Estructura Económica* (8., SAN JOSE, C.R.). Vargas, J. y Delgado, F., comps. San José, C. R.

HARTHOORN, R.; WOSSINK, G.A.A. 1987. Backward and forward effects of dutch agriculture. *European Review of Agricultural Economics* 14(3).

HAY, K.; LYNCH, M.; PESCHARD, A. 1990. Assessing the scope of agricultural modernization: processes, linkages and prospects for the 1990's. Informe de Consultoría. San José, C. R., IICA. Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria.

IICA (C.R.). 1989a. *Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe*. Documento Principal. San José.

\_\_\_\_\_. 1989b. *Plan de Acción Conjunta para la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario en la Subregión Andina*. San José.

\_\_\_\_\_. 1989c. *Las políticas macroeconómicas y la agricultura*. San José. Serie Documentos de Programas no. 14.

\_\_\_\_\_. 1990. *Modernización de la agricultura en América Latina y el Caribe*. San José. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos.

JACOBS, E. 1989. El desarrollo agroindustrial en la estrategia de reactivación agropecuaria. In *Políticas para el Desarrollo Agroindustrial*.

San José, C.R., IICA. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos.

LOPEZ CORDOVEZ, L. 1982. Agricultura y alimentación: evolución y transformaciones más recientes. Revista de la CEPAL (Chile) no. 16.

MANDLER, P. 1987. Sobre indicadores de importancia económica de la agricultura y sus limitaciones. Documento interno. IICA. San José, C.R.

PIÑEIRO, M. 1988. La modernización agrícola y sus vínculos intersectoriales en el desarrollo de América Latina. Comercio Exterior (Méx.) 38(8).

\_\_\_\_\_. 1990. La agricultura del siglo XXI: prospectiva para el cambio. In Reunión de la Asociación Argentina de Economistas Agrícolas (21., 1990, BUENOS AIRES, ARG.). Conferencia. Buenos Aires, Arg.

OBSCHATKO, E. 1990. Efectos multiplicadores de los procesos de la modernización de la agricultura: el subsector granos en Argentina. Informe final de consultoría. San José, C.R., IICA. Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria.

PINSTRUP-ANDERSEN, P. 1988. Macroeconomic adjustment and human nutrition. London, Food Policy Journal.

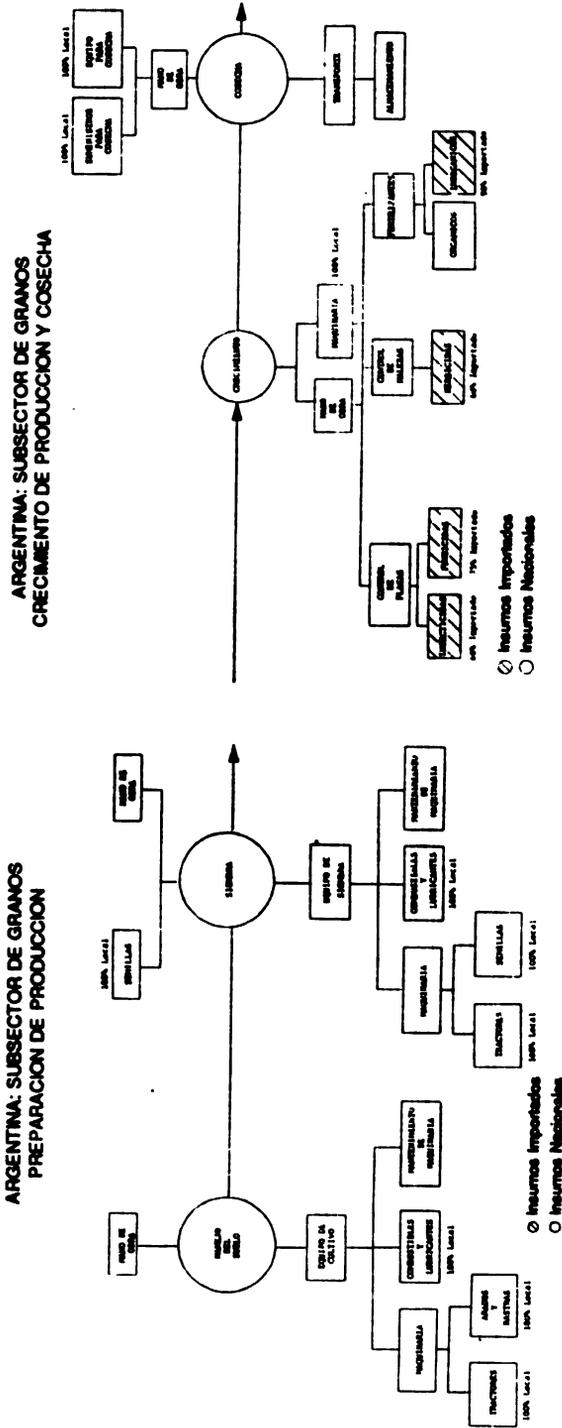
RIOS PINTADO, R. 1990. Efectos multiplicadores de la modernización del sector camarones en Ecuador. Informe final de consultoría. San José, C.R., IICA. Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria.

SCHULTZ, S. 1977. Approaches to identifying key sectors empirically by means of input-output analysis. Journal of Development Studies 14(1).

SEMINARIO DE ALTO NIVEL MODERNIZACION Y EFECTOS MULTIPLICADORES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1990, VIÑA DEL MAR, CHILE). 1990. Memoria. San José, C. R., IICA. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos.

- SILVA, F.; BRUNA, G. 1990. Efectos multiplicadores de la modernización del sector frutas en Chile. Informe final de consultoría. San José, C.R., IICA. Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria.
- STUTT, B. 1989. North-American market study. Final report to IICA. Quebec, The Endeavor Group Inc.
- THORBECKE, E. 1987. Impact of stabilization and structural adjustment measures and reforms on agriculture and equity. Washington, D.C.
- Paper prepared for the Sequoia Intitute's Conference on Policy Reform and Equity in LDC's.
- TREJOS, R.; TORRES ZORRILLA, J. 1990. La agricultura en Centroamérica: relaciones intersectoriales y reactivación. In Seminario Políticas Regionales para la Década de los Noventa (San José, C.R.). Ponencia. San José, C.R. Universidad Nacional.





Fuente: Hay, K., Lynch, M., Peschard-Sverdrup, A. 1980.

Fig. A1. Flujo de la producción de granos en Argentina.



Cuadro A-1. Evolución del valor agregado industrial en Argentina.

	Industria manufacturera	Industria alimentos	Aceites y grasas	Molinería	Panadería	Balaceada	Cerveza malta
Índice 1970/72 = 100							
1970	95	100	113	96	90	77	110
1971	100	97	96	103	101	98	96
1972	105	102	91	100	109	125	94
1973	109	104	116	91	118	115	100
1974	115	113	98	192	115	140	149
1975	112	114	125	106	107	143	134
1976	109	113	148	106	102	116	87
1977	116	112	159	108	107	100	82
1978	105	109	144	103	102	93	66
1979	116	115	162	102	107	108	68
Índice 1980 = 100							
1980	100	100	100	100	100	100	88
1981	90	95	80	101	99	93	96
1982	90	97	115	104	100	86	137
1983	96	102	149	109	111	86	171
1984	97	109	174	111	112	85	171
1985	89	106	198	113	112	90	171
1986	99	115	232	113	110	100	235
1987	99	112	220	106	113	97	252
1988	92	104	253	98	116	71	226

Fuente: Obschatko 1990.

**Cuadro A-2. Gastos directos de producción en Argentina.**

	Maíz			Soya	
	62/63-63/64	74/75-75/76	85/86-86/87	74/75	85/86-86/87
Combustibles	10.5	33.8	23.6	20.5	17.2
Semillas	8.1	10.3	27.1	25.8	13.7
Plaguicidas	8.7	2.4	21.1	11.6	48.7
Mantenimiento de animales	10.9	0	0	0	0
Insumos	38.2	46.5	71.8	57.9	79.6
Mano de obra	49.2	25.9	13.6	27.2	10.1
Reparación de maquinaria	12.6	27.6	14.6	14.9	10.2
Insumos/VBP	5.9	11.6	20.4	24.4	23.5

Fuente: Obchatko 1990.

**Cuadro A-3. Concentración de producción en Chile.**

Empresas	Número de plantas	Capacidad frío (mil cajas)		
		Uva	Manzana	Kiwi
David del Curto Libera	7	1 634	1 350	
Standard Trading-Dole	7	700	1 000	
United Trading-UTC	7	1 500	800	
Unifruitti Traders	5	2 500	600	
FRUPAC	3	1 275	1 500	450

Fuente: Silva y Bruna 1990.

**Cuadro A-4. Concentración de la exportación en Chile (millones de cajas).**

Empresas	1987/88	1987/88	1988/89	1988/89
	Mill. de cajas	%	Mill. de cajas	%
David del Curto Libera	13.1	14.4	14.2	15.0
Standard Trading-Dole	11.6	12.8	12.1	12.8
United Trading-UTC	8.0	8.8	7.9	8.4
Unifruitti Traders	6.9	7.6	8.2	8.7
FRUPAC	5.3	5.8	5.5	5.8
COOPEFRUT	3.9	4.3	4.7	5.0
Total Muestra	48.8	53.8	52.6	55.7
Total Nacional	90.7	100.0	94.5	100.0

Fuente: Silva y Bruna 1990.

**Cuadro A-5. Industrialización de leche fluida por planta en Costa Rica (porcentajes).**

Planta	Porcentaje del total	Pasteurizada	Derivados
Dos Pinos	87.0	36	64
Lactaria (Borden)	6.4	50	50
Copecoronado	5.4	64	36
Coopeleche	1.2	37	63
Total	100.0		

Fuente: Camacho 1990.

**Cuadro A-6. Capacidad instalada de procesamiento por planta en Costa Rica (mil t 1986).**

Planta	Capacidad instalada	Utilización efectiva	Porcentaje
Dos Pinos	600	400	67
Lactaria (Borden)	100	50	50
Copecoronado	100	22	22
Coopeleche	15	7.2	48

Fuente: Camacho 1990.

**Cuadro A-7. Coeficientes técnicos en la producción de camarón en cautiverio en Ecuador.**

Rubros	%
Larvas	16
Alimentos	21
Urea	5
Combustibles	10
Mano de obra	5
Depreciación-amortización	10
Mantenimiento	12
Gastos generales	19
Gastos financieros	2
Total	100

Fuente: Ríos Pintado 1990.



## INTRODUCCION

La conservación del medio ambiente, el manejo más benigno de los recursos naturales y la sostenibilidad de la producción agropecuaria en el largo plazo, constituyen desafíos críticos de la agenda internacional en la década de los años noventa.

No significan una preocupación nueva para la humanidad. Desde antaño estos temas han atraído la atención de los gobiernos; ya en la antigua Atenas la erosión de los suelos era considerada una amenaza para la supervivencia. En la actualidad, sin embargo, las dimensiones y proporcionalidades involucradas en encontrar una solución a los mismos, así como una mayor y mejor comprensión de las interrelaciones ambientales y de los ecosistemas, le confieren una urgencia muy diferente al tema de la conservación de los recursos naturales.

Hoy en día la mayor parte de la superficie del planeta está siendo ocupada y en muchas regiones la presión demográfica ha sobrepasado los límites sostenibles, pese a lo cual las proyecciones de población indican que ésta se duplicará de aquí al año 2025, aproximadamente.

---

<sup>1</sup> Estas notas son el resultado de la revisión de un conjunto de documentos sobre la temática del desarrollo sostenible y el manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, indicados en la lista de bibliografía consultada. No pretenden ser una contribución original a esta temática, aunque sí representan un esfuerzo de síntesis focalizado en la perspectiva agropecuaria. En tal sentido son útiles como punto de partida para la discusión sobre las estrategias, políticas y acciones necesarias para promover una modernización con equidad y la conservación de los recursos naturales en el nuevo contexto político y económico, que enfrentan los países de América Latina y el Caribe.

El autor, Eduardo Trigo, Director del Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, IICA, agradece los comentarios y contribuciones brindados durante el desarrollo de este documento por parte de David Kaimowitz, Roberto Flores, Carlos Pomareda, Enrique Alarcón, Eduardo Lindarte, Gonzalo Estefanel, Carlos Benito, Alfonso Cebrenos y otros colegas de la Sede Central del IICA y del CATIE.

Significa entonces que el mantener la actual disponibilidad de alimentos —según la cual casi mil millones de personas viven por debajo del nivel de pobreza extrema—, supone duplicar en los próximos 40 años el esfuerzo de desarrollo productivo alcanzado por la humanidad a lo largo de 12 000 años de evolución. Paralelamente, se dan ejemplos concretos acerca de los procesos de deterioro ambiental y de las consecuencias que conllevan la sobreutilización de los recursos y la alteración de los equilibrios ecológicos naturales.

La realidad del Sahel africano, las pérdidas en bosques, a causa de la lluvia ácida, y los procesos de desertificación de muchas áreas del mundo, así como el descenso de la productividad, derivados del mal manejo de los suelos y del excesivo empleo de agroquímicos, son ejemplos cada vez más claros de las dimensiones de esta problemática. Los efectos por el mal manejo de los recursos naturales no son eventuales sino, por el contrario, se constituyen en cotidianos.

Paralelamente, hoy se dispone de una información cada vez más detallada sobre la naturaleza de esos problemas. Ello permite anticipar los alcances probables de acciones específicas y hace factible el diseño de cursos de acción alternativos y estrategias de intervención capaces de detener e incluso revertir los procesos de deterioro.

En consecuencia el tema de la sostenibilidad y el adecuado manejo de los recursos naturales adquiere cada día más urgencia y, por ende, mayor importancia; ha pasado a ser uno de los asuntos centrales en las agendas políticas nacionales e internacionales.

Aquí se intenta hacer una reflexión sobre las distintas dimensiones del tránsito para llegar hacia una agricultura sostenible; se trata de resaltar un punto de vista forjado con una perspectiva latinoamericana —o si quiere en términos más generales para los países en vías de desarrollo— no opuesta a la de otras regiones del mundo, pero sí capaz de reflejar adecuadamente los imperativos que demanda el desarrollo de la Región. En este sentido, en la segunda sección del documento se hace una breve discusión sobre el concepto de sostenibilidad empleado; y en la tercera, se indican algunos datos de la realidad latinoamericana, para posteriormente en la cuarta sección analizar las dimensiones específicas de una perspectiva propia de la Región. La quinta sección se ocupa de las posibilidades y limitaciones que existen para impulsar una estrategia de desarrollo agropecuario sostenible. La sexta y última contiene algunas reflexiones en cuanto a las posibles acciones específicas, particularmente referentes a la investigación y desarrollo de tecnología.

## **EL CONCEPTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO SOSTENIBLE**

Definir el término "sostenibilidad" es en la práctica tan difícil como definir el concepto de "desarrollo". En este sentido, la falta de una definición precisa y objetiva, de la cual se puedan derivar implicaciones operacionales claras, es uno de los primeros vacíos que deben llenarse en un esfuerzo por fijar una estrategia de acción para el desarrollo sostenible. De hecho, el concepto de sostenibilidad implica establecer un enfoque o perspectiva, un criterio general respecto de las relaciones básicas de la organización social, antes que un conjunto concreto y específico de acciones a ser emprendidas —por individuos u organizaciones públicas y privadas—, en una sociedad en particular. Dentro de este marco para hablar de desarrollo sostenible es necesario reconciliar aspectos económicos y sociales con las dimensiones biofísicas concernientes a los recursos naturales y a la capacidad de los distintos ecosistemas de responder a las demandas a las que los someten las sociedades humanas (Girt 1990).

Los esfuerzos por lograr establecer definiciones con alcance operacional son variados; reflejan en esencia la preocupación ante la evolución del nexo que hay entre las existencias de recursos naturales y los crecientes niveles de su uso —o mal uso— (ver recuadro). Consecuentemente crece la inquietud por incorporar más plenamente el manejo o gerencia de esos recursos dentro de los procesos decisorios que afectan el crecimiento y desarrollo de las economías. Al respecto, los conceptos propuestos por la Comisión Brundtland, constituyen, a nuestro juicio, el planteamiento más útil para encaminar una discusión sobre el tema y una búsqueda de estrategias de acción para lograr la sostenibilidad del desarrollo. Dichos conceptos vinculan la continuidad generacional en la satisfacción de necesidades presentes y futuras, como parte de un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y las transformaciones institucionales están armonizados y dirigidos a alcanzar el mejoramiento de las capacidades requeridas para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas presentes y futuras.

## **LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA REGIONAL**

En términos globales, la situación regional en cuanto a su disponibilidad de recursos, ofrece una visión relativamente optimista. Con

## DESARROLLO SOSTENIBLE

.....es el manejo y conservación de la base de Recursos Naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras.

FAO

.....debe incorporar el manejo racional de los recursos dedicados a la producción agropecuaria, a fin de satisfacer las necesidades cambiantes de la sociedad, manteniendo o fortaleciendo la base actual de recursos, evitando la degradación del ambiente.

CGIAR

.....se refiere al uso de recursos tanto biofísicos como económicos para obtener productos cuyo valor presente socioeconómico y ambiental representa más que el valor de los insumos incorporados cuidando al mismo tiempo la productividad futura del ambiente biofísico.

R.Hart

.....es el que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para alcanzar sus propias necesidades.

Comisión Brundtland,  
Our Common Future

.....es equivalente al progreso económico sujeto a la constancia de las reservas de recursos naturales.

D.Pearce

.....es la persistencia en el tiempo de ciertas características necesarias y deseables del sistema socio-político y su medio ambiente natural.

J.Robinson, *et.al.*

apenas el 8.1% de la población mundial, la Región cuenta con el 23% de las tierras potencialmente cultivables, el 12% de las cultivadas, el 17% de pastizales, el 23% de bosques, el 46% de selvas tropicales y el 31% de

aguas dulces de escorrentía con posibilidades de utilización estable. Constituye, asimismo, una de las regiones con mayores fuentes de diversidad genética en el planeta —con cerca del 35% del total de los principales 20 cultivos alimenticios e industriales— de la que se utiliza sólo una pequeñísima proporción, particularmente en las áreas tropicales, donde se estima que en una hectárea de bosque amazónico, por ejemplo, se dan más especies vegetales que en todo el territorio europeo. Cuenta, además, con aproximadamente el 3% de las reservas mundiales de petróleo y el 19% del potencial en energía hidroeléctrica (Gallopín 1989).

Esta visión agregada, sin embargo, esconde grandes diferencias entre países y tendencias que, lejos de ser alentadoras, resaltan la necesidad de impulsar inmediatos y profundos cambios en el comportamiento de los actores agropecuarios de la Región. En cierto número de países la relación actual entre superficie y población es extremadamente desfavorable, y se duda seriamente de que, hacia el año 2000, esos países sean capaces de sostener sus poblaciones, basados en sus producciones agrícolas. Si bien globalmente la disponibilidad de tierras cultivables no es una limitante, en algunas regiones de México, América Central y el Caribe ya se ha ocupado una proporción muy elevada de las tierras potencialmente agrícolas. Por otra parte, las tasas de deforestación han sido extremadamente altas y crecientes en los últimos períodos, y se estima que en el último quinquenio alcanzó un ritmo de 50 000 kilómetros cuadrados al año, es decir, una extensión equivalente al total del área de Costa Rica o de República Dominicana.

Desde 1960 en adelante, la tala de bosques ha abarcado, mayormente en los últimos años, aproximadamente dos millones de kilómetros cuadrados —una superficie más grande que el territorio mexicano—. Según algunas estimaciones, cada año se transforman alrededor de 4.4 millones de hectáreas de ecosistemas naturales, de los cuales el 78% pertenecen a las áreas tropicales. Se calcula que entre 1980 y 1985 se perdieron unos 17.5 millones de hectáreas en los bosques húmedos tropicales y subtropicales; dos millones en las montañas y cerca de ocho millones en los bosques secos tropicales y subtropicales (Gallopín 1990; PNUMA 1990).

Aparte de lo que estos procesos representan en términos de un empleo malo o inadecuado de un recurso de alta productividad, está en peligro la viabilidad a largo plazo de un número elevado de cuencas cuya importancia es estratégica para la seguridad alimentaria de algunos países. Asimismo, el efecto negativo sobre la diversidad genética es de gran magnitud. Algunas estimaciones indican que en cada hectárea de

bosque tropical pueden coexistir entre 1000 y 2000 especies vegetales, de las cuales alrededor de 250 son arbóreas. Dada la escasa información que existe sobre la diversidad genética de estos ecosistemas, se comprenderá que la destrucción de pequeñas áreas de bosque tropical puede significar la desaparición de especies, vegetales y animales, con beneficios potenciales desconocidos para la humanidad.

Si bien es muy difícil determinar el impacto específico de estos procesos de degradación, el hecho es que en la actualidad aproximadamente un 50% de los incrementos en los rendimientos de las especies vegetales, resulta de la manipulación genética. Ello nos da una idea acerca de la importancia estratégica que posee la conservación de la diversidad genética para el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria de la Región.

Al mismo tiempo, la desertificación avanza de manera acelerada, particularmente en los ecosistemas de secano, donde ya se observan procesos de degradación de los recursos naturales en casi un 70% de los mismos. Se calcula que la erosión en los ecosistemas montañosos de la Zona Andina y de América Central abarca entre un 40% y 60% de las tierras potencialmente cultivables. De acuerdo con algunas estimaciones, el área afectada en la Región por procesos erosivos —de moderados a serios—, se extendía a más de dos millones de kilómetros cuadrados al inicio de la década de los años ochenta.

El excesivo pastoreo degrada las praderas naturales y su capacidad de carga animal, y, en consecuencia, aumentan las presiones para la tala de bosques. Ello es particularmente intenso en las áreas tropicales, pero también se observa en las subtropicales y templadas como las pampas argentinas, donde ya se vislumbran disminuciones importantes en la producción de forrajes naturales (BID/PNUD. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe 1990). El inadecuado manejo de los sistemas de irrigación ha disminuido significativamente la productividad de los suelos por los procesos de sedimentación, salinización y alcalinización en muchas áreas. Finalmente, la aplicación masiva y creciente de fertilizantes y plaguicidas ha elevado la contaminación de las fuentes de agua y ha creado problemas a los cultivos, los que, en muchos casos, presentan niveles de residuos tóxicos muy por encima de los admitidos para el consumo humano (Gallopín 1989).

