

IICA
E 10
P651

IICA



La Reactivación de la
Agricultura en América Latina
y el Caribe en el Nuevo Contexto
Internacional

Martín E. Piñeiro

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.

IICA-CIDIA



IICA



La Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe en el Nuevo Contexto Internacional

Martín E. Piñeiro

Ponencia presentada en el
Seminario "Políticas Alimentarias
frente a la Liberalización de la
Economía y de los Mercados"
organizado por SOLAGRAL,
París, Francia
26, 27, 28 de junio de 1990

00003238

IICA

610

P651

LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Martín E. Piñeiro¹

INTRODUCCION

América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan la más profunda crisis económica de los últimos 50 años.

La década de los 80 ha sido identificada como la "década perdida". Durante este período, la región quedó rezagada del ritmo de crecimiento de la economía mundial y sufrió un deterioro evidente del nivel de vida de amplios sectores de la población.

Un balance de lo acontecido en ese período pone en evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo seguido en la región, basado en la sustitución de las importaciones industriales.

La irrupción del problema de la deuda externa en 1982, con el caso mexicano, puso al desnudo la vulnerabilidad de una propuesta de desarrollo que en el plano sectorial se tradujo en algunos países, en una masiva transferencia de recursos del agro al sector industrial.

La gravedad de la crisis desatada en la región, que coincidió con el gradual retorno de los regímenes democráticos a ALC, planteó la necesidad de generar un modelo alternativo de desarrollo que priorice el rol de la agricultura como motor de la reactivación. La consolidación de esos sistemas políticos pluralistas sólo será posible en la medida que estén apuntalados por resultados económicos satisfactorios.

La definición y alcances de un nuevo modelo de agricultura tecnificada e interdependiente está estrechamente ligada a la evolución del contexto económico global, en cuyo ámbito los drásticos cambios estructurales permiten identificar nichos potenciales para una nueva inserción económica y comercial.

Las dos primeras secciones de este trabajo están orientadas a definir los alcances de la crisis y su impacto a nivel de América Latina y el Caribe. Seguidamente, se fundamentan las bases para definir un modelo alternativo de desarrollo con un mayor énfasis en la agricultura y, finalmente, se formulan algunas consideraciones sobre la cooperación europea-latinoamericana.

¹ Director General, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

LA SITUACION AGROPECUARIA FRENTE AL NUEVO CONTEXTO

La crisis

Un rápido análisis de la evolución de los principales indicadores económicos confirma el deterioro de la situación socioeconómica de la región durante la década de los 80.

Esto queda claramente reflejado por la brusca desaceleración de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que durante las décadas de los 60 y 70 había evolucionado en una tasa del 6% promedio, para luego decrecer a solo 1.4% correspondiente al período 1980-1988.

Durante este último período el PIB en ALC creció en apenas un 11%, cifra que al ser cotejada con un ritmo de incremento medio anual de la población del 2.2%, arroja como resultado una involución del PIB per cápita de casi un 10%. Solo tres países experimentaron alzas durante el período analizado.

La inversión bruta, medida como porcentaje del PIB, cayó del 25.3% en 1980 a 17.3% en 1988, igualando los niveles vigentes durante la década del 60.

Este proceso de contracción económica y pérdida del poder adquisitivo, se vio agravado por un aceleramiento del ritmo inflacionario que, en términos de promedio ponderado regional, casi alcanzó el 1 000% anual.

La conjunción de inflación y recesión ha determinado una fuerte caída del nivel de ocupación y del salario real. Este último decreció a un ritmo de 4.5% durante el último quinquenio.

Para compensar la caída del PIB, la presión fiscal se ha visto incrementada, sin haber por ello logrado reducir los abultados déficits fiscales. En este sentido, los impuestos al comercio continúan aportando más del 20% del ingreso tributario. Este cuadro condicionó severamente las posibilidades de reactivación económica de la región a través de un incremento del gasto y la inversión pública.

En términos del sector externo, las enormes necesidades emergentes para afrontar el pago

de los servicios de la deuda externa, agravada por el deterioro de los términos de intercambio, desembocaron en una crítica situación de la balanza de pagos en la mayoría de los países de ALC, a pesar del significativo superávit comercial logrado por algunos países como Brasil y Argentina, entre otros.

Durante la década de