Este panorama es el producto de una larga serie de desarticulaciones, tanto en las políticas como en los lineamientos institucionales para la

agricultura, que sentaron las bases para el deterioro ecológico que hoy se observa. Las políticas de sustitución de importaciones y los esquemas de subsidios al crecimiento industrial —que han discriminado fuertemente la producción agrícola, en general, y los productos tradicionales, en particular—; las altas tasas de crecimiento poblacional y la "explosión" urbana de los últimos 15 a 20 años; los esquemas poco igualitarios en cuanto a la tenencia y acceso de la tierra, conjuntamente con políticas y programas de colonización y desarrollo rural, generalmente diseñados sin considerar los aspectos ambientales, son algunos de los componentes del ya casi insostenible patrón de desarrollo, prevaleciente en la Región hasta la década actual. Los bajos precios de los productos agrícolas y los esquemas de tenencia precaria no son incentivos para las prácticas conservacionistas y, por supuesto, hacen ver a la "agricultura de minería de recursos", en muchos casos, como la opción más rentable. Esta situación se agrava todavía más por la creciente presión física sobre los recursos naturales, cada vez más pobres, por parte de una población en constante y desordenado aumento. Las consecuencias de estas desarticulaciones se ven hoy más agravadas por el impacto de la crisis de los años ochenta, que ha acarreado presiones adicionales en pro de la sobre-explotación del capital ecológico. El deterioro en los términos de intercambio y la presión ejercida por los productos de exportación, derivados de los crecientes servicios de la deuda externa, conjuntamente con los incrementos en las tasas de interés, resultantes de la reestructuración de los flujos financieros de a Región y hacia la Región, y el ajuste de las economías, refuerzan todavía más las visiones "cortoplacistas" y dificultan el diseño y ejecución de nuevos enfoques para un desarrollo más sostenible (Gallopín 1989).

En este contexto, así descrito, es claro que el patrón productivo predominante sólo puede ser mantenido a riesgo de destruir definitivamente importantes segmentos de nuestro capital ecológico —bosques, suelos, especies, aguas, aire— y, por lo tanto, de poner en peligro la existencia de las generaciones futuras. Esto nos obliga a precisar estrategias productivas capaces de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras en atender sus propias necesidades. Este desafío consiste en determinar cómo lograrlo dentro del fin imperativo de crecimiento que enfrentan las economías mundiales en desarrollo y las de América Latina y el Caribe, en particular.

## **AGRICULTURA, POBREZA, CRECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD**

El cambio hacia estilos de desarrollo y estrategias de producción más sostenibles en el largo plazo, demandará inevitablemente una reestructuración de los patrones de consumo e, incluso, sacrificio de la producción y la productividad presentes en aras de oportunidades futuras. La naturaleza de las opciones que deben ser consideradas y la propia posibilidad de moverse hacia dichas nuevas estrategias están fuertemente condicionadas por la situación de cada economía y por el papel que en ellas desempeña la agricultura.

En el mundo desarrollado, el gran avance de las economías y los altos niveles de producción alcanzados, crean las oportunidades económicas y políticas de reestructurar las estrategias de producción agropecuaria vigentes, para orientarlas hacia esquemas más benignos en cuanto al uso de los recursos naturales y su impacto sobre el medio ambiente. Todavía más, en algunos casos, la reorientación de la producción hacia objetivos de tipo conservacionista resulta económicamente beneficioso debido a la existencia de altos subsidios a la producción.

Los adelantos científicos, por su parte, han permitido también una mayor y mejor comprensión de la ecología global del planeta, de las interrelaciones existentes entre los distintos subsistemas, y de los efectos de ciertos tipos de comportamientos sea sobre la salud humana, sea sobre el equilibrio ambiental. Esto ha dado lugar a la aparición de importantes corrientes de opinión y, eventualmente, a movimientos políticos de gran militancia, favorables al desarrollo e implementación de políticas y acciones específicas orientadas a la adopción de medidas de corte conservacionista y esquemas de producción equilibrados, en relación con su impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

En este sentido, y desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe, el contraste principal está en los distintos papeles sociales y económicos que desempeña el agro. En los países desarrollados la agricultura conforma un sector minoritario, tanto por su relación con la población que depende directamente de ella, como por su importancia económica. Así, los ajustes requeridos por ellos para garantizar y mantener la base de recursos naturales, tendrán un impacto limitado. Por otra parte, la disponibilidad global de recursos de estas economías posibilita que los efectos negativos —que las nuevas estrategias pudieran tener sobre sectores específicos— puedan ser adecuadamente compensados. En este contexto, incluso las opciones extremas como la reorientación en el uso de la tierra hacia actividades

recreativas, o de otro tipo, y la imposición de sacrificios en la producción y disponibilidad de productos específicos, pueden constituirse en opciones por considerar. De hecho esta realidad está claramente reflejada tanto en el desarrollo de las corrientes de opinión mencionadas arriba, como en los cambios en los patrones de consumo en apoyo a los productos agrícolas, conocidos como "naturales", obtenidos con un menor, o mínimo, uso de insumos químicos.

En los países en vías de desarrollo, por el contrario, la agricultura es uno de los principales sectores de la actividad económica y, generalmente, el asiento de una parte importante de la población; por lo tanto las opciones y posibilidades son enteramente diferentes. Más aún, en muchos casos, las altas tasas de crecimiento de la población junto con las dificultades en el acceso a la tierra, han conllevado que una gran proporción de los segmentos más pobres de la población se encuentre en el sector rural, ocupando tierras marginales en un círculo vicioso de sobreexplotación, degradación de los recursos y pobreza.

En América Latina y el Caribe, esta afirmación es particularmente cierta. Si bien algunos de los factores que caracterizan a la Región, vis-a-vis de las otras áreas del mundo en desarrollo, son la riqueza y la diversidad de sus recursos naturales, y su innegable potencial agropecuario, no es menos cierto que la existencia de una inmensa masa de campesinos pobres —forzados a sobreexplotar sus tierras para sobrevivir—, es también una de las realidades de la Región. Otro agravante es el hecho de que esas situaciones de pobreza coexisten con esquemas productivos tales como la ganadería extensiva y las empresas madereras, o la agricultura comercial intensiva —caso del algodón—, que tienen igualmente un marcado impacto negativo sobre el uso y perdurabilidad de los recursos naturales.

Este contraste resalta el carácter del desafío por enfrentar. Con la mayoría de los recursos humanos y económicos en la agricultura y con importantes ventajas comparativas en la explotación de un gran número de productos agropecuarios, cualquier estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe debe estar sustentada en el aprovechamiento productivo de sus recursos naturales. En el contexto de la crisis actual, es imperativo volver a crecer y en este esfuerzo la agricultura está llamada a desempeñar un papel estratégico, ya sea para atender las demandas de alimentos de la creciente población, sea para producir las materias primas que permitan explotar el potencial dinamizador de la agroindustria, o sea para generar las divisas necesarias a fin de reestablecer el equilibrio en las cuentas externas. El desafío consiste en

cómo hacerlo dentro de un marco de equidad que incorpore a los sectores campesinos, hoy marginados, al proceso de crecimiento, que permita conservar e incrementar la disponibilidad y productividad del capital ecológico de la Región y asegurar la viabilidad del bienestar de las futuras generaciones.

## **TEMAS PARA UNA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION AGRICOLA CON EQUIDAD Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES**

El uso actual de los recursos naturales no puede ser interpretado simplemente como un efecto indeseado de los esquemas vigentes de organización social. Por el contrario, el deterioro ambiental y la degradación de los recursos naturales son, en gran medida, consecuencias inevitables de comportamientos racionales dentro del modelo de desarrollo prevaleciente (CEPALC 1990a). El privilegio casi absoluto del crecimiento económico como elemento central del paradigma predominante, y del mercado y la manipulación de las variables económicas —como los instrumentos principales para orientar el comportamiento de los actores sociales—, ha inducido a ignorar aspectos biofísicos y morales básicos y a adoptar un modelo de desarrollo que es fundamentalmente desigual, por los patrones de consumo que promueve y por la distribución de costos y beneficios del crecimiento.

Hasta ahora, si bien muchos de los efectos indeseados tenían magnitudes manejables, la aceleración del crecimiento económico y demográfico, así como la ampliación de las brechas sociales en las últimas décadas, han puesto de manifiesto las debilidades básicas del modelo y la creciente dificultad, o quizás la imposibilidad, de resolver los desequilibrios existentes dentro de los parámetros de comportamiento establecidos. En este sentido, el desarrollo de una nueva estrategia en la que se recompongan dinámicamente los equilibrios básicos entre el hombre y el medio ambiente, requiere un esfuerzo integral orientado a modificar ciertos aspectos básicos del comportamiento social y del patrón tecnológico, en el que se apoyan las actividades productivas que sustentan la supervivencia de las sociedades humanas. En los párrafos siguientes se analizan en forma general algunos de estos aspectos según una perspectiva propia de América Latina y el Caribe y de la actividad agrícola, sin desconocer que, a pesar de que los países de la Región comparten un importante conjunto de rasgos comunes, más allá hay diferencias también importantes respecto de la geografía, la población, la pobreza y la seguridad alimentaria, así como del papel que juegan ciertos

medios ambientes específicos dentro de la ecología global, y que deben ser tomados en cuenta al considerar alternativas de acción concretas.

### **La revalorización del futuro como punto de partida para un nuevo paradigma**

Los esquemas prevaecientes en la organización social y productiva, y, en un sentido más amplio, la forma en que el hombre plantea su relación con el medio ambiente, están basados en el concepto de que el capital ecológico —diversidad genética, suelos, bosques, pesquerías, aguas y aire— y el capital, creado por el hombre, son sustitutos. Por lo tanto, es posible definir, al menos en teoría, patrones de producción relativamente independientes de la disponibilidad de recursos naturales, ya que, a su debido tiempo, se podría restituir aquellos que fueran destruidos en los procesos productivos específicos (Pearce 1989).

Conjuntamente a la relativa ineficiencia del mercado como instrumento para la asignación intertemporal de recursos —de hecho quienes toman las decisiones son los consumidores presentes— y a la propia naturaleza de bienes "públicos" de la mayoría de los productos o servicios del capital ecológico, esta perspectiva establece un patrón de comportamiento que privilegia el consumo en el presente sobre el futuro, no como un comportamiento "perverso" sino como una respuesta "natural" a los criterios básicos que originan lo que socialmente se establece y acepta como comportamiento "normal".

Las economías de mercado tienden a tratar a los servicios (flujos) del capital ecológico como bienes libres, lo que conduce a su sobrexplotación y eventualmente a su destrucción total. En un mundo con incertidumbre y el conocimiento imperfecto, esto significa que, en muchos casos, ni siquiera se conozca el precio (costo) que efectivamente se paga por las decisiones de consumo. De hecho se ignora el futuro de las alternativas productivas o, cuando más, se descuenta a una tasa de interés extremadamente alta.

La creciente conciencia que hoy existe acerca del tema de la sostenibilidad, o, puesto de otra manera, la preocupación ante la imposibilidad de mantener en el tiempo los patrones de consumo actuales, se origina en gran medida en la amplia evidencia disponible de que el capital ecológico y aquel desarrollado por la sociedad no son infinitamente sustituibles. Es decir, no siempre es posible reponer por el hombre el capital ecológico consumido en la producción de bienes y servicios. El problema, entonces, no es uno de precios. El caso de los

recursos genéticos ejemplifica, quizás, esta problemática de la mejor manera (Pearce 1989).

El énfasis puesto en el crecimiento económico presente como patrón básico del modelo de desarrollo, está en la raíz de la problemática de la sostenibilidad, especialmente a medida que la humanidad se aproxima al momento de la "ocupación plena" de nuestro hábitat global. En el paradigma prevaleciente, se asocia el grado de bienestar con la disponibilidad de bienes físicos y, por ende, se toma el producto per cápita y su tasa de crecimiento como una medida apropiada del nivel y progreso que una sociedad está alcanzando. No sería difícil mencionar ejemplos de esta perspectiva, e incluso, de situaciones en las que el fracaso político y la caída de gobiernos pueden asociarse directamente con su incapacidad para producir altas tasas de crecimiento del producto. Sin embargo —y si bien es innegable que el nivel de bienestar depende de la disponibilidad de bienes físicos—, hay otros factores que en conjunto pueden incluso llegar a ser más importantes. Entre estos se resaltan la disponibilidad de recursos ambientales en un sentido amplio, tales como espacio, energía, recursos naturales —panorama, aire limpio, especies animales y vegetales, etc.— y tiempo libre; la distribución del ingreso, o mejor dicho el acceso a los bienes y oportunidades; la reserva de empleo y condiciones de trabajo; y un nivel mínimo de seguridad futura, factor esencial para determinar nuestro comportamiento en cuanto a los bienes escasos y, en consecuencia, nuestro nivel de bienestar.

Pretender moverse en la dirección de un desarrollo sostenible y más equitativo, dentro y entre las generaciones, significa no identificar automáticamente los incrementos de producción —tal como se miden en el cálculo del ingreso nacional—, con aumentos en el nivel de bienestar social y con el éxito económico; supone pues establecer un nuevo patrón de desarrollo que reemplace el criterio de crecimiento del producto como base única para el análisis de la consistencia de las políticas y acciones específicas.

Explicado de otro modo: es necesario calificar el criterio de crecimiento en sus dimensiones temporales y sociales; tratar de reemplazar la actual "ética" del crecimiento por una que incorpore, además, las dimensiones de equidad y conservación. Esta es una prioridad absoluta para el desarrollo de una estrategia de modernización con equidad y conservación, ya que sólo la existencia de esa norma global permitirá fundamentar las coaliciones políticas y los acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los actores sociales, en torno a las

secuencias de políticas e innovaciones institucionales y tecnológicas necesarias para implementarla (CEPALC 1990a).

En el plano operativo, esta perspectiva no debe ser calificada como un planteamiento ante la necesidad de sustituir el actual predominio del mercado, como instrumento básico para la asignación de recursos, por un concepto alternativo que visualice los recursos naturales y el medio ambiente "más allá del sistema de precios", lo cual podría significar en un sentido extremo que no existiría vida humana más allá de la estricta supervivencia. Por el contrario, se trata de insistir en que el funcionamiento adecuado del mercado necesita un sistema de precios que refleje correctamente las características de los bienes o servicios del capital ecológico y la escasez relativa en toda su dimensión, y que permita la toma de decisiones sobre el conocimiento de cómo utilizar la base de recursos naturales que disponemos, asumiendo que inevitablemente en alguna medida será destruida como parte del proceso productivo. El punto central radica en que la decisión sobre lo que se debe conservar y lo que se puede destruir, sea tomada con plena información acerca de las alternativas de producción futura que se van eliminando del cuadro de posibilidades y, consecuentemente, sobre la naturaleza y magnitud de las transferencias intergeneracionales que se están realizando (Pearce 1989).

Estos conceptos generales cobran en América Latina y el Caribe una dimensión muy particular, debido en parte por algunas de sus características propias, pero también, y quizás esta razón es la más importante, como resultado del contexto económico, político y social en que se han desenvuelto las economías de la Región durante el último cuarto de siglo.

La inestabilidad política y económica que ha caracterizado a la Región, es quizás una de las limitaciones de mayor importancia que afectan la promoción del desarrollo sostenible.

La crisis macroeconómica en esos países ha fomentado una serie de desbalances financieros, que están dando lugar a fuertes fluctuaciones de los precios relativos en el corto plazo, y que han abierto un espacio para el arbitraje, haciendo potencialmente más rentables las actividades especulativas de corto plazo, en detrimento de los esfuerzos productivos o conservacionistas cuya maduración demanda más tiempo.

Asimismo estas rápidas fluctuaciones de los precios relativos y niveles de ingreso, dificultan cualquier pronóstico acerca de las condiciones

económicas del futuro. Al ser cada vez menos pronosticable el futuro, es también cada vez más riesgoso invertir en él, y si se prevé un cierto nivel de adversidad al riesgo, se tenderá a descontar el valor previsto de ingresos futuros a tasas aún mayores que las de mercado.

En cuanto a las tasas de interés propiamente dichas, la crisis de la deuda ha incidido, asimismo, en un creciente y permanente incentivo del consumo presente sobre el futuro. Al mismo tiempo, la fuga masiva y, desde un punto de vista más general, la movilidad del capital han determinado que su rentabilidad futura dependa menos de la explotación eficiente de los recursos naturales en un lugar específico. Por ejemplo, el comportamiento de una compañía maderera será muy diferente si después de acabar con un bosque puede pasar a otro, o si cree que sus ganancias futuras dependerán exclusivamente de la producción del bosque donde trabaja actualmente. El deterioro de la capacidad de ahorro que ha experimentado la población de la Región, es también un factor determinante para el predominio de una visión de corto plazo en cuanto al uso de los recursos. La imagen más difundida de este fenómeno es la del campesino pobre que cultiva tierras de ladera, por ser su única forma de supervivencia inmediata, y que es consciente de la destrucción que provoca.

Los empresarios y consumidores individuales no son los únicos que tienen una pobre valoración del futuro. El mismo fenómeno se da entre los estamentos políticos de la Región aunque por razones algo distintas. En parte, estas se deben a las exigencias de las democracias en países cuyos patrones de miseria son muy elevados. En este contexto los políticos se ven forzados a dar respuestas a las necesidades de la población en el corto plazo, sin más medios que los recursos naturales que conforman el capital social. Visto de otra forma, políticamente la "tasa de descuento" que se aplica al uso de los recursos es también muy alta, lo que lleva nuevamente a privilegiar el consumo presente sobre cualquier alternativa futura. Por otra parte, la misma debilidad del sector público —agravada ahora por la crisis fiscal— ha socavado su capacidad de reflexión y, por lo tanto, de previsión de los problemas futuros. Las universidades, tradicionales centros de análisis en la sociedad, han sido fuertemente debilitadas por las crisis. Los organismos públicos de planificación han perdido muchos de sus mejores funcionarios, y esa labor como tal ha caído en desgracia en el mundo político. Estos rasgos, propios de la realidad latinoamericana profundizan y dramatizan el efecto de la lógica "cortoplacista" que está en la raíz de la ausencia de sostenibilidad de nuestro estilo de desarrollo.

## **La necesidad de tener una visión sistémica y de reconocer la interdependencia entre niveles**

Los problemas del desarrollo sostenible no pueden ser entendidos ni consecuentemente resueltos, si sus distintas dimensiones son consideradas de manera aislada. Por su propia naturaleza, los distintos componentes de lo que hemos llamado el "capital ecológico" son partes, aunque con identidades y dinámicas propias, de un todo interconectado e interdependiente. Los argumentos políticos, económicos y ecológicos están estrechamente interrelacionados en todos los niveles —local, regional, nacional y global—, inmersos en un complejo de causas y efectos en donde es difícil, sino imposible, diferenciar con nitidez y precisión los alcances y límites de cada ámbito. El carácter multidimensional de los sistemas biofísicos, políticos, económicos y sociales y la interdependencia entre ellos, son conceptos básicos en el análisis de problemas y en el diseño de posibilidades de solución (Brundtland 1989).

Un ejemplo de cómo interactúan la economía y el medio ambiente se ilustra en el ciclo termodinámico, a través del cual los materiales y la energía son utilizados en el proceso productivo de generación de bienes económicos que tienen un valor en el mercado y de desperdicios (contaminación), los que no implican un costo para quien los produce, pero sí para la sociedad que los recibe (Pearce 1989).

En el nivel macro las variables económicas y políticas determinan no sólo el comportamiento de los agentes económicos en cuanto al manejo de los recursos naturales, sino también de manera importante el conjunto de posibilidades respecto de las políticas e instrumentos por utilizar en la implementación de acciones específicas, ya sea para corregir el impacto negativo de los comportamientos pasados o para promover nuevos enfoques con objetivos de equidad y conservación de los recursos. La crisis de la deuda, por una parte, y las prácticas proteccionistas de los países desarrollados, por otra, contribuyen a establecer parámetros económicos según los cuales los esquemas más racionales en el uso y la conservación de los recursos, no son viables en la práctica.

La sobrexplotación de los suelos y la destrucción de las reservas forestales son problemas estrictamente productivos, con claras dimensiones biofísicas, pero sus orígenes y, consecuentemente, las soluciones difícilmente son de esa índole. Por el contrario, en la mayoría de los casos, reflejan los niveles de precios —tasas de interés—, esquemas de incentivos o la presión de poblaciones en creciente

aumento, permanentemente empujadas a sobrevivir en áreas marginales para la producción agrícola.

El círculo de las interrelaciones se cierra si se acepta que, muchas veces, la única estrategia viable para el control de la población es la eliminación de la pobreza. De la misma forma, la deforestación y la extinción de especies animales y vegetales, que usualmente la acompañan, continuarán mientras no se resuelva el problema de la deuda de los países del Tercer Mundo, que empuja hacia arriba la tasa de interés y determina una lógica irrefutable en apoyo de estrategias de "minería de recursos" como las únicas medidas viables en el corto plazo. En otro nivel, es claro que en muchas situaciones las soluciones no pueden alcanzarse, o por lo menos no se alcanzan, de la manera más eficiente con acciones directas en relación con el origen o ubicación del problema. Ese es el caso de la sobrepoblación en áreas marginales, donde la necesidad de asegurar la disponibilidad de alimentos lleva a la instalación de un círculo vicioso de pobreza y deterioro de los recursos, y donde la solución no se encuentra en la búsqueda de nuevas tecnologías para las zonas de recursos pobres, sino por el contrario en la organización adecuada de la producción y en su optimización en las zonas más ricas, y en la implementación de alternativas que permitan el acceso de la población entera a los alimentos requeridos y, por ende, a las oportunidades de desarrollo. Moverse en esa dirección requiere, sin embargo, de inversiones que muchas veces están fuera del alcance de los gobiernos, como consecuencia de la situación fiscal, producto de la crisis de la deuda.

El reconocer la naturaleza sistémica de la problemática y el carácter interdependiente de los componentes, no quiere decir que la acción directa en el grado de manifestación del problema específico no sea el ingrediente indispensable de cualquier estrategia. La conservación de los recursos y el desarrollo sostenible dependerán en última instancia de la iniciativa en este ámbito y del compromiso de todos los actores involucrados en un accionar cooperativo e integrado, que tome en consideración todos los factores sociales, ecológicos, económicos y tecnológicos implicados. El compromiso en el nivel local, sin embargo, debe ser complementado con acciones en los otros niveles —políticas y marcos institucionales— para asegurar que los esfuerzos y sacrificios que se realizan localmente se traduzcan en beneficios para la sociedad en su conjunto y que no se conviertan en transferencias hacia otros niveles y/o sectores.

Por otra parte, la naturaleza sistémica del problema de la sostenibilidad de la producción y la conservación de los recursos naturales plantean una realidad que atañe a todos los habitantes del planeta, y debe ser encarada como un desafío común y prioritario tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados. Sin dejar de reconocer la gran diversidad que existe entre ellos, en la cantidad y tipo de sus recursos naturales y sus distintas situaciones y perspectivas económicas y poblacionales, las preocupaciones en ambos son convergentes, aunque con dimensiones específicas en cada caso que son importantes de resaltar. Los temas globales, tales como el "efecto de invernadero", los cambios climáticos y la conservación de la biodiversidad, constituyen los puntos centrales en la agenda de los países del Norte. Por el contrario, en los países del Sur las preocupaciones prioritarias se relacionan más con el restablecimiento de un sendero de crecimiento y la seguridad alimentaria. Ambas agendas, sin embargo, se relacionan. El hecho de compartir el planeta y ser parte de una misma economía cada vez más global, determina interrelaciones fundamentales en la utilización de los recursos básicos y compromisos conjuntos en cuanto a las acciones que se han de implementar. En este sentido, es claro que los beneficios derivados de la conservación de los recursos son de índole global y, por lo tanto, es necesario encontrar mecanismos que permitan distribuir también los costos de dichas acciones en un marco de equidad y desarrollo.

### **Un marco coherente de políticas, que promueva la conservación de los recursos**

El desafío que supone el desarrollo sostenible radica, en última instancia, en tratar de eliminar las incoherencias existentes en los lineamientos políticos. Estos son el resultado de largos procesos de agregación de decisiones, usualmente en respuesta a problemas e intereses parciales, y con una lógica definida en función de objetivos de crecimiento económico y no de conservación de recursos y equidad intergeneracional.

El desarrollo sostenible no intenta desplazar el crecimiento como uno de los criterios del modelo de desarrollo, sino de calificarlo, básicamente, en una dimensión temporal. Es en este sentido que los marcos institucionales y de políticas vigentes en la actualidad son inapropiados y, frecuentemente, incoherentes. Es pues el desenlace de la fragmentación de los marcos institucionales y de que los criterios de equidad y conservación de recursos, sólo en muy contados casos, son utilizados en la verificación de la consistencia de las políticas y acciones

en desarrollo, incluso en áreas específicas, cuya relación es directa con la situación y uso de los recursos naturales. El campo de las políticas económicas es una abundante fuente de ejemplos sobre estas incoherencias, donde el nexo entre las políticas y el comportamiento de los actores sociales es más directa y transparente que en ningún otro caso.

Las políticas de subsidios a los fertilizantes y agroquímicos, en general, han sido sin duda uno de los factores principales en el avance de la contaminación ambiental y la degradación de los recursos en varias situaciones específicas. Representan ejemplos extremos de estas situaciones los casos de la producción del tomate en la República Dominicana y del algodón en Nicaragua y otros países. Otro ejemplo de subsidios con resultados marcadamente negativos sobre la sostenibilidad de la producción, son las políticas de precios del agua. Los artificialmente bajos cánones de riego han llevado muchos veces a la pérdida de productividad de los suelos y a la reducción de la vida útil de las obras de infraestructura, debido a la imposibilidad de autofinanciar las inversiones en mantenimiento.

Del lado del productor, las políticas de precios bajos a la agricultura —como apoyo a otros sectores— han inducido a la depresión, cuando no a la eliminación, de los incentivos a la inversión en infraestructura y mejoras locales y de fincas y, ocasionalmente, a la declinación de la productividad de los recursos.

Estos comentarios no deben ser calificados como si se tratase de una posición genérica acerca de las políticas de subsidios. En esencia los problemas de conservación de los recursos y de la sostenibilidad confluyen de las divergencias que existen entre costos y beneficios sociales y privados; en las economías de mercado los subsidios y los impuestos son instrumentos poderosos para corregir estas divergencias y promover o desincentivar ciertas actividades. El punto álgido es ver cómo incorporar estos criterios en el análisis y definición de las políticas, a manera de acercar las conductas óptimas en el plano individual a las óptimas en el plano social.

En el nivel macro, aspectos tales como las políticas de comercio internacional y aquellos que afectan el nivel de la tasa de interés, juegan también un papel sustantivo. Es necesario promover mercados de capitales más transparentes y accesibles, principalmente para los sectores campesinos, con vistas a ampliar el horizonte de planeamiento, a jerarquizar los problemas de sostenibilidad en los esquemas de decisión

de las unidades de producción y a promover por este medio una utilización de los recursos en el tiempo, más acorde con los óptimos sociales (CEPALC 1990 a,b).

Las políticas para lograr una apertura comercial deben ser analizadas cuidadosamente, ya que si no son complementadas con esquemas que aseguren la "internalización de las externalidades" de ciertas actividades, se corren graves riesgos en cuanto a los efectos que pueden provocarse por la búsqueda de competitividad sobre los recursos naturales y el medio ambiente. El mercado es un instrumento extremadamente poderoso para orientar la actividad económica y promover el crecimiento, pero mientras no se incorporen reformas que aseguren que los precios reflejen efectivamente las limitantes relativas de largo plazo, deberá complementarse con esquemas regulatorios que compensen las "externalidades" negativas que se presentan, evitando el espejismo de un crecimiento basado en la "minería de los recursos" y no en la creación de una competitividad real. El caso reciente de la pesquería y la actividad forestal en Chile es un buen ejemplo de este tipo de problemas (CEPALC 1990a).

### **Un marco institucional que refleje los objetivos y necesidades del desarrollo sostenible**

Detrás de las políticas están las instituciones y los sistemas institucionales dentro de los cuales aquellas se conciben, diseñan y ejecutan. Cambiar la orientación de los marcos de políticas hacia esquemas que promuevan un comportamiento de los actores sociales consistente con el desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales, requiere también la modificación de los sistemas institucionales. Es necesario cambiar la lógica y la forma en que se toman las decisiones en todos los niveles, de lo contrario difícilmente se lograrán los impactos deseados sobre el modo en que la sociedad hace uso de los recursos a su disposición, para alcanzar los objetivos de desarrollo que se plantea a sí misma.

La reforma institucional es un componente central para el desarrollo sostenible. Como ya enfatizamos, el mercado como tal es un instrumento ineficiente para orientar las decisiones de la sociedad respecto del manejo de los recursos naturales. Por otra parte, existe un marcado contraste entre el carácter interdependiente de los temas que nos preocupan y la naturaleza fragmentaria de las instituciones con que hoy contamos para hacer frente al desafío del desarrollo sostenible (Dovers 1989).

En la mayoría de los casos, las interrelaciones existentes entre el medio ambiente y la situación de los recursos naturales y la toma de decisiones en el campo económico, no están reflejadas en los sistemas institucionales vigentes, y sólo excepcionalmente la definición de las políticas macroeconómicas, comerciales e incluso sectoriales se hace tomando en consideración el impacto que ellas podrían tener sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. Para hacer frente a este reto, hacen falta innovaciones institucionales que permitan la "internalización de las externalidades" y, por supuesto, la creación de "mercados" para los recursos que hoy son considerados como bienes libres. Asimismo, y aún cuando es aventurado pensar en la posibilidad de integrar operativamente dentro de una misma organización las distintas dimensiones políticas que conforman la sostenibilidad del desarrollo, es necesario, como mínimo, establecer mecanismos que aseguren que las decisiones en política económica —global y sectorial— sean tomadas con pleno conocimiento de sus impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y de los costos y beneficios sociales involucrados (Dovers 1989; Pearce 1989; Williams 1989).

En otro orden de asuntos, aspectos tales como los esquemas de tenencia de la tierra y la estructuración de ciertos servicios como el crédito, la investigación y extensión y la sanidad agropecuaria, desempeñan un papel importante en la conservación de los recursos naturales. Arreglos institucionales que limitan el acceso a la propiedad de la tierra desincentivan las inversiones en la conservación y mejoramiento de la capacidad productiva y tienen, en última instancia, un efecto negativo sobre la sostenibilidad de la producción (Pomareda 1990).

En muchos casos, las interrelaciones operativas no existen, o son muy débiles, y entrañan importantes brechas funcionales entre servicios, aun cuando su prestación sea responsabilidad del mismo departamento o ministerio. La tendencia predominante se inclina hacia una concepción vertical por producto o cultivo, con prioridades y políticas definidas como si las realidades productivas fueran ecológica, económica y socialmente homogéneas.

En el caso del crédito, en la mayoría de los países en desarrollo, su acceso por parte de amplios sectores del campesinado está severamente limitado y, por lo tanto, la tasa de interés efectiva se ve incrementada significativamente, lo cual introduce un marcado sesgo "cortoplacista" a la producción y al manejo de los recursos naturales. Ello debe ser corregido por medio de arreglos institucionales más amplios que "democratizen" el crédito y, por esta vía, promuevan la sostenibilidad.

Igualmente, los sistemas de transferencia de tecnología deben ser reformados para promover el uso de tecnologías como en el manejo integrado de plagas y otras orientadas a un empleo más eficiente de los recursos y no al incremento de la productividad a través de un mayor uso de insumos (Pomareda 1990).

En el plano operativo, el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional para el manejo de recursos comunes —de cuencas, etc.— y la reorganización —y reorientación— de las instituciones responsables de estos servicios, aparecen como componentes esenciales en una estrategia de acción para el desarrollo sostenible.

Las necesidades de reformas institucionales van, sin embargo, más allá del campo económico y de los aspectos operativos propiamente dichos. El desarrollo sostenible debe ser concebido como una responsabilidad social global y como tal involucra todos los espacios y sectores de la sociedad. La alternativa de la intervención estatal como el instrumento principal y excluyente, en muchos casos, para lograr la protección del medio ambiente y los recursos naturales, ha probado ser inefectiva, tanto para la corrección de las imperfecciones en los mecanismos de mercados como para la implementación de acciones directas. Por lo tanto, se requieren nuevos esquemas de organización social local y regional y formas de vinculación entre el sector público y el privado que aseguren una mayor y más directa participación de los actores en las decisiones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales. La promoción de procesos de descentralización política, administrativa y económica es un mecanismo de importancia crítica en este sentido. Por una parte acerca al Estado y a la sociedad civil y facilita la imprescindible participación de las propias comunidades en las decisiones que las afectan; por otra parte, permite una mayor eficiencia en la provisión de servicios, ya sea porque al darse una menor escala de operaciones, los requerimientos de la capacidad gerencial —recurso desgraciadamente muy escaso en muchas situaciones— sean menores, o bien porque se facilita que tales requerimientos se ajusten mejor a las características y necesidades de cada localidad. No se trata por supuesto de eliminar la participación del Estado, la cual constituye en diversas áreas un elemento indispensable, pero sí de encontrar nuevos esquemas que permitan que esa sea efectiva (CEPALC 1990a).

Estos esfuerzos desplegados en el campo institucional deben ceñirse al marco de los actuales procesos de ajuste político y económico, en curso de implementación en la mayoría de los países de la Región. Las instituciones que posibiliten una mayor participación en las decisiones

acerca del uso de los recursos, no son posibles fuera de un contexto democrático. En muchos países los procesos de democratización política iniciados en la década de los años ochenta están sentando las bases imprescindibles para los cambios requeridos. Sin embargo, el marcado deterioro de las instituciones públicas —al que hemos hecho referencia— producido en los últimos años, y la creciente difusión de la idea de "achicar el Estado", como parte del proceso de modernización administrativa, son tendencias de signo negativo sino se implementan con plena conciencia acerca de cuáles son las funciones que el Estado debe desempeñar en la promoción de un desarrollo sostenible.

Gran parte de las situaciones de desarrollo "insostenible" se originan —como ya apuntamos— en la naturaleza de bienes públicos que tienen muchos de los servicios del capital ecológico y las diferencias que existen entre los costos privados y sociales en las acciones que afectan a los recursos naturales y el medio ambiente. En este sentido la intervención del Estado es esencial, sin el cual difícilmente pueden resolverse los problemas existentes. Esquemas regulatorios de distinto tipo —incluyendo la planificación en el uso de los recursos y la provisión de subsidios y compensaciones, o la creación de impuestos a determinados comportamientos— son instrumentos inevitables para corregir las señales de los mecanismos de mercado y para forzar a que las decisiones privadas se tomen con base en la premisa de que quien reciba los beneficios sea quien deba hacer frente a la totalidad de los costos. En muchos casos se requerirá de un Estado más fuerte y efectivo que el actual, que sea capaz de diseñar políticas multidimensionales e implementarlas. Los procesos de "modernización del Estado" o del aparato público, promovidos como parte de los programas de ajuste económico, representan una oportunidad única para movernos hacia la dirección adecuada, siempre y cuando predomine en las decisiones el análisis de la capacidad funcional de las instituciones públicas, en su afán de proveer los bienes y servicios propios de su papel en una estrategia de modernización con equidad y conservación de los recursos, y no con criterios fiscalizadores de lograr el balance de las cuentas macroeconómicas.

### **La necesidad de un nuevo perfil de recursos humanos**

Moverse en la dirección de un patrón de desarrollo más sostenible demandará un importante esfuerzo en el área de los recursos humanos. Gran parte de los problemas provocados por la falta de sostenibilidad y

el deterioro de los recursos naturales, tiene su origen en la carencia de sensibilidad que existe actualmente acerca de esos problemas y el papel de esos recursos en el desarrollo de la sociedad. Asimismo, los recursos humanos no poseen, en la mayoría de los casos, los conocimientos y capacidades gerenciales para hacer frente a los problemas técnico-operacionales que plantea la modernización de la agricultura con equidad y conservación de los recursos naturales.

El desarrollo de una nueva ética constituye una condición necesaria en la formación de la nueva base de recursos humanos para el desarrollo sostenible. Sin embargo, este no se alcanzará solamente con un cambio conceptual. Hacen falta también novedosos enfoques y tecnologías sociales y productivas, que permitan llevar esa nueva ética al plano de determinadas situaciones de la producción. Para lograr estos cambios se hace imprescindible una profunda y total transformación del proceso de educación y de capacitación.

En este sentido, los siguientes son aspectos que demandan especial atención: en primer lugar es necesario incorporar la dimensión de los recursos naturales en todas las actividades de formación. Esta nueva dimensión no debería ser vista como un elemento aislado adicional, sino como un componente plenamente integrado a todo el proceso educativo desde la primaria. Asimismo, la incorporación de estos aspectos en los programas educativos debe tomar en cuenta las características locales y las diferentes opciones en el manejo más efectivo de los recursos disponibles en cada comunidad. Lograr estos cambios demanda no sólo la revisión de los contenidos y el desarrollo de nuevas metodologías educativas, sino también un importante esfuerzo de parte de los propios educadores, quienes raramente están capacitados para conducir estos temas. Paralelamente es necesario promover programas de educación para adultos, entrenamiento en servicio y a distancia, y otros mecanismos no formales, con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los sectores de la comunidad.

Una segunda dimensión se refiere a la educación formal superior, necesaria para crear la base tecnológica de la sostenibilidad. Hacen falta nuevas disciplinas y enfoques que los sistemas educativos actuales están lejos de poder cubrir. Se destaca la importancia de la gestión, ya que las tecnologías sostenibles tienden a depender menos de los recursos de capital y a ser más intensivas en manejo y organización. Aparecen otras disciplinas y necesidades de una mayor integración que las tradicionales. Las diversas áreas relacionadas con la ecología y la biotecnología constituyen campos nuevos en los que la Región tiene deficiencias

significativas; paralelamente los enfoques tradicionales de formación profesional en los campos agrícola, pecuario y forestal han probado ser obsoletos y fuera de contexto ante las necesidades de carácter sistémico que plantea el desarrollo sostenible.

### **Indicadores que provean información relevante para la toma de decisiones**

La implementación de una nueva perspectiva en la que se revalorice el futuro y se reconozca la sostenibilidad, como uno de los atributos esenciales del modelo de desarrollo, requiere de una base en información que, por una parte, permita un mejor entendimiento de las interrelaciones básicas —tanto las que ocurren dentro de los sistemas biofísicos como las que existen entre éstos y los sistemas socioeconómicos y políticos— y, por otra, que aporte los datos precisos acerca de los elementos específicos que conforman la situación de los recursos naturales y el medio ambiente en un momento dado.

Como apuntamos antes, la perspectiva de desarrollo prevaleciente hasta ahora, descansa en gran medida en la concepción de que en todos los casos es posible reemplazar el capital ecológico, o sus servicios, con el "capital" creado por el hombre. Revertir esta percepción requiere algo más que el listado anecdótico de casos en los que eso no es posible o se da sólo imperfectamente. Hace falta profundizar en la comprensión de las características básicas de los elementos que componen el medio ambiente y de la propia dinámica con que aguas, suelos, clima y recursos genéticos interactúan entre sí y dentro de los distintos esquemas de organización productiva, que utilizan las sociedades humanas para su explotación. Es esta mayor y mejor comprensión de los fenómenos —y peligros— involucrados, la que eventualmente generará el cambio de actitudes que se requiere. Esta es un área de investigación relativamente recién desarrollada y que, también, resulta prioritaria como fuente originaria de la información que hace falta en el plano operativo para la toma de decisiones en cuanto al uso de los recursos naturales (CEPALC 1990a).

Paralelamente a la afirmación anterior es necesario desarrollar un consenso respecto de los indicadores que deben ser utilizados en relación con el medio ambiente y los recursos naturales. El conjunto de indicadores que hoy se utilizan es parcial y, como tal, puede dar lugar en muchos casos a interpretaciones y políticas erróneas (CEPALC 1990a). Un buen ejemplo son los indicadores usados para medir la productividad de los cultivos o el efecto contaminador de las actividades agropecuarias.

Las medidas actuales de productividad usan los rendimientos por unidad de superficie, sin tomar en cuenta el efecto que tiene la producción sobre las reservas o "stocks" de recursos. Una medida más apropiada debería reflejar tanto las relaciones insumo/producto como los cambios en la disponibilidad de recursos —tierras y aguas, principalmente—. Indicadores de este tipo serían mucho más útiles en relación con decisiones tales como la elección entre tecnologías alternativas (Swaminathan 1989).

En los casos de contaminación, la mayoría se constituyen con base en los niveles de utilización de insumos químicos y sus efectos residuales sobre productos, suelos, aguas y aire. Con muy poca frecuencia se incluye en estos indicadores los residuos o desperdicios resultantes de los procesos biológicos involucrados. La producción de cerdos y la caficultura, entre muchos otros, son buenos ejemplos. De igual manera, la crudeza de otros, como los vinculados al manejo de las reservas forestales (forestación-deforestación), donde en raras ocasiones se incluye información acerca del tipo de bosques y de especies específicas, resulta poco útil para un adecuado seguimiento y para la toma de las decisiones correspondientes.

Directamente vinculados con este tema están los sistemas de contabilidad social que se utilizan. En general, estos son incompletos confrontados a la valorización de las variables relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales. Por lo tanto, los impactos que las distintas actividades productivas tienen sobre ellos no se ven correctamente reflejados en las cuentas sociales, lo que distorsiona las decisiones de inversión y, aún peor, las sesga en favor de aquellas que tienen el impacto más negativo sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

Desde otro punto de vista, es necesario también promover un mayor equilibrio respecto del tema del cual se recoge información. Por diversas razones existe más cantidad de datos sobre las zonas templadas que sobre los trópicos. En tanto que las consecuencias de los problemas de sostenibilidad en el cinturón tropical tienen mayor impacto sobre el medio ambiente global, el desarrollo de indicadores y la recolección de información relevante en estas regiones, tienen gran primacía.

### **La necesidad de un nuevo patrón tecnológico**

Independientemente de lo que se haga para fomentar el cambio de valores, instituciones y políticas, la modernización con equidad y

conservación de los recursos, únicamente será posible si se desarrolla un nuevo patrón tecnológico más benigno en su impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales, que el vigente en la actualidad.

La tecnología moderna ha permitido aumentar de manera importante los márgenes de seguridad entre la producción y la subsistencia. En los sistemas tradicionales la conservación de los recursos es un requerimiento básico para el mantenimiento de los niveles de producción (Gallopín 1989). El concepto tecnológico actual más moderno, que se haya elaborado, es el de la "revolución verde" a través del uso intensivo de energía por unidad de producto —agroquímicos, fertilizantes, maquinarias, entre otros—; este concepto ha relativizado la importancia de las tecnologías de manejo de recursos, como estrategia productiva. Sin embargo, este enfoque hoy está en crisis, tanto por la creciente preocupación que existe ante el alto costo ecológico que supone el uso intensivo de insumos energéticos, como por el hecho de que los altos precios de los combustibles y otros productos derivados de los hidrocarburos lo hacen no viable en sinfín de casos desde el punto de vista económico. En este contexto es clara la naturaleza del desafío tecnológico por enfrentar en la agricultura. La variable de ajuste no puede ser la de producción ni la de productividad. Es también claro que frente a una población creciente, y ante las también crecientes demandas sobre la agricultura como factor de reactivación del conjunto de las economías —en la mayoría de los países de la Región—, los objetivos de largo plazo no puedan aceptar sacrificios importantes de la producción y deban conjugar la conservación de los recursos y el medio ambiente con un mayor nivel de actividad y crecimiento económico. Esto sólo se puede lograr con una profunda transformación tecnológica (Trigo 1990).

Para enfrentar este desafío se requerirá un renovado esfuerzo de investigación. Independientemente de la valiosa reserva o "stock" de tecnologías apropiadas con las que hoy se cuenta desde el punto de vista económico, social y ecológico para un número importante de los ecosistemas de la Región, una gran parte de las actividades de investigación y extensión han sido enfocadas principalmente hacia productos y especies específicos, ignorando las interrelaciones que existen entre ellos y los restantes elementos del ecosistema, que tienen un impacto definitorio sobre el comportamiento y las decisiones de los productores agropecuarios en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías (Gallopín 1989).

En este sentido, un primer paso crítico que se debe dar sería la revisión de los esquemas y metodologías para la identificación de

prioridades de investigación y para la asignación de recursos, de manera que se les incorporen criterios apropiados para la consideración de objetivos vinculados a la conservación de los recursos y a la promoción del desarrollo agropecuario sostenible.

Según estos lineamientos, y sin hacer un análisis exhaustivo, las áreas siguientes son algunas de las que parecen inmediatamente importantes. La primera es de carácter general y, en cierta medida, debe ser vista como enmarcadora de todos los esfuerzos de investigación, y se refiere al desarrollo de un mejor conocimiento acerca de la naturaleza y funcionamiento de los distintos ecosistemas, de los indicadores y bases de información que permitan un mejor análisis del impacto potencial de distintas alternativas, y del seguimiento de la evolución de los mismos, una vez que dichas alternativas estén en proceso de implementación. En esta primer área los avances en el campo de la microelectrónica y la informática (modelos de simulación, teledetección, sistemas expertos, manejo de bases de datos, etc.), abren una amplia gama de oportunidades en cuanto al desarrollo de esquemas de manejo de recursos más realistas y eficientes.

La segunda área se refiere al aprovechamiento de los recursos genéticos de la Región. Ya se ha hecho énfasis en la importancia de su diversidad biológica y en que sólo una mínima proporción de la misma está siendo utilizada. El desarrollo de una nueva estrategia de producción agropecuaria sostenible requiere un esfuerzo importante en el campo de los recursos genéticos. Por una parte, es necesario completar los inventarios y evaluaciones de las disponibilidades efectivas de la Región; por la otra, se debe reevaluar su potencial de recursos originarios bien adaptados y por consiguiente eficientes en los esquemas de producción sostenible, en vista de sustituir la utilización de cultivos introducidos, muchos de los cuales hoy presentan dificultades por su extremada dependencia del uso de agroquímicos. Asegurar un adecuado acceso a los alimentos para toda la población es probablemente uno de los componentes más efectivos de cualquier estrategia de desarrollo sostenible, y la Región dispone de una base genética de suficiente amplitud como para que esto no sea una dificultad mayor. Sin embargo, en la actualidad, la mayor proporción de los alimentos que se producen y consumen provienen de especies introducidas; en parte esto se debe a que la investigación y las tecnologías acumuladas en las especies de clima templado son mucho mayores, pero la situación responde también a que no se han dado esfuerzos adecuados para aprovechar el potencial de las especies autóctonas. Un aspecto adicional que recalca la necesidad de contar con nuevas políticas y esfuerzos definidos en el

campo de los recursos genéticos, es la importancia que éstos cobran con el advenimiento de la biotecnología.

Una tercer área de prioridad es la relacionada con las tecnologías de manejo en general —fincas, sistemas, cultivos, recursos—. Como se indicó arriba, el grueso de los esfuerzos hasta hoy se han concentrado en los cultivos específicos y en el uso de insumos, por lo que las nuevas tecnologías deberán hacer más énfasis en la integración —cultivos, pastos, bosques y animales— y en la optimización del uso más que en la búsqueda de "techos" de productividad por cultivo, característica de la "revolución verde". Algunas de las áreas que, sin duda, cobrarán creciente importancia son las de manejo y conservación de suelos, uso de abonos orgánicos, sistemas de labranza mínima, manejo integrado de plagas, sistemas agrosilvopastoriles y reciclaje de residuos. En un nivel más agregado, aspectos tales como los estudios de zonificación agroecológica y los esquemas de manejo de cuencas y microcuencas, también deberán recibir mayor atención.

Una cuarta área se refiere a la biotecnología. Los avances en este campo ofrecen importantes oportunidades —particularmente en lo que se refiere al desarrollo de nuevas formas ecológicamente más benignas de establecer la relación productiva entre el hombre y el medio ambiente—. En este sentido, al mejoramiento genético de las especies y a la elaboración de biocidas, se agrega la oportunidad de recuperar los recursos genéticos y, también, de regenerar aguas y suelos mediante el tratamiento, por medios biotecnológicos, de contaminantes o limitantes naturales. No obstante, es necesario considerar que al ser ésta un área en rápido desarrollo, es urgente el establecimiento de estrategias definidas y agresivas, compartidas por todos los actores sociales y por todos los países, para garantizar la incorporación de la Región a este nuevo patrón tecnológico.

Para atender estas prioridades, la infraestructura institucional de generación y transferencia de tecnología deberá ser reforzada y consolidada, tanto en sus recursos humanos y presupuestarios —que han sufrido un marcado deterioro, en gran medida como consecuencia de la crisis socioeconómica actual— como en su concepción organizativa propiamente dicha (Trigo y Runsten 1989). En este sentido, urge incorporar esquemas organizativos que, por una parte, aseguren la adecuada integración de la investigación agrícola con la ganadera, forestal y de recursos naturales en general, y, por otra, una mayor y más ágil vinculación entre las instituciones públicas, el sector privado, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y otras

instituciones, a fin de lograr una mayor movilización de recursos y hacer más efectivo el funcionamiento del sistema de generación de innovaciones tecnológicas para el agro.

Un aspecto importante por considerar en cuanto a las reformas institucionales en este campo, particularmente respecto del papel del sector público, es la naturaleza de los beneficios de las "tecnologías sostenibles". Estos tienen una dimensión social más que privada—excepto en la rentabilidad en el nivel de finca— y, por lo tanto, el sector privado difícilmente estaría interesado en asumir la responsabilidad por su desarrollo. Esto no quiere decir que la creación de estas tecnologías deba ser responsabilidad exclusiva del sector público, pero sí que su obligación es asegurar que estas tecnologías se desenvuelvan y estén efectivamente disponibles para los productores.

En las últimas dos décadas, los sistemas de transferencia de tecnología han evolucionado marcadamente en la dirección de la asistencia técnica, generalmente de carácter privado; orientados a la transferencia de conocimientos incorporados en los insumos o bien directamente asociados al uso de éstos, y trabajando principalmente con el productor individual. Es evidente que los sistemas tradicionales de extensión, dedicados al desarrollo de las capacidades de manejo de la explotación y los cultivos por parte de los productores y al desarrollo social y productivo de la comunidad, en general, han disminuido marcadamente en importancia, cuando no han desaparecido completamente. Estas tendencias representan un problema considerable por resolver desde el punto de vista de la promoción de una agricultura sostenible, basada en un mejor manejo de los recursos naturales.

Como se ha indicado antes, moverse hacia una agricultura que posea esas características, requerirá hacer mayor énfasis en tecnologías dirigidas a lograr un mejor manejo de los recursos y de la explotación en su conjunto —tecnologías agronómicas, modelos de manejo de fincas, manejo integrado de plagas—, así como en comportamientos de tipo grupal en donde el fenómeno de su adopción no se da en el nivel del agricultor individual sino en el conjunto de productores de un área o cuenca determinada, en tecnologías tales como el manejo integrado de plagas o cuencas. Para que el impacto potencial de las nuevas estrategias se materialice, el cambio tiene que producirse en el conjunto de los agricultores de la Región o si es del caso de la cuenca involucrada. Este tipo de tecnologías requiere de mecanismos de transferencia orientados a la educación y capacitación y al trabajo con grupos, y de carácter público, en lugar de la sola asistencia técnica de tipo individual,

que tiende a prevalecer en la actualidad. Asegurar el desarrollo de este tipo de mecanismos implica una re-jerarquización de los antiguos sistemas de extensión agrícola, lo que no será tarea fácil dentro de las actuales corrientes de reducción del papel del sector público en estas actividades (Trigo 1990).

## **ALGUNOS COMENTARIOS FINALES: OPORTUNIDADES Y LIMITANTES**

De la discusión presentada en las secciones anteriores surge con claridad que la búsqueda de un sendero de desarrollo sostenible debe ser vista como un esfuerzo integrado e integrador de todos los sectores de la sociedad nacional e internacional. De nada servirá, por ejemplo, el desenvolvimiento de nuevas tecnologías que enfatizen en un uso más eficiente de los recursos si se continúan aplicando en un contexto económico que promueva la "minería de recursos", o que limite el acceso de los sectores marginados a los recursos y oportunidades —educación, salud, etc.— que les permita mejorar sus condiciones como agentes productivos y, en consecuencia, su calidad de vida y participación activa en el quehacer económico y social. En este sentido, no se puede seguir postergando la ya urgente necesidad de impulsar inversiones importantes en el campo de la formación de recursos humanos, a la cual no se le ha prestado la atención que amerita y que representa uno de los eslabones más fuertes dentro de la cadena de factores que contribuyen a perpetuar las condiciones de marginalidad de vastos sectores de la población. La erradicación del analfabetismo y el mejoramiento del nivel educacional general de la población, constituyen uno de los pasos necesarios para asegurar la viabilidad y perdurabilidad de las acciones orientadas a lograr la mayor sostenibilidad del desarrollo. Si no se realizan los cambios, en el sentido de permitir que los sectores marginados tengan acceso a los servicios que efectivamente pueden influir en el mejoramiento de sus condiciones de vida, se continuará empujando a estos sectores a tener que sobrevivir con la sobre-explotación de los ecosistemas más frágiles que, en la mayoría de los casos, son los únicos a los que tienen "libre" acceso.

No es posible separar el problema de la sostenibilidad del desarrollo de la crisis económica y política que vive América Latina y el Caribe. Los desbalances financieros, la incertidumbre y la inestabilidad política y el empobrecimiento de las poblaciones, conforman un cuadro general que atenta directamente contra la posibilidad de crear y llevar adelante modelos económicos sostenibles para el futuro. Desafortunadamente, la

solución a estos problemas no significará automáticamente la instalación de comportamientos compatibles con un desarrollo sostenible. Las experiencias de los países hoy desarrollados son ejemplos claros de que no necesariamente cualquier sendero de desarrollo es sostenible o compatible con la conservación de la base de recursos naturales. Por lo tanto, es determinante que la búsqueda de nuevos senderos de crecimiento a que se encuentra abocada la mayoría de los países de la Región, se desarrolle dentro de un marco global que considere explícitamente los criterios de equidad y conservación de los recursos, a la par de los de modernización y crecimiento económico. Sólo así se evitará volver a repetir los errores del pasado.

En el orden operativo, se trata de promover ajustes institucionales y en las políticas, la creación de esquemas de regulación apropiados y la reorientación de la generación y la transferencia de tecnología. Los programas de ajuste y modernización proporcionan un contexto apropiado para el inicio de estos esfuerzos, pero hay que asegurarse de que esta oportunidad no se desperdicie. Sin embargo, en el plano de las políticas e instituciones así como en el de la aplicación de regulaciones, hay que anticipar grandes rezagos. Las restricciones de recursos —incluidos los humanos— hacen que en muchos casos los debamos considerar realmente como opciones de largo plazo. Esto es particularmente cierto en los esquemas que contemplan los pagos de incentivos y compensaciones económicas, muy utilizados en el mundo desarrollado. En este sentido, el concentrar esfuerzos iniciales en la investigación y la transferencia de tecnología parece una alternativa viable y efectiva. Las altas tasas de retorno a las inversiones en estas actividades resaltan la importancia de utilizarlas conjuntamente con los ajustes institucionales y de políticas, para modificar y mejorar el comportamiento de los mecanismos de mercado. Las nuevas oportunidades que surgen de los avances en el campo de la biotecnología, junto a las interacciones potenciales que ésta tiene con los otros componentes del nuevo paradigma tecnológico —como la microelectrónica—, refuerzan esta visión. Sin embargo, el acceso a estas opciones no es automático y, por lo tanto, es imprescindible que los países de la Región, individualmente y en conjunto, desarrollen políticas, estrategias y programas específicos para asegurar que ese potencial se pueda aprovechar en toda su plenitud.

Para que esto sea posible es necesario comenzar por una toma de conciencia en la Región acerca de la importancia y la gravedad de estos temas, así como de las distintas dimensiones asociadas con la modernización con equidad y conservación de los recursos naturales y el carácter de las alternativas en cuanto a las acciones concretas por

emprender. Esta es un área donde la cooperación técnica internacional puede dar un aporte importante, facilitando el intercambio de experiencias y la armonización de perspectivas con respecto a las áreas de trabajo común en los niveles regional y subregional, y que sirva también como foro para la constante discusión de los temas que vayan surgiendo, así como para el monitoreo de las situaciones y acciones específicas.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ANDERSON, K. s. f.** Does Agricultural Growth in Poor Countries Harm Agricultural-Exporting Rich Countries?: International Agricultural Research Systems. Ed. by J. R. Anderson and J. L. Dillon. Armidale, A.C.T., University of New England, Department of Agricultural Economics and Business Management.
- ARNOLD, S. H.** 1989. Sustainable Development: A Solution to the Development Puzzle?. *Journal of the Society for International Development (Italia)* 2/3:21-25.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).** 1989. Segunda consulta sobre el medio ambiente. In Reunión con entidades públicas y organizaciones no gubernamentales vinculadas con la protección ambiental y la conservación de recursos naturales en América Latina y el Caribe (2., 1989, WASHINGTON, D.C.). *Anales. Washington, D.C., Comité del Medio Ambiente.* 217 p.
- BARNET, H. J.; MORSE, CH.** 1963. Scarcity and Growth. *The Economics of Natural Resource Variability: Sources for the Future.* Baltimore and London.
- BRUNDTLAND, H.G.** 1989. Sustainable Development: An Overview *Journal of the Society for International Development (Italia)* 2/3:13-16.
- BID/PNUD. COMISION DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE.** 1990. Nuestra Propia Agenda. 102 p.
- CEPALC.** 1990a. Elementos para una política ambiental eficaz. In Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales "Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sustentable" (1990, SANTIAGO, CHILE). Santiago, Chile. 21 p.

CEPALC. 1990b. Estrategia internacional del desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe. In *Período de Sesiones (23., 1990, CARACAS, VEN.)*. Caracas, Ven. 23 p.

\_\_\_\_\_. 1990c. La dimensión ambiental de las políticas económicas en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. In *Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales "Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sustentable" (1990, SANTIAGO, CHILE)*. Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_. 1990d. Los posibles cambios climáticos en América Latina y el Caribe y sus consecuencias. In *Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales "Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sustentable" (1990, SANTIAGO, CHILE)*. Santiago, Chile. 46 p.

\_\_\_\_\_. 1990e. Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. PNUD, Santiago, Chile. 185 p.

\_\_\_\_\_. 1991. El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente. PNUD, Santiago, Chile. 146 p.

CEPALC/PNUMA. 1990a. América Latina y el Caribe: El reto ambiental del desarrollo. PNUD, Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_. 1990b. Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe. In *Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales "Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sustentable" (1990, SANTIAGO, CHILE)*. PNUD, Santiago, Chile.

CONSULTATIVE GROUP ON INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH (CGIAR). 1990. A Possible Expansion of the CGIAR. Technical Advisory Committee. Washington, D.C.

CONWAY, G. R.; BARBIER E. B. 1988. After the Green Revolution; Sustainable and Equitable Agricultural Development. *Futures (G.B.)* 20(6):651-670.

DOVERS, S. 1989. Sustainability: Definitions, Clarifications and Contexts. *Journal of the Society for International Development (Italia)* 2/3:33-36.

- FAO (CHILE). 1990. Desarrollo rural sostenible en ecosistemas frágiles en América Latina y el Caribe. In Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (21., 1990, SANTIAGO, CHILE). Santiago, Chile, 35 p.
- GALLOPIN, G. 1989. Sustainable Development in Latin America: Constraints and Challenges. *Journal of the Society for International Development (Italia)* 2/3:95-99.
- \_\_\_\_\_. 1990. La sustentabilidad ambiental del desarrollo y el cambio tecnológico en América Latina y el Caribe. In Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales "Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sustentable" (1990, SANTIAGO, CHILE). CEPALC, Santiago, Chile.
- GIRT, J. 1990. The Sustainable Development of Agriculture in Latin America and the Caribbean: Strategic Recommendations. Québec, Canadá, 27 p. (Report prepared for IICA).
- GONZALES, E. 1990. La dimensión ambiental de las políticas económicas en América Latina y el Caribe. In Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales "Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sustentable" (1990, SANTIAGO, CHILE). CEPALC, Santiago, Chile.
- HART, R.; SANDS, M. 1990. Sustainable Land Use Systems Research and Development. In USDA/ICAR/RRC Workshop (1990, NEW DELHI, INDIA). Informe. New Delhi, India.
- H.R.H. PRINCE CLAUS OF THE NETHERLANDS. 1989. Biotechnology: Potential Benefits, Possible Dangers. *Journal of the Society for International Development (Italia)* 2/3:125-126.
- IDRC (CAN.) 1989. The Global Research Agenda: A South-North Perspective. Ottawa, Can. 40 p. (Searching Series/IDRC).
- INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC). 1989. The Business Approach to Sustainable Development. *Journal of the Society for International Development (Italia)* 2/3:37-39.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI). 1990. Technology Policy for Sustainable Agricultural Growth. (Policy Briefs).

**INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED). 1990. Sustainable Agriculture Programme. RRA Notes. no. 9. 35 p.**

**INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON GENETIC MANIPULATION IN CROPS (2., 1989, MEXICO. D.F.). 1989. Edited by A. Mujeeb-Kazi and L.A. Sitch. CIMMYT/IRRI, México D.F., Méx. 329 p.**

**LEBEL, G.G.; KANE, H. 1987. Sustainable Development: A Guide to Our Common Future. The Report of The World Commission on Environment and Development. London, G.B., Oxford. 74 p.**

**LYNAM, J. K.; HERDT, R. W. 1989. Sense and Sustainability: Sustainability as an Objective in International Agricultural Research. The Journal of the International Association of Agricultural Economists. Special Issue. (Holanda) 3(4):381-400.**

**MERRIL-SANDS, D.; KAIMOWITZ, D. 1989. The Technology Triangle: Linking Farmers, Technology Transfer Agents, and Agricultural Researchers. La Haya, Holanda, ISNAR. 66 p.**

**MUNN, R. E. 1989. Towards Sustainable Development: An Environmental Perspective. Journal of the Society for International Development (Italia) 2/3:70-80.**

**MYRICK, A. 1989. The Benefits of Environmental Improvement: Theory and Practice, Resources for the Future. Baltimore and London. 272 p.**

**NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY PLAN (NEPP). 1989. To Choose or To Lose. In Chamber Session 1988-1989. nos. 1-2. 258 p.**

**NIJKAMP, P.; SOETEMAN, F. 1988. Land Use, Economy and Ecology: Needs and Prospects for Co-Evolutionary Development. Futures (G.B.) 20(6):621-634.**

**PEARCE, D. 1988. Economics, Equity and Sustainable Development. Futures (G.B.) 20(6):598-605.**

**PEARCE, D. 1989. An Economic Perspective on Sustainable Development. Journal of the Society for International Development (Italia) 2/3:17-20.**

- PIÑEIRO, M. E. 1990. Los desafíos tecnológicos para la reactivación de la agricultura en la década de 1990. In Seminario "Retos para la Investigación y la Extensión Agropecuarias en América Latina y el Caribe" (1989, CORDOBA, ARG.). Memorias. Córdoba, Argentina, IICA. (Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos). p. 23-42
- PNUMA (CHILE). 1989. Los principales problemas ambientales de América Latina y el Caribe. In Reunión de Expertos de Alto Nivel Designados por los Gobiernos para Revisar el Borrador del Plan de Acción para el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe (1., 1989, SANTIAGO, CHILE). Santiago, Chile, 1989. 18 p.
- PNUMA (CHILE). 1990. Action Plan for the Environment in Latin America and the Caribbean. In Meeting of High-Level Government-Designated Experts to Review the Draft Action Plan for the Environment in Latin America and the Caribbean (1., 1990, SANTIAGO, CHILE). First Draft. Santiago, Chile.
- PNUMA (KENYA). 1990. Cuestiones ambientales prioritarias en evolución. In Período Extraordinario de Sesiones (2., 1990, NAIROBI, KENYA). Informe del Director Ejecutivo. Consejo de Administración. Nairobi, Kenya. 50 p.
- POMAREDA, C. 1990. Public Policy and Institutional Challenges in the Achievement of Sustainable Agriculture. In International Conference on "The Ecological Economics of Sustainability: Making Local and Short-Term Goals Consistent with Global and Long-Term Goals (1990). 10 p.
- PORTNEY, P. R., ed. 1990. Public Policies for Environmental Protection: Resources for the Future. Washington, D.C. 308 p.
- REDCLIFT, M. 1988. Sustainable Development and the Market: A Framework for Analysis. *Futures* (G.B.) 20(6):635-650.
- ROBINSON J., *et al.* 1990. Defining a Sustainable Society: Values, Principles and Definitions. *Alternatives* 17:44.
- RUSSELL, C., ed. 1979. Collective Decision Making: Applications From Public Choice Theory. Resources for the Future. 290 p.

- SMITH, V. 1989. Scarcity and Growth Reconsidered: A Book From Resources for the Future. Resources for the Future (G.B.).
- SODERBERGH, B. S. 1989. Development and Environment in a World of Interdependence. Journal of the Society for International Development (Italia) 2/3:103-106.
- SPETH, J. G. 1989. The Environment: The Greening of Technology. Journal of the Society for International Development (Italia) 2/3:30-32.
- SWAMINATHAN, M.S. 1989. Genetic Manipulation in Crops – Scientific, Social Economic, and Ethical Implications: Review of Advances in Plant Biotechnology. In International Symposium on Genetic Manipulation in Crops (2.,1989). p. 1-17.
- TISDELL, C. 1990. Economics and the Debate About Preservation of Species, Crop Varieties and Genetic Diversity Ecological Economics. V.Z. no. 1.
- TRIGO, E. J. 1990. Los Sistemas Nacionales de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en la década de 1990. In Seminario "Retos para la Investigación y la Extensión Agropecuaria en América Latina y el Caribe" (1989, CORDOBA, ARG.). Memorias. Córdoba, Argentina, IICA. (Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos ISSN-0253-4746). p. 151-176.
- TRIGO, E. J.; RUNSTEN, D. 1989. Hacia una estrategia tecnológica para la reactivación de la agricultura de América Latina y el Caribe. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Serie Documentos de Programas no. 13).
- TRIGO, E. J. 1990. Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. CEPALC, Santiago, Chile. 185 p.
- WILLIAMS, M. 1989. Sustainable Development: A SID Perspective. Journal of the Society for International Development (Italia) 2/3:7-9.
- WORLD BANK. 1987. Sustainability Issues in Agricultural Development. Ed. by T.J. Davis and I.A. Schirmer.



# 4

## LOS NUEVOS MANDATOS PARA LA AGRICULTURA.

- La Declaración de Madrid
- Recomendaciones



**Dos reuniones tuvieron lugar en Madrid durante la tercera semana de septiembre de 1991: la X CIMA —presidida por el Ministro español Pedro Solbes (derecha)— y la Sexta Reunión Ordinaria de la JIA —presidida por el Ministro de Santa Lucía, Ferdinand Henry (centro). Los acompaña Martín E. Piñeiro, Director General del IICA.**

4.1

LA DECLARACION DE MADRID



## DECLARACION DE MADRID

### INTRODUCCION

Los Ministros de Agricultura hemos participado con especial satisfacción en esta X Conferencia Interamericana que, en respuesta a la generosa invitación del Gobierno de España, por primera vez hemos celebrado fuera de nuestro Hemisferio, como símbolo inequívoco de la marcha hacia un mundo cada vez más interdependiente y solidario. Deseamos dar el más expresivo agradecimiento al Gobierno de España, a través del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la cálida hospitalidad y valioso apoyo que nos ha brindado para garantizar el éxito de nuestra Conferencia. En el marco de las deliberaciones sobre el papel de nuestra agricultura en las vísperas de un nuevo siglo, identificamos como metas más importantes los imperativos del desarrollo y la modernización, la equidad y la alimentación para nuestros pueblos, la liberalización del comercio agrícola y el éxito de la Ronda Uruguay del GATT, y la necesidad de conservar los recursos naturales y preservar el medio ambiente. Inspirados en ese espíritu, hemos emitido esta Declaración que resume nuestras preocupaciones y afanes mayores, e identifica las áreas prioritarias en que hemos acordado actuar de manera conjunta.

### EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES

Los profundos cambios que se están operando en las relaciones internacionales mundiales abren oportunidades para ampliar el comercio y desafíos para reestructurar nuestras economías. Los países de América Latina y el Caribe, están abocados a un proceso de consolidación democrática, afianzamiento de la integración subregional y regional, reformas institucionales, y ajuste y apertura de las economías. Estas políticas pueden verse seriamente comprometidas si las señales del mercado internacional siguen distorsionadas por las políticas de

subsidios a la producción y a la exportación, por las barreras no arancelarias y por los diferenciales tarifarios.

La concreción de nuestros arhelos está íntimamente vinculada con los resultados que arroje la Ronda Uruguay del GATT. Deseamos expresar nuestra preocupación ante las actuales indefiniciones, así como nuestro compromiso para alcanzar acuerdos de desmantelamiento de todas aquellas políticas proteccionistas que distorsionan el comercio agrícola mundial y que ocasionan severos perjuicios económicos y sociales a nuestros países. Reiteramos, tal como se ha establecido en las negociaciones, la importancia de que este proceso contemple las necesidades de los países en desarrollo, en especial de los más vulnerables.

En relación a los temas económicos globales, que integran la agenda común interamericana, tales como la Ronda Uruguay del GATT, todos los países tienen que cooperar en el desarrollo de un nuevo contexto que traiga beneficios a escala global.

## **LA URGENTE NECESIDAD DE FORTALECER LA INTEGRACION**

Un signo vital de la nueva actitud que prevalece en el Hemisferio, está dado por la dinámica de los procesos de integración regional y subregional que, al amparo de una firme decisión política, impulsan nuestros gobiernos. La conformación de espacios económicos ampliados a nivel del Hemisferio Americano constituye una estrategia válida para mejorar nuestra competitividad y fortalecer nuestra participación en la economía mundial, a la par que incrementa la capacidad negociadora de nuestra Región.

La Iniciativa para las Américas propuesta por el Presidente de los Estados Unidos, representa un estímulo adicional a nuestros esfuerzos integracionistas y recoge como prioritarios tres temas claves para nuestro desarrollo: comercio, deuda externa e inversión. Saludamos esta propuesta en la que enfatizamos la importancia del desarrollo de recursos humanos y el acceso a las tecnologías de avanzada, como aspectos fundamentales para la modernización de América Latina y el Caribe.

## **LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA DENTRO DEL NUEVO ESCENARIO**

El nuevo contexto internacional refuerza, aún más, la validez de las ideas debatidas cuatro años atrás durante la IX CIMA realizada en Ottawa, y puestas en práctica por el IICA a partir de la aprobación del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC), en 1989. Estamos firmemente convencidos que la agricultura tiene que afianzar su papel estratégico en el funcionamiento y la expansión de nuestras economías, tanto por su aporte al crecimiento del comercio exterior y a la reactivación del mercado interno, como a la superación de la pobreza rural. Los principales elementos en este contexto son la modernización, la participación de los pequeños productores y el desarrollo sostenible.

Señalamos la necesidad de dar al sector agropecuario un nuevo protagonismo sobre la base de una agricultura que fortalezca las relaciones intersectoriales que la vinculen al resto de la economía, incorpore a los pequeños productores al proceso de modernización y de toma de decisiones, y desarrolle y compatibilice las necesidades productivas del presente con las demandas de las generaciones futuras, preservando los recursos naturales y el medio ambiente.

## **LA MODERNIZACION DEL AGRO**

Es necesario encarar un proceso decidido de modernización de la agricultura, tanto en el ámbito de la producción primaria como en lo que concierne a la transformación y comercialización de sus productos. En muchos de nuestros países se están realizando reformas para redefinir responsabilidades entre el sector público y el privado. Estas reformas buscan incrementar la eficiencia en el uso de recursos y la movilización de capital, tanto público como privado. A efectos de maximizar el retorno a las inversiones, la agricultura debe ser incluida en este proceso.

Las oportunidades que existen en el mercado internacional, especialmente para productos no tradicionales, sólo serán aprovechadas en la medida en que seamos capaces de transformar nuestras ventajas naturales en ventajas competitivas dinámicas, con base en la adopción de nuevas tecnologías y en la capacitación de los recursos humanos.

Concretar esta nueva visión requiere que nuestros gobiernos fortalezcan su papel en la definición, coordinación y ejecución de las

políticas agroalimentarias en su conjunto, creando las condiciones necesarias para orientar el desarrollo del sector al financiamiento, la tecnología, la asistencia técnica y los mercados.

## **EL DESARROLLO RURAL Y LA PARTICIPACION DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES**

Expresamos como objetivo fundamental el desarrollo rural y la superación de la pobreza en nuestros países, para lograr un progreso armónico y equitativo. La persistencia de atraso y miseria en el sector agropecuario puede amenazar la consolidación de la democracia en la Región, y los objetivos de desarrollo que nos hemos planteado.

La reforma del aparato estatal, que está en curso en muchos de nuestros países, debe incluir estas ideas. Las transformaciones que en este aspecto se están realizando, deberían estar orientadas a descentralizar la acción y la toma de decisiones gubernamentales, y a concertar con los pequeños productores los programas de desarrollo rural, de manera que se alcance una verdadera democracia participativa.

No menos importante, y mientras se avanza en los procesos de integración económica, acordamos contar con mecanismos que contribuyan a facilitar la transición de todos aquellos productores que no han sido beneficiados por el ajuste, a través de la promoción de la diversificación de la producción y su efectiva participación en los mercados.

## **DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE**

La persistencia de la crisis que afecta a los países de América Latina y el Caribe tiene como una de sus manifestaciones más visibles, las crecientes dificultades para frenar el progresivo deterioro de nuestros recursos naturales y medio ambiente. Es necesario encarar un proceso racional y sostenido para su conservación, a fin de cortar el círculo vicioso que hoy existe entre agricultura, pobreza y destrucción de ecosistemas. Asimismo, es fundamental destacar que, en general, es necesario desarrollar tecnologías y oportunidades de producción que no sigan deteriorando la calidad de los recursos. Se requiere el diseño de esquemas institucionales que han de orientar los nuevos comportamientos con respecto al uso y el manejo de los recursos.

Para ello, es necesario que desarrollemos una perspectiva propia en cuanto a las estrategias, políticas y programas a promover. En su conjunto, la Región cuenta con recursos de inmenso valor y diversidad, buena parte de los cuales son compartidos por grupos de países. El desafío consiste en aprovechar nuestros recursos naturales a lo largo del Hemisferio, sin degradarlos.

Los conocimientos y las prácticas sobre el uso de los recursos naturales por parte de las poblaciones indígenas de algunos países de la Región, deberían ser tomados en consideración por la ciencia agrícola contemporánea.

La importancia de estos temas es innegable. Tenemos en nuestro Hemisferio áreas de extrema sensibilidad ecológica que afectan al planeta; por lo tanto nos comprometemos a presentar propuestas conjuntas para ser consideradas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a realizarse en Río de Janeiro en 1992.

## **LA COOPERACION EN LA AGRICULTURA: UN DESAFIO COMPARTIDO**

Los esfuerzos que, tanto en la órbita nacional como subregional, muchos de nuestros países han venido realizando con importantes costos sociales, no serán suficientes si no se ven reforzados con un apoyo decidido en el ámbito internacional. Esta cumbre agropecuaria del Hemisferio Americano que se celebra en el Viejo Mundo, constituye un importante punto de partida para profundizar un diálogo cada vez más fecundo y permanente, para afianzar un nuevo espíritu de colaboración y para definir, en un marco de responsabilidades compartidas, propuestas innovadoras que permitan enfrentar los problemas más acuciantes que aquejan a los países de la Región.

Debe dar inicio un nuevo período de esfuerzo propio y colaboración mutua, reforzado por una clara voluntad de apoyo y solidaridad por parte de todos nuestros países y de la comunidad internacional para con los países de menor desarrollo relativo.

El éxito de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT es vital para el futuro de la agricultura en nuestro Hemisferio. Las políticas proteccionistas que distorsionan el libre comercio de los productos agrícolas no tienen lugar en un mundo dedicado al mejoramiento de la

productividad agrícola, a la erradicación del hambre y al incremento de los ingresos provenientes de las exportaciones destinadas a mejorar el bienestar de los productores. El logro de tales objetivos significa que los intereses de los países con economías de pequeña escala, como los del Caribe, deben ser tenidos en consideración. Los miembros de la comunidad interamericana de naciones están unidos en su determinación de finalizar esta Ronda, tan pronto como sea posible.

La solución a nuestros problemas vinculados al deterioro ambiental, el narcotráfico y la migración desordenada, sólo será alcanzada en la medida en que también se den respuestas concretas a los problemas de la pobreza extrema, el proteccionismo agrícola, y la deuda externa, claras manifestaciones de los temas no resueltos que afectan en modo especial a los países de América Latina y el Caribe.

La cooperación técnica en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico es un instrumento estratégico que debe ser explotado al máximo, dado que muy pocos países están en capacidad de enfrentar este desafío por sí solos con los recursos de que disponen. La cooperación del mundo desarrollado en materia de acceso a la tecnología, formación de recursos humanos, financiamiento e inversiones, debería verificarse a través de condiciones específicas que garanticen la participación de nuestros países en el proceso de modernización de la agricultura y de liberalización de su comercio.

Para apoyar la incorporación de los pequeños productores al proceso de modernización, es necesario que la cooperación internacional se lleve a cabo en un marco de mayor flexibilidad, canalizándose tanto por medio de agencias del sector público y organismos internacionales de cooperación técnica y financiamiento, como por organizaciones del sector privado. Dentro de estas últimas, se destacan las organizaciones no gubernamentales y las propias organizaciones de los productores.

Con especial énfasis, deseamos destacar nuestra convicción de que el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente debe ser un componente central de nuestra agenda común. Como principales responsables del área económica más directamente relacionada con los recursos naturales, señalamos la necesidad de la cooperación internacional para buscar y poner en práctica soluciones al deterioro ambiental en nuestros países, sobre la base de tres criterios: vinculación de la conservación de los recursos con su pleno uso para el crecimiento económico; administración soberana de las políticas ecológicas; y responsabilidad compartida.

Asimismo, la cooperación técnica para impulsar el desarrollo agrícola en las zonas que presentan vocación y potencial para este tipo de producción, conjuntamente con la facilidad de acceso a los mercados internacionales, permitiría reducir la presión colonizadora sobre importantes ecosistemas frágiles que son fundamentales para mantener la biodiversidad y el equilibrio ecológico mundial, brindar alternativas productivas a los agricultores que realizan cultivos de los cuales se extraen sicotrópicos ilícitos y disminuir la migración ilegal hacia los países industrializados.

La oportunidad que hemos tenido de reunirnos en el viejo continente nos alienta a consolidar los lazos de cooperación entre Europa y América. En este sentido, reconocemos el esfuerzo que ha realizado España en la Región, incrementando considerablemente los recursos destinados a la cooperación a través de acuerdos con nuestros países y mediante aportes a organismos multilaterales de financiamiento.

Estas ideas constituyen las bases sobre las que deben definirse a la brevedad fondos y programas que permitan iniciar acciones para la modernización agropecuaria, el desarrollo sostenible, los procesos de integración subregional y regional, la incorporación de los pequeños productores, la diversificación agrícola y la sustitución de cultivos de los cuales se extraen sustancias ilícitas. La puesta en práctica de la agenda común interamericana de cooperación y el éxito en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, contribuirán a mejorar la oferta alimentaria y la calidad de vida de la población de la Región.



**4.2**

**RECOMENDACIONES**



## RECOMENDACIONES

### RECOMENDACION No. 1

#### **VIGENCIA DEL PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE PLANALC**

#### **LA X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### *CONSIDERANDO:*

Que el PLANALC propuesto en Ottawa en 1987 y aprobado en San José en 1989 demostró ser el elemento orientador y aglutinante del compromiso conjunto de los países para poner en marcha un proceso de modernización de la agricultura en la Región;

Que luego de dos años desde su puesta en marcha se pueden apreciar logros importantes en la difusión de sus ideas conceptuales y en la ejecución de sus proyectos multinacionales;

Que la dinámica de este plan ha sido especialmente relevante a nivel de los foros sectoriales existentes en cada una de las subregiones: CARICOM, CONASUR, CORECA y JUNAC y en cuyo nivel se están llevando a cabo importantes acciones en materia de armonización de políticas a favor de la integración;

Que la naturaleza de los eventos mundiales y regionales refuerzan la vigencia de la propuesta original del PLANALC, con las readecuaciones necesarias al nuevo contexto,

**RECOMIENDA:**

1. Dar el pleno respaldo al PLANALC, a través del marco conceptual y operativo aprobado por los Ministros de Agricultura, en oportunidad de la Quinta Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura.
2. A los organismos multilaterales de financiamiento y cooperación técnica para que sigan apoyando el PLANALC, a través de la asignación de recursos y reforzando la coordinación interinstitucional.
3. Al IICA para que en estrecha coordinación con los foros sectoriales subregionales identifique nuevas áreas prioritarias y propuestas de acción en concordancia con los criterios de una modernización ampliada incluyente y sostenible para el sector agropecuario, las cuales serían presentadas en la próxima reunión del Comité Ejecutivo siguiendo los lineamientos del Plan originalmente aprobado.

## RECOMENDACION No. 2

### AGENDA COMUN PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### CONSIDERANDO:

Que se están produciendo profundas transformaciones políticas en todo el mundo, que las economías se están globalizando y que existe una conciencia creciente acerca de la importancia de los problemas comunes y la interdependencia en relación con el desarrollo agropecuario;

Que la agricultura ha de desempeñar un papel estratégico en la reactivación de las economías de América Latina y el Caribe y en la aceleración de su participación efectiva en los mercados internacionales;

Que los temas identificados en las recomendaciones anteriores podrían constituir la base para el desarrollo de una agenda común para la promoción del desarrollo agropecuario y que sirva de marco para la cooperación internacional,

##### RECOMIENDA:

1. Que el IICA, en cooperación con los países y con otros organismos regionales, identifique y analice los componentes y acciones específicas para la Región a incluir en esta agenda común.

2. **Que las organizaciones multilaterales y bilaterales de cooperación técnica y financiera respalden los esfuerzos encaminados al desarrollo y a la implementación de dicha agenda común.**

## RECOMENDACION No. 3

### APOYO A LOS PROCESOS DE LIBERALIZACION COMERCIAL E INTEGRACION REGIONAL Y SUBREGIONAL

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### VISTO:

El documento temático no. 1 "Transformaciones de la Economía Internacional: impacto sobre el Comercio Agroalimentario de América Latina y el Caribe".

##### CONSIDERANDO:

Que la actual economía internacional avanza en un proceso de globalización concomitante con la creación de áreas de liberalización comercial;

Que estas iniciativas son complementarias con los objetivos de la Ronda Uruguay del GATT;

Que la decisión política prevaleciente en el Hemisferio Americano es de avanzar decididamente en los procesos de liberalización comercial e integración regional y subregional. Así lo ponen de manifiesto el Acuerdo de Grand Anse en el Caribe; las declaraciones de Antigua, Puntarenas, San Salvador y Tuxtla Gutiérrez, en el caso de Centroamérica y México;

en la subregión andina, el Acta de la Paz y las decisiones acordadas en las recientes reuniones presidenciales; en el Cono Sur, mediante la firma del Tratado Constitutivo del Mercosur; y en el Norte, las negociaciones de libre comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá; al igual que otros acuerdos entre países y grupos de países en el Continente;

Que estas iniciativas requieren ser acompañadas de un esfuerzo conjunto de armonización de políticas y fortalecimiento de capacidades nacionales para acelerar la inversión y el comercio;

Que en el contexto económico de la Región la agricultura es uno de los sectores más dinámicos y que puede contribuir efectivamente a consolidar estos esfuerzos, tal como fue reconocido por la IX CIMA y por la aprobación y puesta en marcha del PLANALC;

Que dicho Plan engloba un conjunto de propuestas multinacionales en las áreas de política económica, comercial, tecnológica y de conservación de los recursos naturales aprobados en los diversos foros sectoriales hemisféricos y otros constituidos en las distintas subregiones, quienes vienen desplegando una intensa y fructífera labor,

### **RECOMIENDA:**

1. A los países miembros del Sistema Interamericano, que avancen en el cumplimiento de los acuerdos y plazos establecidos en las cumbres presidenciales y reuniones ministeriales celebradas en las distintas instancias de ámbito subregional; y asignen los recursos necesarios para que, en concurrencia con el capital privado, permita desarrollar una capacidad institucional y de organización que hagan efectivos los procesos de liberalización comercial e integración propuestos.
2. A los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe que adopten medidas tendientes a igualar las condiciones de competencia en los mercados agropecuarios y agroindustriales mediante el inicio de un programa de armonización de políticas agropecuarias priorizando áreas de acción.
3. A los organismos de cooperación técnica y de financiamiento multilateral que apoyen con recursos financieros y asistencia técnica, la ejecución de proyectos dirigidos a fortalecer los procesos

de liberalización e integración agrícola, en áreas tales como la armonización de políticas económicas y comerciales, la armonización y simplificación de procedimientos y normas administrativos, especialmente las fitozoosanitarias, y suprimir los obstáculos que se convierten en escollos técnicos al comercio y a otros mecanismos de integración regional.

4. Al IICA que en colaboración y coordinación con otras organizaciones y países del Sistema Interamericano y otros países donantes, preparar una propuesta para el establecimiento de programas de modernización institucional, pública y privada, para la liberalización comercial y la integración regional agrícola.
5. Al IICA que continúe apoyando la labor desplegada por los foros subregionales sectoriales para alcanzar la liberalización e integración agrícola, e intensifique el análisis y elaboración de propuestas sobre la creación de oportunidades y mitigación del impacto de las transformaciones que traerán consigo estos procesos.



## RECOMENDACION No. 4

### SOBRE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### VISTO:

El contenido de la "Declaración de Madrid" aprobada en esta Conferencia.

##### CONSIDERANDO:

Que el proteccionismo agrícola genera distorsiones en el comercio mundial que se traducen en elevadas pérdidas de ingresos para los países de la Región;

Que la mayor parte de los países de la Región han implementado políticas de apertura de sus economías, cuyo éxito requiere que los precios internacionales de los productos agropecuarios y agroindustriales no sean distorsionados por subsidios a la producción y a la exportación;

Que a pesar del optimismo inicial en el lanzamiento de la Ronda Uruguay del GATT y de la actitud participativa de los países de la Región, a cuatro años de su inicio muy pocos avances se han logrado en el grupo de negociación agrícola;

Que existe creciente preocupación acerca del impacto que tendría el fracaso de la Ronda, agravando la crisis económica de América Latina y el Caribe e incrementando las presiones negativas sobre sus recursos naturales y el medio ambiente,

**RECOMIENDA:**

1. A los gobiernos de los países industrializados, que asuman posiciones constructivas en las negociaciones agrícolas para alcanzar un acuerdo satisfactorio que permita dar una conclusión exitosa a la Ronda Uruguay y de esta manera den cumplimiento efectivo a los compromisos asumidos en la reciente reunión del Grupo de los Siete, celebrada en Londres.
2. A los gobiernos de los países del Sistema Interamericano, que sigan manteniendo una actitud colaborativa en apoyo de la reducción del proteccionismo, sobre todo en las instancias finales de la Ronda Uruguay del GATT.
3. Al IICA que, tan pronto finalicen las negociaciones, proceda al análisis del impacto de lo acordado sobre el sector agrícola regional y a evaluar, en dicho marco, las estrategias para la Región en los próximos años.

## **RECOMENDACION No. 5**

### **INICIATIVA PARA LAS AMERICAS**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

**VISTO:**

El documento temático no. 1 "Transformaciones de la Economía Internacional: Impacto sobre el Comercio Agroalimentario de América Latina y el Caribe".

**CONSIDERANDO:**

Que para el Hemisferio Americano reviste gran importancia el Plan Iniciativa para las Américas, anunciado por el Presidente de los Estados Unidos de América, Señor George Bush, en junio de 1990;

Que su solo anuncio ha significado un estímulo adicional para el avance de los procesos de integración subregional en los cuales la agricultura debe desempeñar un papel relevante;

Que su concreción en el largo plazo configura una adecuada alternativa para competir con las zonas económicas ampliadas que se hallen en proceso de formación en el escenario internacional,

**RECOMIENDA:**

- 1. A los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe para que debatan y acuerden posiciones comunes que permitan plantear acuerdos subregionales con el fin de orientar las negociaciones.**
- 2. Exhortar a las instancias pertinentes de los Estados Unidos a fin de que evalúen la posibilidad de promover dentro de la propuesta los componentes específicamente vinculados al desarrollo de los recursos humanos, a la transferencia de conocimientos tecnológicos, a la conservación de los recursos naturales y al papel relevante que tiene el sector agropecuario para promover el desarrollo económico y social.**
- 3. A los organismos multilaterales y organismos de cooperación técnica y financiera para que apoyen mediante la canalización de fondos, la realización de estudios que permitan analizar los niveles de competitividad y de complementariedad entre los sectores agropecuarios del Sistema Interamericano de Agricultura.**

## **RECOMENDACION No. 6**

### **DEUDA POR CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO AGROPECUARIO SOSTENIBLE**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### **VISTOS:**

Los Documentos de Referencia presentados a la X CIMA, así como los documentos sobre manejo y conservación de recursos naturales y el medio ambiente y desarrollo sostenible, preparados por el BID, la CEPAL y el PNUMA, y otros organismos internacionales, y la Declaración de Madrid.

##### **CONSIDERANDO:**

Que los recursos naturales constituyen un patrimonio que hasta el presente no ha sido debidamente valorizado;

Que la conservación de dichos recursos y el medio ambiente demandan iniciativas urgentes y compartidas entre todos los países de la comunidad internacional;

Que revertir los patrones actuales de uso de recursos naturales en aras de un desarrollo más sostenible, requiere de financiamiento fuera del alcance de los países en vías de desarrollo;

Que los esquemas de conversión de deuda por naturaleza y conservación del medio ambiente, ofrecen oportunidades para comenzar a resolver los problemas de recursos que limitan los esfuerzos de los países en vías de desarrollo, para promover el desarrollo agropecuario sostenible;

Que existe un creciente consenso acerca de la urgencia de las acciones a encarar. Es necesario pasar de los planteos y propuestas generales a compromiso de acción específicos;

Que la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a realizarse en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, representa una oportunidad apropiada para avanzar en esta impostergable tarea,

#### **RECOMIENDA:**

1. Al IICA, que a la brevedad posible inicie, en consulta con los países miembros, esfuerzos orientados al análisis y desarrollo de propuestas para aprovechar, de manera eficiente y efectiva, oportunidades de conversión de deuda por conservación de recursos naturales para el desarrollo agropecuario sostenible.
2. Que los resultados de dichos esfuerzos sean presentados para consideración de los países en los foros de integración subregional existentes (CONASUR, JUNAC, CORECA-CCAD y CARICOM), a los efectos de su posible presentación, a través de los canales correspondientes, a la comunidad internacional en la conferencia de Río.
3. Solicitar a los organismos de cooperación técnica y financiera interamericana e internacional, su más decidido apoyo y colaboración con esta iniciativa.

## **RECOMENDACION No. 7**

### **REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### **CONSIDERANDO:**

Que los cambios en el contexto internacional, tanto en los ámbitos económicos como en el científico y tecnológico, plantean la necesidad de reconsiderar el concepto del sector agropecuario vigente hasta hoy, redefiniéndolo como un sector ampliado que incluye las actividades primarias y de transformación;

Que las actividades agropecuarias así definidas tienen una enorme gravitación en las economías de la Región, tanto en términos de producto e ingreso como de empleo y por tanto en la consolidación de los procesos democráticos en el Hemisferio;

Que los actuales cambios en el orden económico establecen la necesidad de impulsar reformas institucionales con una visión global, a efecto de asegurar una mayor eficacia y eficiencia de las instituciones públicas y privadas, con respecto a las políticas y programas a promover,

##### **RECOMIENDA:**

1. A los gobiernos de los países, examinar alternativas para el desarrollo institucional bajo una perspectiva global, es decir

**incluyendo las estructuras públicas y privadas, prestando particular atención a los siguientes aspectos:**

- a. Establecimiento de mecanismos eficaces de concertación con las organizaciones de agricultores y de agentes que ofrecen servicios a la agricultura, para asegurar su participación equitativa en los procesos de toma de decisiones en materias relacionadas con el desarrollo de la agricultura.**
  - b. El desarrollo de niveles e instancias institucionales que reflejen de manera adecuada la visión de un sector agropecuario ampliado, y sus interrelaciones con el resto de la economía y con el ambiente internacional.**
  - c. El establecimiento o el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instituciones del sector público agropecuario, para mejorar su capacidad de análisis de las políticas macroeconómicas.**
  - d. Asegurar la creación y administración de mecanismos eficaces que permitan una acción efectiva, capaz de generar resultados verificables en materia de conservación de los recursos naturales sobre el mediano y largo plazo.**
- 2. A los organismos internacionales y de ayuda bilateral, tanto financiera como técnica, que incorporen en sus programas de acción, componentes explícitos para ayudar a los países de América Latina y el Caribe para adecuar sus estructuras institucionales vinculadas a la agricultura, de manera que éstas puedan coadyuvar a una modernización incluyente y sostenible en el largo plazo.**

## **RECOMENDACION No. 8**

### **SISTEMA REGIONAL DE INVESTIGACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### **CONSIDERANDO:**

Que es necesario propiciar la desregulación de los mercados y la apertura e integración económica y comercial, de acuerdo al nuevo contexto regional y mundial;

Que la eficacia y el éxito de estos procesos estarán fuertemente determinados por la posibilidad de que todos los sectores y países tengan un acceso equitativo a los factores determinantes de la competitividad, particularmente la tecnología, y así poder hacer un mejor uso de sus ventajas comparativas;

Que al mismo tiempo que se busca la reactivación del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, se requiere superar los problemas de degradación de los recursos naturales y disponer de nuevos conocimientos acerca de su manejo y conservación dentro de esquemas productivos que no perjudiquen el medio ambiente;

Que la magnitud de los esfuerzos de investigación y desarrollo que implican éstos desafíos sobrepasan las capacidades y recursos a disposición de cualquiera de los países o instituciones tomadas individualmente;

Que la Región cuenta con una importante capacidad de investigación y desarrollo tecnológico en las instituciones nacionales y en los centros regionales como CATIE y CARDI, y en los centros del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (GCIAl), así como numerosas redes y mecanismos cooperativos en el área tecnológica, los que, en conjunto, de hecho constituyen un verdadero sistema regional que potencialmente tiene la capacidad requerida para aportar los nuevos conocimientos tecnológicos que demanda el desarrollo agropecuario sostenible,

### **RECOMIENDA:**

- 1. A los países, al IICA y a otros organismos de cooperación técnica y financiera internacional, que continúen sus esfuerzos por modernizar las instituciones nacionales de investigación y transferencia de tecnología, así como consolidar e institucionalizar de manera definitiva los centros regionales, redes y programas cooperativos de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria que desarrollan sus actividades en el área de América Latina y el Caribe.**
- 2. Que dentro de este contexto se preste particular atención a la incorporación dentro de los programas en curso, tanto a nivel nacional como multinacional, de la temática del manejo de los recursos naturales y el desarrollo sostenido como un objetivo prioritario del desarrollo tecnológico agropecuario.**
- 3. Que el BID y el IICA promuevan el fortalecimiento y profundización de las relaciones entre los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología y los centros regionales e internacionales, particularmente los del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (GCIAl), a través de la creación de un mecanismo formal de consulta y coordinación para la definición e implementación de las prioridades de trabajo para la Región.**

## RECOMENDACION No. 9

### CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, RIO-92

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### CONSIDERANDO:

Que la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen una de las prioridades indiscutibles de la agenda internacional;

Que dada la diversidad y riqueza de sus recursos naturales y el papel estratégico que desempeña la agricultura en sus economías, para los países de América Latina y el Caribe los desafíos implícitos en dicha temática tienen una dimensión e importancia crítica y diferenciada;

Que si bien tanto la propiedad de los recursos como las acciones para enfrentar los problemas involucrados son de ámbito nacional, sujetas por lo tanto a la soberanía de cada nación, las interrelaciones ecológicas y económicas que existen en lo referido al uso de los recursos naturales y el medio ambiente son de carácter global, y por lo tanto los efectos y beneficios de las mismas son sufridos y compartidos por todos los habitantes del planeta;

Que la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a realizarse en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, representa una oportunidad única para avanzar en la concreción de los nuevos consensos internacionales indispensables para asegurar la

sostenibilidad del desarrollo y el porvenir de las generaciones futuras, así como para establecer normas y programas de acción específicas con respecto a los problemas más urgentes,

**RECOMIENDA:**

1. A los países del Sistema Interamericano, que extremen sus esfuerzos para participar activamente en el proceso preparatorio, Conferencia de Río, dando énfasis especial al desarrollo de planteamientos conjuntos, que resalten el carácter compartido de los recursos y problemas a enfrentar, así como la vocación integracionista que impera en la Región.
2. Al IICA, que colabore con los países en el desarrollo de dichos planteamientos, facilitando el diálogo entre los países y coordinando la preparación de propuestas de acción específicas de los participantes y de carácter multinacional que puedan ser presentadas para consideración por parte de la comunidad financiera internacional durante la Conferencia.
3. Que estos esfuerzos se concentren en una primera instancia en el desarrollo de iniciativas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria orientadas a la atención de áreas agroecológicas específicas de importancia dentro de la Región.

## **RECOMENDACION No. 10**

### **PROGRAMA COOPERATIVO DE INVESTIGACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA PARA LOS TROPICOS SURAMERICANOS (PROCITROPICOS)**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### **VISTOS:**

Los Documentos de Trabajo presentados, y en particular los referentes a los procesos de integración socioeconómica intra e interregionales y sobre las bases que fundamenten un desarrollo sostenido de la producción agropecuaria.

##### **CONSIDERANDO:**

Que la región tropical suramericana correspondiente a la Cuenca Amazónica posee magnitud continental y presenta un alto potencial agropecuario y forestal; riqueza y diversidad en recursos naturales de flora y fauna, clima, aguas y suelos de vital importancia socioeconómica para la Región y para el resto del mundo;

Que dada la multinacionalidad y complejidad de dichos ecosistemas, así como la magnitud del esfuerzo científico y tecnológico requerido, la cooperación entre los países de la cuenca aparece como la estrategia

**operativa más viable y efectiva para asegurar un uso y manejo sostenible de sus recursos;**

**Que los países de la Cuenca Amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela) y el IICA, conscientes de que los esfuerzos individuales pueden fortalecerse mediante mecanismos de integración y acción conjunta para un mejor aprovechamiento de los recursos e iniciativas ya existentes, dando un claro ejemplo de voluntad de acción, pusieron en marcha la ejecución del Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología para los Trópicos Suramericanos (PROCITROPICOS), en agosto de 1991 en el marco del PLANALC,**

### **RECOMIENDA:**

- 1. Que se apoye por parte de los gobiernos de los países amazónicos, y de su mecanismo integrador como es el Tratado de Cooperación Amazónica, la ejecución del PROCITROPICOS como instrumento de acción conjunta, para desarrollar actividades cooperativas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria en la región de la Cuenca Amazónica.**
- 2. Que en el ámbito de las deliberaciones los países participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río-92, incluyan al PROCITROPICOS como mecanismo prioritario de integración tecnológica para el trópico suramericano y convoquen el apoyo internacional con fin de obtener recursos para los proyectos específicos que componen el Programa.**
- 3. Que el IICA continúe sus acciones de apoyo al PROCITROPICOS, y particularmente aquellas conducentes a establecer acuerdos con organismos financieros para viabilizar la ejecución de las actividades del Programa y asegurar su continuidad.**

## **RECOMENDACION No. 11**

### **ECOSISTEMAS FRAGILES DE ALTURA**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### **VISTOS:**

Los Documentos de Trabajo presentados, en particular los referentes a los procesos de integración socioeconómica regional y subregional, y sobre las bases que permiten el desarrollo sostenible de la producción agropecuaria.

##### **CONSIDERANDO:**

Que algunas regiones de los Andes, particularmente aquellas localizadas en pisos ecológicos más elevados, presentan una destacada riqueza y diversidad en sus recursos naturales de flora, fauna, climas, aguas y suelos, de vital importancia social, económica y cultural, tanto para esas regiones como para regiones similares en otras partes del mundo;

Que dichos ecosistemas presentan características de fragilidad, en cuanto a que su continua utilización para satisfacer las necesidades mínimas de las poblaciones que las habitan, está contribuyendo a su rápida degradación y, consecuentemente, a desordenados movimientos migratorios hacia otros ecosistemas igualmente frágiles;

**Que el Gobierno de Bolivia ha tomado la iniciativa de solicitar al IICA la preparación de una propuesta para la creación de un programa para la investigación y transferencia de tecnologías agropecuarias apropiadas para regiones de altura ecológicamente frágiles,**

**RECOMIENDA:**

- 1. Que los gobiernos de los países de América Latina que también cuenten con ecosistemas frágiles de altura apoyen los esfuerzos del Gobierno de Bolivia y del IICA en la formulación de la propuesta de creación del programa de investigación y transferencia de tecnologías apropiadas para regiones de altura ecológicamente frágiles.**
- 2. Que en el ámbito de las deliberaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de Río 1992, se presente la propuesta del programa como un mecanismo prioritario para la integración tecnológica, para el mantenimiento de la capacidad productiva de los recursos naturales y para la preservación del medio ambiente de las regiones de altura.**
- 3. Que dentro de ese contexto se preste particular atención a la incorporación de la temática del manejo de los recursos naturales y el desarrollo sostenible y se inicie de manera activa el desarrollo de nuevas iniciativas que beneficien directamente los ecosistemas de las regiones de altura.**

## RECOMENDACION No. 12

### INSTRUMENTACION DE LA INICIATIVA FORESTAL Y AGROFORESTAL DEL GCIAI EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### VISTOS:

Los Documentos de Trabajo presentados a esta X CIMA, la importancia de los bosques tropicales del Hemisferio, y la reciente iniciativa adoptada por el Grupo Consultivo de Investigación Agropecuaria Internacional, GCIAI.

##### CONSIDERANDO:

Que en América Latina y el Caribe, cerca de cuatro millones de hectáreas de bosques naturales se transforman por año hacia esquemas no sostenibles de producción agropecuaria, lo cual es reflejo de políticas inapropiadas y un deficiente planeamiento en el uso de la tierra, así como de la falta de tecnologías apropiadas para un eficiente y efectivo manejo de los recursos agroforestales de la Región;

Que el GCIAI ha decidido apoyar la investigación forestal y agroforestal;

Que las prioridades de investigación y desarrollo en el campo forestal y agroforestal tienen que ser desarrolladas con base en las necesidades y realidades agroecológicas e institucionales de la Región, y que el éxito de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico dependen del fortalecimiento de las capacidades nacionales, y su relacionamiento con las infraestructuras de investigación existentes a nivel regional e internacional, como forma de asegurar un canal eficiente y efectivo para la asistencia externa y para el manejo de programas integrados de investigación;

Que en la Región existen instituciones que, como CATIE, CARDI y otras, tienen una amplia experiencia y trayectoria en integrar los componentes de producción agrícola, ganadero y forestal dentro de sus programas de investigación y capacitación de posgrado;

Que el CATIE se ha unido al IICA, al Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), y a otras instituciones nacionales para formar una red interinstitucional de investigación agroforestal para el desarrollo sostenible,

#### **RECOMIENDA:**

1. A las agencias y países donantes que integran el GCIAI, que apoyen dentro de su nueva iniciativa en el campo forestal y agroforestal la identificación y financiamiento de un componente específico para los países de América Latina y el Caribe, que reconozca plenamente tanto las necesidades técnicas como las realidades institucionales de la Región.
2. Que en dicho esfuerzo se incluya al CATIE, CARDI y otras instituciones líderes de la Región en el campo forestal y agroforestal, que pueden desempeñar un papel de liderazgo en el desarrollo e implementación del mismo.

## RECOMENDACION No. 13

### DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### CONSIDERANDO:

Que la tendencia prevaleciente en ALC es la apertura al comercio internacional y avances en distintas opciones de integración, lo que exige enfrentar los desafíos y las oportunidades de la mayor competitividad;

Que el contexto de desarrollo tecnológico acelerado que se observa a escala mundial, repercute no sólo en reordenamientos estructurales en las áreas productivas sino también en la organización y gestión social e institucional;

Que, como consecuencia de la crisis que muchos de nuestros países han vivido la década recién pasada, se constata la necesidad de ajustar los gastos públicos, entre los cuales, se cuenta la inversión en capital humano;

Que la formación y capacitación de los recursos humanos constituyen un requisito indispensable para adaptar nuestras economías y estructuras institucionales a los desafíos y oportunidades que se presentan;

Que los esfuerzos de inversión en recursos humanos requieren distinguir las especificidades por edad y por género lo que implica subrayar el rol de la mujer y de los jóvenes en el desarrollo,

**RECOMIENDA:**

- 1. A los países, enfatizar la necesidad de otorgar alta prioridad a inversiones en el desarrollo de recursos humanos como uno de los elementos centrales del proceso de modernización de la agricultura.**
- 2. A los organismos de cooperación técnica y financiera, que definan programas de apoyo al desarrollo e implementación de estrategias nacionales de formación de recursos humanos para la modernización agropecuaria adecuadas a las características y necesidades de cada país.**
- 3. Al IICA, que dentro de sus actividades priorice la formulación de estrategias nacionales de capacitación y apoye la constitución de redes y sistemas de entrenamiento que permitan potenciar las capacidades existentes.**
- 4. A los países, agencias y al IICA, que consideren de manera especial los programas de desarrollo orientados a indígenas, jóvenes y mujeres como sectores específicos a los cuales es necesario atender.**

## RECOMENDACION No. 14

### PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### VISTOS:

El predominio de los pequeños productores rurales en muchos países de la región,

La importante cantidad de explotaciones agrícolas minifundistas en muchos de los países de América Latina y el Caribe,

Las condiciones marginales en que viven muchas familias rurales, cuyas manifestaciones más sobresalientes son el aislamiento, el analfabetismo, la alta tasa de mortalidad y la inexistencia de infraestructura de base.

##### CONSIDERANDO:

Que el éxodo rural como respuesta del sector campesino no constituye una solución, y tiene un costo social cada vez más alto para el medio urbano;

Que los pequeños productores rurales pueden y deben ser integrados en el proceso de reactivación y modernización de la agricultura si se les proporciona la capacitación y otros instrumentos necesarios que les

permita aumentar su productividad y el acceso a los mercados domésticos y externos,

**RECOMIENDA:**

1. A los Gobiernos de los países de América Latina y el Caribe que impulsen políticas diferenciadas en beneficio de los pequeños productores rurales para permitir su desarrollo en el marco de la economía de mercado.
2. A las organizaciones de ayuda en general, a las instituciones públicas y a las organizaciones de base, que velen porque el principio de equidad esté presente en las relaciones entre la sociedad en general, el sector rural y los pequeños productores rurales.
3. A las instituciones privadas y públicas de la Región que adopten medidas orientadas a la descentralización.
4. A los organismos de cooperación técnica en general, incluyendo al IICA, que consideren programas de investigación y transferencia de tecnología adaptados a las pequeñas explotaciones, y que preserven los recursos naturales y el medio ambiente.
5. Al IICA que fortalezca y consolide redes de cooperación subregionales, entre las instituciones vinculadas al desarrollo rural con la finalidad de identificar alternativas económicas viables y facilitar el intercambio de experiencias entre los países.

## **RECOMENDACION No. 15**

### **PARTICIPACION DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES, GRUPOS DE MUJERES Y ONGs EN EL DESARROLLO RURAL**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### **CONSIDERANDO:**

Que la labor de redefinir el papel que desempeña el sector agropecuario y de modernizar dicho sector requerirá la participación de todos los sectores de la sociedad como integrantes del proceso;

Que las organizaciones de productores, los grupos de mujeres y las ONGs, que pueden alcanzar a todos los estratos de la sociedad, deberán desempeñar un papel cada vez más específico en el desarrollo rural,

##### **RECOMIENDA:**

1. Que el IICA intensifique su labor con el fin de promover y aumentar la participación de organizaciones de productores, grupos de mujeres y ONGs en el proceso de desarrollo rural.
2. Que el IICA realice una reunión durante el primer semestre de 1992, en que se analicen las formas y metodologías de participación de las ONGs, de las organizaciones de productores y de los grupos de mujeres en los procesos de desarrollo rural.



## RECOMENDACION No. 16

### ASUNTOS INDIGENAS EN LATINOAMERICA Y EL CARIBE

#### La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

##### CONSIDERANDO:

Que los pueblos indígenas constituyen parte indisoluble de la raíz cultural e histórica de los países del Hemisferio Americano,

Que estos grupos poblacionales en algunos casos, han sido muy poco beneficiados por los servicios y programas de apoyo estatal;

Que sus conocimientos y usos de los recursos naturales han permitido el manejo sustentable durante milenios;

Que estos conocimientos son críticos para el diseño de esquemas de agricultura sustentable y que los mismos están en peligro de perderse,

##### RECOMIENDA:

1. Reconocer la base cultural indígena que caracteriza los países del Hemisferio Americano, que se expresa en nuestras lenguas, historia común y formas de encarar el trabajo y subsistencia.

2. Reconocer la existencia y la eficacia históricamente probada de una tecnología y unos conocimientos indígenas sobre el manejo del medio ambiente, que son patrimonio y propiedad intelectual de dichos pueblos, sin cuyo concurso será imposible asegurar la conservación ambiental y el desarrollo sustentable de nuestros países.
3. Que los organismos especializados realicen estudios orientados a recuperar conocimientos indígenas con el objeto de integrar estos conocimientos con los de la ciencia agropecuaria moderna.

## **RECOMENDACION No. 17**

### **DESARROLLO ALTERNATIVO A LA PRODUCCION DE SUSTANCIAS SICOTROPICAS ILEGALES**

#### **La X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,**

##### **CONSIDERANDO:**

Que el narcotráfico tiene graves implicaciones sobre los países de la Región pues genera problemas de ilegalidad, terrorismo, adicción y degradación ambiental y moral;

Que la elevada demanda por narcóticos existente en los países industrializados propicia en las zonas deprimidas de los países en desarrollo la irrupción de cultivos de los cuales se extraen sustancias sicotrópicas de comercio;

Que los ingresos que actualmente obtienen los agricultores de esas zonas de estos cultivos sicotrópicos son superiores a los de las actividades lícitas;

Que la superación de los problemas antes mencionados requieren acciones específicas destinadas a reducir el consumo de drogas así como un mayor acceso de los productores a mercados y a nuevas tecnologías para los productos alternativos,

**RECOMIENDA:**

- 1. A los países, que fortalezcan sus acciones contra el consumo de productos sicotrópicos ilegales, y apoyen los programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo en las zonas productoras.**
- 2. A los organismos internacionales y a los países donantes, que intensifiquen sus acciones de apoyo financiero y de cooperación técnica para la sustitución y producción de cultivos alternativos.**
- 3. Al IICA, que, además de continuar las acciones que ha venido adelantando en este terreno, amplíe y fortalezca sus programas de cooperación para el desarrollo alternativo en coordinación con los de otras entidades internacionales.**

# 5

## LISTA DE PARTICIPANTE EN LA X CIM



**El Palacio de Congresos de Madrid sirvió de escenario para debatir sobre "La Agricultura de América Latina y el Caribe en el Contexto Internacional de los Años Noventa: Estrategias para Fin de Siglo".**

## LISTA DE PARTICIPANTES

### ESTADOS MIEMBROS DEL IICA

#### ANTIGUA Y BARBUDA

##### Titular:

Hilroy Humphreys  
Minister of Agriculture, Fisheries,  
Lands and Housing  
Ministry of Agriculture, Fisheries,  
Lands and Housing  
St. John's

##### Suplente:

Lennox Weston  
Acting Permanent Secretary  
Ministry of Agriculture, Fisheries,  
Lands and Housing  
St. John's

#### ARGENTINA

##### Titular:

Marcelo Regúnaga  
Secretario de Agricultura, Ganadería  
y Pesca  
Secretaría de Agricultura, Ganadería  
y Pesca  
Buenos Aires

##### Suplentes:

Juan Pablo Lohé  
Embajador de Argentina en España  
Embajada Argentina  
Paseo de la Castellana, 53  
Madrid

Carlos Basco  
Director de Economía Agraria y  
Asuntos Internacionales  
Secretaría de Agricultura, Ganadería  
y Pesca  
Buenos Aires

Mónica Deregibus  
Consejero  
Embajada Argentina  
Roma, Italia

##### Asesores:

Guillermo Alberto Ball Lima  
Presidente de la Comisión de  
Agricultura y Ganadería  
de la Cámara de Diputados  
Congreso Nacional  
Buenos Aires

Carlos García Lugilde  
Ministro Consejero Económico y  
Comercial  
Embajada Argentina  
Paseo de la Castellana, 53  
Madrid

#### BARBADOS

##### Titular:

L.V. Harcourt Lewis  
Minister of Agriculture, Food  
and Fisheries  
Ministry of Agriculture, Food  
and Fisheries  
Graeme Hall, Christ Church

**Suplente:**

Ruall Harris  
 Permanent Secretary  
 Ministry of Agriculture, Food and  
 Fisheries  
 Graeme Hall, Christ Church

**BOLIVIA****Titular:**

Mauro Bertero Gutiérrez  
 Ministro de Asuntos Campesinos  
 y Agropecuarios  
 Ministerio de Asuntos Campesinos  
 y Agropecuarios  
 La Paz

**Suplentes:**

Raúl Garafulic Gutiérrez  
 Embajador de Bolivia en España  
 Embajada de Bolivia  
 Paseo de la Castellana, 179  
 Madrid

Aian Bojanic  
 Asesor Ministerio de Asuntos  
 Campesinos y Agropecuarios  
 La Paz

Eduardo Landívar Roca  
 Ministro Consejero  
 Embajada de Bolivia  
 Paseo de la Castellana, 179  
 Madrid

**BRASIL****Titular:**

Milciades Sá Freire  
 Assessor para Assuntos  
 Internacionais  
 Ministério da Agricultura e Reforma  
 Agrária  
 Brasília, D.F.

**Suplentes:**

Lindolfo Collor  
 Embaixador do Brasil na Espanha  
 Embaixada do Brasil  
 Fernando el Santo, 6  
 Madrid

Laudemar Aguiar Neto  
 Secretário  
 Embaixada do Brasil  
 Fernando el Santo, 6  
 Madrid

Luiz F. Horta Rodrigues  
 Assessor do Ministro da Agricultura  
 Ministério da Agricultura  
 e Reforma Agrária  
 Brasília, D.F.

Luiz Tarlei de Aragão  
 Assessor Internacional do Ministro  
 Ministério da Agricultura  
 e Reforma Agrária  
 Brasília, D.F.

**CANADA****Titular:**

Murray Cardiff  
 Parliamentary Secretary to the  
 Minister of Agriculture  
 Agriculture Canada  
 Sir John Carling Building  
 Ottawa, Ontario, K1A 0C5

**Suplentes:**

John E. McGowan  
 Senior Assistant Deputy Minister  
 Agriculture Canada  
 Sir John Carling Building  
 Ottawa, Ontario, K1A 0C5

**Alan Gracias**  
Executive Director General  
International Programs Directorate  
Agriculture Canada  
Sir John Carling Building  
Ottawa, Ontario, K1A OC5

**David Sherwood**  
Director General  
International Strategies and  
Services Division  
Agriculture Canada  
Sir John Carling Building  
Ottawa, Ontario, K1A OC5

**Harold Hickman**  
Advisor  
Secretary of State for  
External Affairs  
House of Commons  
Ottawa, Ontario K1A OA6

**Christian Lapointe**  
Director  
Canadian International Development  
Agency - CIDA  
200 Promenade du Portage  
Hull, Quebec, H1A OG4

**Asesores:**

**Kim O'Neil**  
Executive Assistant  
Agriculture Canada  
Sir John Carling Building  
Ottawa, Ontario, K1A OC5

**James Lohoar**  
Trade Policy Advisor  
Agriculture Canada  
Sir John Carling Building  
Ottawa, Ontario, K1A OC5

**Angel García**  
Protocol Officer  
Agriculture Canada  
Sir John Carling Building  
Ottawa, Ontario, K1A OC5

**Susanne Francis**  
Communication Manager  
Agriculture Canada  
Sir John Carling Building  
Ottawa, Ontario K1A OC5

**Lucie Larose**  
Canadian Coordinator  
CIDA/IICA Project  
Canadian International Development  
Agency - CIDA  
200 Promenade du Portage  
Hull, Quebec, H1A OG4

**David Johnston**  
Agriculture Specialist  
Canadian International Development  
Agency - CIDA  
200 Promenade du Portage  
Hull, Quebec, H1A OG4

**Juan Valero**  
Advisor  
Canadian International Development  
Agency - CIDA  
200 Promenade du Portage  
Hull, Quebec, H1A OG4

**COLOMBIA**

**Titular:**

**María del Rosario Sintes Ulloa**  
Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Bogotá

**Suplente:**

Santiago Perry  
Asesor del Ministro  
Ministerio de Agricultura  
Bogotá

**COSTA RICA****Titular:**

Juan Rafael Lizano  
Ministro de Agricultura y Ganadería  
Ministerio de Agricultura y  
Ganadería  
San José

**Suplentes:**

Antonio López Escarré  
Embajador de Costa Rica en  
España  
Embajada de Costa Rica  
Paseo de la Castellana, 166  
Madrid

Rómulo Olivo Filippe  
Director Ejecutivo  
Secretaría Ejecutiva de Planificación  
Sectorial de Desarrollo  
Agropecuario - SEPSA  
Apartado 10.094 - 1000 San José

Adolfo Shadid Shaina  
Secretario Ejecutivo  
de la Liga Agrícola Industrial  
de la Caña de Azúcar - LAICA  
Apartado 2330  
1000 San José

**CHILE****Titular:**

Juan Agustín Figueroa Yávar  
Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Santiago

**Suplentes:**

Juan Gabriel Valdés Soubllette  
Embajador de Chile en España  
Embajada de Chile  
Lagasca, 88  
Madrid

Iván Nazif Astorga  
Director de la División de Estudios  
y Presupuesto  
Ministerio de Agricultura  
Santiago

Manuel Angel González  
Jefe de Gabinete del Ministro  
Ministerio de Agricultura  
Santiago

Matías Undurraga Abbott  
Segundo Secretario  
Embajada de Chile en España  
Lagasca, 88 - Madrid

Milena Vodanovic  
Encargada de Prensa  
Embajada de Chile en España  
Lagasca, 88  
Madrid

## **DOMINICA**

### **Titular:**

Maynard Joseph  
Minister of Agriculture  
Ministry of Agriculture  
Roseau

## **ECUADOR**

### **Titular:**

Miguel Alfredo Saltos Guale  
Ministro de Agricultura y Ganadería  
Ministerio de Agricultura y  
Ganadería  
Quito

### **Suplente:**

Raúl Morales Ruiz  
Director Nacional  
de Comercialización  
Ministerio de Agricultura y  
Ganadería  
Quito

Emilio Barriga  
Director del Servicio Obligatorio del  
Año Técnico Rural Agropecuario -  
SOATRA  
Av. Amazonas y Eloy Alfaro  
Quito

Cecilio Vera  
Asesor del Ministro  
Ministerio de Agricultura  
Quito

## **EL SALVADOR**

### **Titular:**

Antonio Cabrales  
Ministro de Agricultura y Ganadería  
Ministerio de Agricultura y  
Ganadería  
San Salvador

### **Suplente:**

Luis Enrique Córdova Macías  
Jefe, Unidad de Análisis  
y de Políticas  
Ministerio de Agricultura y  
Ganadería  
San Salvador

## **ESTADOS UNIDOS**

### **Titular:**

Ann M. Veneman  
Deputy Secretary of Agriculture  
U.S. Department of Agriculture  
Washington, D.C. 20250

### **Suplentes:**

Joseph O'Mara  
Special Negotiator  
Office of Under Secretary for  
International Affaires  
and Commodity Programs  
U.S. Department of Agriculture  
Washington, D.C. 20250

Owen B. Lee  
Alternate Representative  
Permanent Mission of the US to the  
OAS  
Department of State  
Washington, D.C., 20520

Richard McDonnell  
Agricultural Counselor  
U.S. Embassy in Spain  
Serrano, 75  
Madrid

James L. Walker  
Coordinator for International Science  
and Technology  
Office of Assistant Secretary  
for Science and Education  
U.S. Department of Agriculture  
Washington, D.C. 20250 - 0100

Ronald Curtis  
Regional Agricultural Officer  
Regional Office for Central America  
and Panama - ROCAP/AID  
U.S. Embassy in Guatemala  
Guatemala, Guatemala

Roger P. Lewis  
International Relations Adviser  
International Organizations Division  
Office of International Cooperation  
and Development - OICD  
U.S. Department of Agriculture  
Washington, D.C., 20250

### **Asesores:**

David Mergen  
Agricultural Attaché  
U.S. Embassy in Spain  
Serrano, 75  
Madrid

Duane Sams  
First Secretary  
U.S. Embassy in Spain  
Serrano, 75  
Madrid

Kika de la Garza  
Chairman  
Committee on Agriculture  
U.S. House of Representatives  
Washington, D.C.

Mike Espy  
Majority Whip at Large  
Committee on Agriculture  
U.S. House of Representatives  
Washington, D.C.

Sid Morrison  
Committee on Agriculture  
U.S. House of Representatives  
Washington, D.C.

Laverne Hubert  
Staff, Committee on Agriculture  
U.S. House of Representatives  
Washington, D.C.

Marshall Livingston  
Staff, Committee on Agriculture  
U.S. House of Representatives  
Washington, D.C.

## **GRENADA**

### **Titular:**

Phinsley St. Louis  
Minister of Agriculture, Lands, Food  
and Fisheries  
Ministry of Agriculture, Lands, Food  
and Fisheries  
St. George's

### **Suplente:**

Winston Phillips  
Manager, Agricultural Rehabilitation  
and Crop Diversification  
Ministry of Agriculture, Lands, Food  
and Fisheries  
St. George's

## **GUATEMALA**

### **Titular:**

Adolfo Boppel Carrera  
Ministro de Agricultura, Ganadería y  
Alimentación  
Ministerio de Agricultura, Ganadería  
y Alimentación  
Guatemala

### **Suplentes:**

Juan José Serra Castillo  
Embajador de Guatemala  
en España  
Embajada de Guatemala  
Rafael Salgado, 3  
Madrid

Carlos Jiménez Licon  
Embajador de Guatemala ante la  
Comunidad Económica Europea  
Bruselas, Bélgica

Julio Antonio Torres Arriola  
Ministro Consejero  
Embajada de Guatemala en España  
Rafael Salgado, 3 - Madrid

Afonso Quiñones Lemus  
Consejero Comercial  
Embajada de Guatemala en España  
Rafael Salgado, 3  
Madrid

## **GUYANA**

### **Titular:**

Patrick L. McKenzie, A.A.  
Minister of Agriculture  
Ministry of Agriculture  
Georgetown

### **Suplente:**

Lorna J. David  
Permanent Secretary  
Ministry of Agriculture  
Georgetown

## **HAITI**

### **Titular:**

François Séverin  
Ministre de l'Agriculture, des  
Ressources Naturelles  
et du Développement Rural  
Ministère de l'Agriculture, des  
Ressources Naturelles  
et du Développement Rural  
Damien  
Port-au-Prince

### **Suplentes:**

Emmanuel Grand Pierre  
Coordonateur  
Cabinet du Ministre de l'Agriculture  
Ministère de l'Agriculture, des  
Ressources Naturelles  
et du Développement Rural  
Damien  
Port-au-Prince

Paul Duret  
Membre du Cabinet du Ministre de  
l'Agriculture  
Ministère de l'Agriculture, des  
Ressources Naturelles  
et du Développement Rural  
Damien  
Port-au-Prince

**HONDURAS****Titular:**

Mario Nufio Gamero  
 Secretario de Estado en el  
 Despacho de Recursos Naturales  
 Tegucigalpa

**Suplentes:**

Marcio Sierra  
 Secretario Ejecutivo  
 Consejo de Desarrollo Agrícola -  
 CODA  
 Ministerio de Recursos Naturales  
 Tegucigalpa

Roger Norton  
 Asesor del Ministro  
 Ministerio de Recursos Naturales  
 Tegucigalpa

**JAMAICA****Titular:**

Seymour Mullings  
 Minister of Agriculture  
 Ministry of Agriculture  
 Hope Gardens  
 Kingston 6

**Suplente:**

Clarence Franklin  
 Permanent Secretary  
 Ministry of Agriculture  
 Hope Gardens  
 Kingston 6

**MEXICO****Titular:**

Gustavo Gordillo de Anda  
 Subsecretario de Política Sectorial y  
 Concertación  
 Secretaría de Agricultura y Recursos  
 Hidráulicos  
 México, D.F.

**Suplentes:**

Jesús Silva-Herzog  
 Embajador de México en España  
 Embajada de España  
 Paseo de la Castellana, 93  
 Madrid

Samuel Lichtensztein  
 Asesor Técnico Principal de  
 Proyectos - SARH/CEPAL  
 Nuevo León 210, Piso 18  
 México, D.F.

Federico Lamont  
 Asesor del Subsecretario de  
 Política Sectorial y Concertación  
 Secretaría de Agricultura y Recursos  
 Hidráulicos  
 México, D.F.

Rafael Paniagua  
 Asesor del Subsecretario de  
 Política Sectorial y Concertación  
 12 Rue Monçe  
 75005 París, Francia

José María Martínez  
 Director Adjunto  
 Instituto Nacional de  
 Capacitación Rural - INCA  
 México D.F.

Héctor Campos López  
Director General de Salud Animal  
Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos  
México, D.F.

Jesús B. Cardeña Rodríguez  
Director General de Política Forestal  
Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos  
México, D.F.

Carlos Enríquez Alcaraz  
Director General de la Unidad de  
Desarrollo Regional  
Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos  
México, D.F.

Francisco del Río  
Ministro  
Embajada de México en España  
Paseo de la Castellana, 93  
Madrid

Evangelina Beltrán Pimienta  
Subdirectora para Asuntos  
Multilaterales  
Dirección General de Asuntos  
Internacionales  
Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos  
México, D.F.

Héctor Iturbe Flores  
Jefe, Departamento para  
Organismos Regionales  
Dirección General de Asuntos  
Internacionales  
Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos  
México, D.F.

## NICARAGUA

### Titular:

Roberto Rondón Sacasa  
Ministro de Agricultura  
y Ganadería  
Ministerio de Agricultura  
y Ganadería  
Managua

### Suplentes:

Filadelfo Chamorro Coronel  
Embajador de Nicaragua en España  
Embajada de Nicaragua  
Paseo de la Castellana, 127  
Madrid

Sergio Mario Blandón Lanzas  
Embajador de Nicaragua en Bélgica  
Embajada de Nicaragua  
Bruselas

Bayardo Selva Toruño  
Director General de Cooperación  
Externa  
Ministerio de Agricultura  
y Ganadería  
Managua

Beverly Cruz de Hurtado  
Directora de la Secretaría  
Ministerio de Agricultura  
y Ganadería  
Managua

Róger Quant Pallavicini  
Ministro Consejero Embajada de  
Nicaragua  
Paseo de la Castellana, 127  
Madrid

**PANAMÁ****Titular:**

Ezequiel Rodríguez  
Ministro de Desarrollo Agropecuario  
Ministerio de Desarrollo  
Agropecuario  
Panamá

**Suplente:**

Jorge Pacífico Adames  
Embajador de Panamá en España  
Embajada de Panamá  
José Ortega y Gasset, 29  
Madrid

Carlos Ernesto González Ramírez  
Embajador Alterno de Panamá ante  
las Comunidades Europeas  
Av. Henri Dietrich, No.1  
1200 Bruselas

Mario Rubén Elchelecu Palmieri  
Asesor  
Ministerio de Desarrollo  
Agropecuario  
Panamá

**PARAGUAY****Titular:**

Cayo Franco  
Subsecretario de Estado de  
Agricultura  
Ministerio de Agricultura y  
Ganadería  
Asunción

**Suplentes:**

Ronaldo Dietze Junghanns  
Director del Gabinete Técnico  
Ministerio de Agricultura y  
Ganadería  
Asunción

Rubén Adolfo Sapena  
Embajador de Paraguay en España  
Embajada de Paraguay  
Castelló, 30  
Madrid

**PERU****Titular:**

Enrique Rossl Link  
Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Lima

**Suplente:**

Víctor Kong Kong  
Director  
Grupo de Análisis de Política Agraria  
Ministerio de Agricultura  
Lima

**REPUBLICA DOMINICANA****Titular:**

Nicolás Concepción García  
Secretario de Estado de Agricultura  
Secretaría de Estado de Agricultura  
Santo Domingo

**Suplentes:**

Rafael Gautrau  
Embajador de la República  
Dominicana en España  
Embajada de la República  
Dominicana  
Paseo de la Castellana, 30  
Madrid

Pedro Rijo  
Subsecretario Técnico de  
Planificación Sectorial  
Secretaría de Estado de Agricultura  
Santo Domingo

Danilo Duarte  
Agregado  
Embajada de la República  
Dominicana  
Paseo de la Castellana, 30  
Madrid

Jesús María Concepción  
Asesor del Secretario de Estado  
de Agricultura  
Secretaría de Estado de Agricultura  
Santo Domingo

**SANTA LUCIA**

**Titular:**

Ferdinand Henry  
Minister for Agriculture, Lands,  
Fisheries, Forestry and  
Cooperatives  
Ministry of Agriculture, Lands,  
Fisheries, Forestry and  
Cooperatives  
Manoel Street  
Castries

**Suplente:**

Cosmos Richardson  
Permanent Secretary  
Ministry of Agriculture, Lands,  
Fisheries, Forestry and  
Cooperatives  
Manoel Street  
Castries

**ST. KITTS Y NEVIS**

**Titular:**

Keith Archibald  
Director of Agriculture  
Government Headquarters  
Church Street  
Basseterre

**SAN VICENTE  
Y LAS GRANADINAS**

**Titular:**

Allan Cruickshank  
Minister of Agriculture,  
Industry and Labour  
Ministry of Agriculture,  
Industry and Labour  
Kingstown

**Suplente:**

Geoffrey Venner  
Permanent Secretary  
Ministry of Agriculture, Industry and  
Labour  
Kingstown

**SURINAME****Titular:**

George Soerjoesing  
 Permanent Secretary  
 Ministry of Agriculture, Animal  
 Husbandry and Fisheries  
 Cultuurtuinlaan  
 Paramaribo

**TRINIDAD Y TOBAGO****Titular:**

Brinsley Samaroo, M.P.  
 Minister of Food Production  
 and Marine Exploitation  
 Ministry of Food Production and  
 Marine Exploitation  
 Port-of-Spain

**Suplente:**

Ronald Barrow  
 Chief Technical Officer  
 Ministry of Food Production and  
 Marine Exploitation  
 Port-of-Spain

**URUGUAY****Titular:**

Alvaro Ramos Trigo  
 Ministro de Ganadería, Agricultura  
 y Pesca  
 Ministerio de Ganadería, Agricultura  
 y Pesca  
 Montevideo

**Suplentes:**

Jorge Fernández Reyes  
 Director General  
 Ministerio de Ganadería, Agricultura  
 y Pesca  
 Montevideo

Juan Carlos Jorge Hiriart  
 Coordinador de la Unidad de  
 Proyectos y Cooperación Técnica  
 Oficina de Planificación y Política  
 Agropecuaria  
 Ministerio de Ganadería, Agricultura  
 y Pesca  
 Montevideo

**VENEZUELA****Titular:**

Jonathan Coles Ward  
 Ministro de Agricultura y Cría  
 Ministerio de Agricultura y Cría  
 Caracas

**Suplentes:**

Arturo Hernández Grisanti  
 Embajador de Venezuela en España  
 Embajada de Venezuela  
 Capitán Haya, 1  
 Madrid

Arístides Moreno Méndez  
 Director General Sectorial  
 de Planificación  
 Ministerio de Agricultura y Cría  
 Caracas

**Mercedes Delgado Sifontes**  
**Directora de Relaciones**  
**Internacionales, Enc.**  
**Ministerio de Agricultura y Cría**  
**Caracas**

**J. Gerson Revanales**  
**Consejero de Asuntos Económicos**  
**y Comerciales**  
**Embajada de Venezuela en España**  
**Capitán Haya, 1**  
**Madrid**



## PAISES OBSERVADORES PERMANENTES

### BELGICA

Marcel Lafarge  
Consejero  
Embajada de Bélgica en España  
Paseo de la Castellana 18, 6o. Piso  
28046 Madrid

### ESPAÑA

Pedro Solbes Mira  
Ministro de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

Juan Antonio Blanco-Magadán y  
Amutio  
Subsecretario de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

Julio Blanco Gómez  
Secretario General Técnico  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

Javier Giménez Ugarte  
Director General  
Instituto de Cooperación  
Iberoamericana - ICI  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Madrid

Jesús Miranda de Larra  
Consejero de Agricultura  
Embajada de España  
Washington

Javier Matut Archanco  
Consejero de Agricultura  
Representación Permanente de  
España en la Comunidad  
Económica Europea  
Bruselas

Fernando Estirado Gómez  
Subdirector General de Protección  
de la Naturaleza  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

**Carlos Beltrán Fernández**  
Subdirector General de  
Programas Operativos  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

**Javier Martínez Vasallo**  
Director Técnico de  
Relaciones Científicas  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

**José María Iturbe Hernando**  
Jefe del Gabinete del Secretario  
General de Alimentación  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

**José Alvarez Ramos**  
Consejero de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Embajada de España en Costa Rica  
Apartado 10150  
1000 San José, Costa Rica

**Javier Casas**  
Subdirector General  
Instituto de Cooperación  
Iberoamericana - ICI  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Madrid

**Rafael Milán Diez**  
Asesor del Ministro  
Ministerio de Agricultura, Pesca  
y Alimentación  
Madrid

**Juan Ignacio de la Vega Luque**  
Consejero Técnico  
Instituto de Cooperación  
Iberoamericana - ICI  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Madrid

## **FRANCIA**

**Henri de Coignac**  
Embajador de Francia en España  
Embajada de Francia  
Calle Olozag No. 9  
28001 Madrid

**Claude Chereau**  
Director de Producción  
e Intercambios  
Ministerio de Agricultura  
78-80, Rue de Varenne  
75007 París

**Jean François Collin**  
Consejero Técnico en el Gabinete  
del Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
78-80, Rue de Varenne  
75007 París

**Jean-Marie Aurand**  
Agregado Agrónomo  
Embajada de Francia en España  
Calle Olozag No.9  
28001 Madrid

## **ITALIA**

**Giovanni Gorla**  
Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Via XX Settembre  
Roma

**Antonio Ciarrapico**  
Embajador de Italia en España  
Embajada de Italia  
Lagasca, 98  
Madrid

**Giandomenico Magliano**  
Asesor Diplomático  
Ministerio de Agricultura  
Via XX Settembre  
Roma

Pio Luigi Teodorani Fabbri  
Primer Consejero Comercial  
Embajada de Italia en España  
Lagasca, 98  
Madrid

Giorgio Brandolini  
Investigador  
Instituto Agronómico de Ultramar  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Via Cocchi 4  
Florencia

## JAPON

Hirotsugu Amamiya  
Primer Secretario  
Embajada de Japón en España  
Joaquín Costa, 29  
Madrid

## PAISES BAJOS

Piet Buckman  
Ministro de Agricultura, Naturaleza  
y Pesca  
Ministerio de Agricultura, Naturaleza  
y Pesca  
P.O. Box 20401  
2500EK, La Haya

Albert J.A.M. Nooij  
Embajador de los Países Bajos en  
España  
Embajada de los Países Bajos  
Paseo de la Castellana, 178  
Madrid

Peter J. Jorna  
Consejero Agrícola  
Embajada de los Países Bajos en  
España  
Paseo de la Castellana, 178  
Madrid

## PORTUGAL

Arpindo Cunha  
Ministro da Agricultura  
Ministério da Agricultura  
Plaza do Comércio  
1100 Lisboa

Isabel Sarmento  
Membro do Gabinete  
Ministério da Agricultura  
Plaza do Comércio  
Lisboa

Delfim Costa  
Membro do Gabinete  
Ministério da Agricultura  
Lisboa

## REPUBLICA ARABE DE EGIPTO

Mahmoud Amin Hassanein  
Consejero  
Embajada de la República Árabe  
de Egipto en España  
Velázquez, 69  
Madrid

## REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Ignaz Kiechle  
Ministro Federal de Alimentación,  
Agricultura y Bosques  
Ministerio Federal de Alimentación,  
Agricultura y Bosques  
Bonn

Guido Brunner  
Embajador de la República Federal  
de Alemania en España  
Embajada de la República Federal  
de Alemania  
Fortuny, 8  
28010 Madrid

**Peter Schmidt**  
Jefe del Gabinete del Ministro  
Ministerio Federal de Alimentación,  
Agricultura y Bosques  
Bonn

**Hellmut Altpeter**  
Consejero Ministerial  
Ministerio Federal de Alimentación,  
Agricultura y Bosques  
Bonn

**Joachim Schaefer**  
Consejero Agrónomo  
Embajada de la República Federal  
de Alemania  
Fortuny, 8  
28010 Madrid

**Elke Jahn**  
Intérprete  
Ministerio Federal de Alimentación,  
Agricultura y Bosques  
Bonn

## **RUMANIA**

**Petru Marculescu**  
Ministro de Agricultura  
y Alimentación  
Ministerio de Agricultura  
y Alimentación  
Bucarest

**Nicolae Horia**  
Consejero  
Ministerio de Agricultura  
y Alimentación  
Bucarest

**Luminita Draghici**  
Intérprete  
Ministerio de Agricultura  
y Alimentación  
Bucarest

**Vasile Dan**  
Encargado de Negocios a.i.  
Embajada de Rumania en España  
Alfonso XII, 157  
Madrid

**Ion Plopeanu**  
Consejero Económico  
Embajada de Rumania en España  
Alfonso XII, 157  
Madrid

## OTROS PAISES OBSERVADORES

### DINAMARCA

Birgitte Moller Christensen  
Consejero  
Embajada de Dinamarca en España  
Claudio Coello, 91  
Madrid

### GRECIA

Christos Koskinas  
Viceministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Atenas

Dimitrios Moutsatsos  
Economista  
Ministerio de Agricultura  
Atenas

Petros Panayotopoulos  
Primer Secretario  
Embajada de Grecia en España  
Doctor Arce, 24  
Madrid

### IRAN

Mohammed Jadad Sadeghian  
Segundo Secretario  
Embajada de Irán en España  
Madrid

### IRLANDA

Séamus Kirk T.D.  
Ministro de Estado  
Ministerio de Agricultura  
y Alimentación  
Kildare Street

Dublin 2  
Sean O'Shea  
Consejero Especial  
Ministerio de Agricultura  
y Alimentación  
Kildare Street  
Dublin 2

Séamus Healy  
Secretario General Adjunto  
Ministerio de Agricultura  
y Alimentación  
Kildare Street  
Dublin 2

Kenneth Thompson  
Consejero  
Embajada de Irlanda en España  
Claudio Coello, 73  
Madrid

**REINO UNIDO DE LA GRAN  
BRETAÑA**

David Curry  
Parlamentary Secretary  
Ministry of Agriculture, Fisheries  
and Food  
London

Caroline-Jane Rabagliati  
First Secretary  
Embassy of United Kingdom of  
Great Britain in Spain  
Fernando el Santo, 16  
Madrid

Anne-Marie Gartland  
Private Secretary  
Ministry of Agriculture, Fisheries  
and Food  
London

## **ORGANISMOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO**

### **ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

João Clemente Baena Soares  
Secretario General  
Organización de los Estados  
Americanos  
17th, Constitution Ave., N.W.,  
Room 20  
Washington, D.C. 20006  
EUA

Hugo de Zela  
Jefe de Gabinete del Secretario  
General  
Organización de los Estados  
Americanos  
17th, Constitution Ave., N.W.,  
Room 20  
Washington, D.C. 20006  
EUA

### **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**

Lucio Reca  
Gerente, Departamento de Análisis  
de Proyectos  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20577  
EUA

### **COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES (CIM)**

Ana Lucina García Maldonado  
Delegada Titular de Venezuela  
Edificio Torre La Provisora  
Piso 21, Oficina 2  
Caracas, Venezuela

### **ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS)**

Elmer Escobar  
Programa de Salud Pública  
Veterinaria  
Organización Panamericana  
de la Salud  
525, 23rd. Street, N.W.  
Washington, D.C. 20037  
EUA



## **OBSERVADORES DE ORGANISMOS**

### **ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO (ALIDE)**

Luis Tarrafeta  
Presidente  
Banco de Crédito Agrícola de  
España  
Madrid

Moisés Rodríguez  
Director General de Producción  
Banco de Crédito Agrícola de  
España  
Madrid

Manuel Dapena  
Asesor  
Dirección General de Producción  
Banco de Crédito Agrícola de  
España  
Madrid

Francisco Gutiérrez  
Jefe  
Departamento de Programas  
Especiales  
Banco de Crédito Agrícola de  
España  
Madrid

### **CARIBBEAN COMMUNITY SECRETARIAT (CARICOM)**

Ronald M. Gordon  
Officer in Charge  
Agricultural Development Section  
P.O. Box 10827  
Georgetown, Guyana

### **CENTRE DE COOPERATION INTERNATIONAL EN RECHERCHE AGRONOMIQUE POUR LE DEVELOPMENT (CIRAD)**

Henri Carsalade  
Directeur General  
42 Rue Scheffer  
75116, Paris, France

### **CENTRO INTERNAZIONALE CROCE-VIA**

Andrea A. Galfani  
Coordinator of the Agricultural  
Sector  
Via Ferrairom 88/g  
00172 Roma, Italia

**COMISION DE ACCION DE  
APOYO AL DESARROLLO  
ECONOMICO SOCIAL DE  
CENTROAMERICA (CADESCA)**

Eduardo Stein Barillas  
Secretario

Comisión de Acción de Apoyo al  
Desarrollo Económico Social de  
Centroamérica

Apartado 5215

Zona 5, Panamá, Rep. de Panamá

**COMUNIDAD ECONOMICA  
EUROPEA (CEE)**

Juan Prat  
Director General de Relaciones  
Norte-Sur  
200 Rue de la Loi  
Bruselas, Bélgica 1040

Carmen Ortiz Bru  
Encargada de América Central  
200 Rue de la Loi  
Bruselas, Bélgica 1040

**FACULTAD  
LATINOAMERICANA DE  
CIENCIAS SOCIALES  
(FLACSO)**

Marta Casaus  
Investigadora Asociada  
Gaitanes 69  
28100 Madrid, España

**FONDO INTERNACIONAL  
DE DESARROLLO AGRICOLA  
(FIDA)**

Idriss Jazairy  
President  
107, Via del Serafico  
00142 Rome, Italy

Roberto Haudy De Soucy  
Projects Officer  
Latin American and Caribbean  
Division  
107, Via del Serafico  
00142 Rome, Italy

**INSTITUTO DE RELACIONES  
EUROPEAS  
LATINOAMERICANAS (IRELA)**

Ricardo Lagos Andino  
Subdirector  
Pedro de Valdivia, 10 E.  
28006 Madrid, España

Francisco Tomé de Castro  
Becario  
Pedro de Valdivia, 10 E.  
28006 Madrid, España

Jesper Tvevad  
Investigador  
Pedro de Valdivia, 10 E.  
28006 Madrid, España

**JUNTA DEL ACUERDO  
DE CARTAGENA**

Fernando Sanz  
Miembro  
Casilla 18-1177  
Lima 18, Perú

Luis Paz Silva  
Jefe, Departamento Agropecuario  
Casilla 18-1177  
Lima 18, Perú

Fernando del Aguila  
Asesor de la Comunidad  
Económica Europea  
Casilla 18-1177  
Lima 18, Perú

**ORGANIZACION DE LAS  
NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACION (FAO)**

Rafael Moreno  
Subdirector y Representante  
Regional para América Latina  
y el Caribe  
Avda. Santa María, No. 6700  
Santiago, Chile

Javier Pérez de Vega  
Subdirector de Gabinete  
Via delle Terme di Caracalla  
00100 Roma, Italia

**ORGANISMO INTERNACIONAL  
REGIONAL DE  
SANIDAD AGROPECUARIA  
(OIRSA)**

Rafael E. Mata  
Director Ejecutivo  
Apartado Postal (01) 61  
San Salvador, El Salvador

**PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO  
(PNUD)/**

Alexander Davidson  
Principal Technical Adviser  
Technical Advisory Division  
One United Nations Plaza  
New York, N.Y. 10017  
USA

**RADIO NEDERLAND  
TRAINING CENTRE**

José Pérez Sánchez  
Jefe del Proyecto IICA/RNTC  
Apartado 880, Centro Colón  
1007 San José, Costa Rica

Néstor Hugo Cárcamo  
Producer/Coordinator  
Spanish-Latin American Department  
P.O. Box 222  
1200, JG Hilversum  
Witte Kruislaan 55  
The Netherlands

**UNION INTERNACIONAL  
PARA LA CONSERVACION  
DE LA NATURALEZA (UICN)**

Virgilio Cozzi  
Director Regional para  
Centroamérica  
Apartado Postal 91  
1009 San José, Costa Rica

**UNITED NATIONS  
DEVELOPMENT FUND  
FOR WOMEN (UNIFEM)**

Claudine Correia  
Officer in Charge, Latin American  
and Caribbean  
304 East 45th Street, Room 616  
New York, N.Y. 10017  
USA



## **DIRECTORES EMERITOS DEL IICA**

**José Emilio G. Araujo**  
Director Emérito del IICA  
Rua Antonio Basilio 450, Apt. 801  
20511 Tijuca  
Río de Janeiro, R.J.  
Brasil

**Armando Samper**  
Director Emérito del IICA  
Apartado Aéreo 100-286  
Bogotá, Colombia

**Francisco Morillo Andrade**  
Director Emérito del IICA  
Av. 13A - Esq. Calle 66A  
Residencia Maracaibo, Apto. 3B  
Maracaibo, Venezuela



*Este libro se terminó de imprimir en la  
Imprenta del IICA en enero de 1992  
con un tiraje de 2000 ejemplares  
Coronado, Costa Rica*

FECHA DE DEVOLUCION

05.12.96			
15 MAR. 1997			
27 NOV. 1998			
25 FEB. 1999			
14 JUN. 1999			

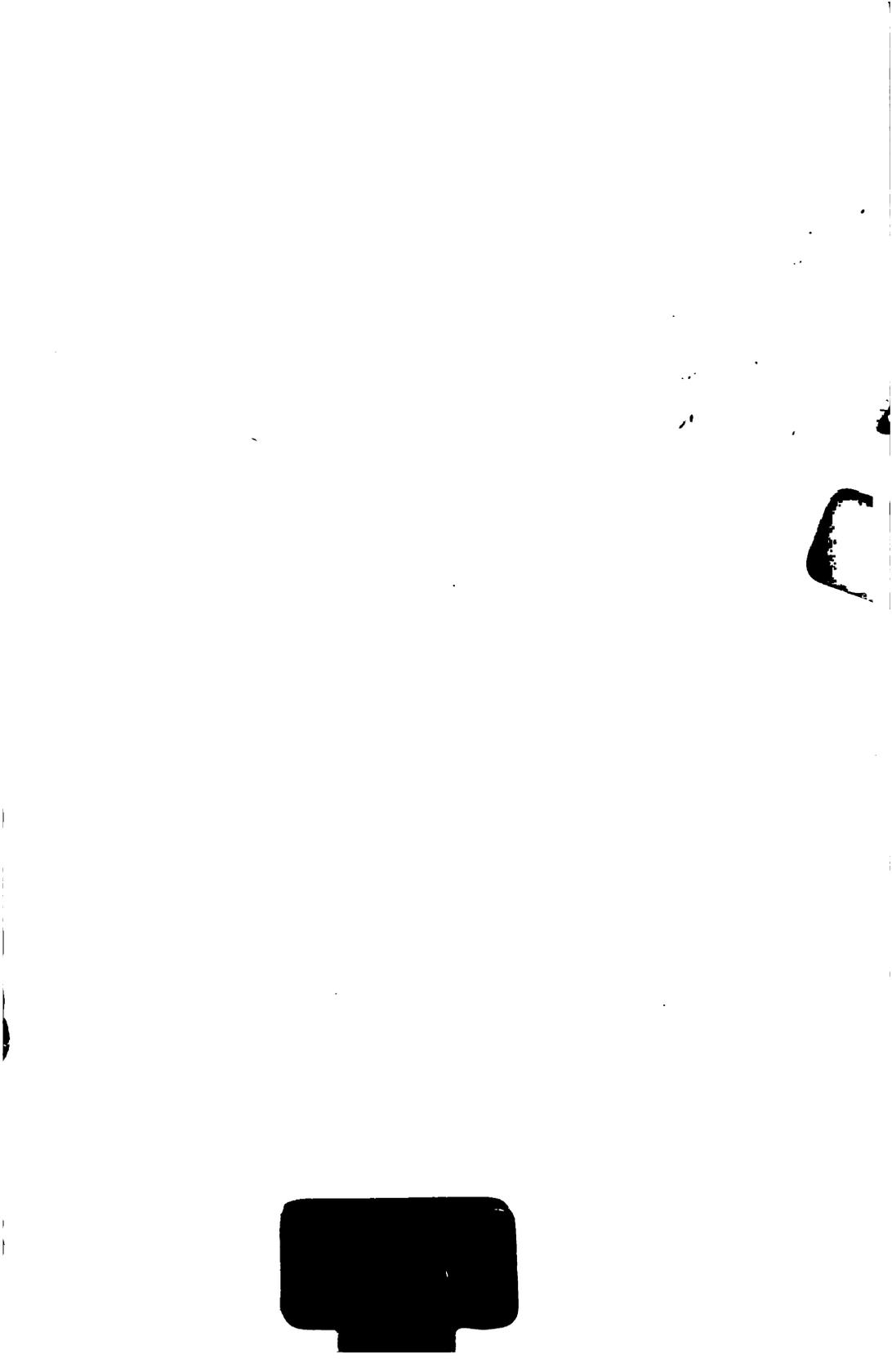
15/I/2000  
15/4/03

IICA  
E14-M664a

Autor

Título La agricultura de América Latina y el Caribe: Estrategias para..

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
04 JUL 1994	Marjorie Bhor (Bevilacqua EA)
05 Dic 96	Eugenio
15 MAR 1997	A B
27 NOV. 1998	K
14 JUN. 1999	
15/I/2000	
15/4/03	



La X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA) se llevó a cabo del 23 al 27 de setiembre de 1991 en Madrid, España.

Este encuentro marcó un hito tanto en la trayectoria del IICA como en la evolución del pensamiento sobre la agricultura regional. Fue la primera vez que este tipo de reuniones se llevó a cabo fuera del hemisferio. Permitió también, por primera vez, a través de una mesa redonda convocada por el Ministro de Agricultura español, un diálogo entre los ministros de agricultura de América y sus homólogos de la Comunidad Europea, sobre temas de comercio y cooperación internacional que afectan a ambos continentes.

El tema general para debatir en esta reunión **LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LOS NOVENTA: ESTRATEGIAS PARA EL FIN DE SIGLO**, fue sustentado por medio de una serie de documentos de trabajo y de referencia que se incluyen en la presente publicación. El unánime consenso alcanzado sobre los principales problemas que limitan el potencial de la agricultura en el continente, significa, por un lado, una reafirmación del camino emprendido a partir de la IX CIMA desarrollada en Ottawa cuatro años atrás y, por otro, la definición de una serie de lineamientos estratégicos para jerarquizar la contribución de la agricultura al conjunto de la economía, a la luz de los profundos cambios que están ocurriendo en el ámbito internacional y regional.

Los principales puntos de consenso reflejados en la Declaración de Madrid pueden resumirse en: a) el éxito de los procesos de reforma estructural, apertura comercial e integración política y económica, —en los cuales están inmersos la mayoría de los países del hemisferio—, está íntimamente ligado a los resultados concretos que en el área agrícola arroja la Ronda Uruguay del GATT; b) la importancia de fortalecer los procesos de integración subregional, regional y hemisférica, como medio para concretar su inserción en el nuevo contexto mundial y para generar economías de escala suficientes para competir en un marco de igualdad con los bloques económicos; c) la necesidad de profundizar el proceso de modernización del agro de la región sobre la base de tres pilares, como son la incorporación de los pequeños productores al proceso productivo, el fortalecimiento de las relaciones intersectoriales y la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente; y d) la ocurrencia de cambios en el entorno que enfatizan la conveniencia de replantear las bases del modelo tradicional de la cooperación técnica para la agricultura, la cual deberá privilegiar la importancia del diálogo, la colaboración mutua y el principio de corresponsabilidad.

El desafío que la región tiene por delante es transformar el espíritu de los mandatos políticos en acciones concretas y tangibles que contribuyan a la reactivación y crecimiento económico, a partir de un sector agropecuario tecnificado, equitativo y respetuoso de los recursos naturales y del medio ambiente.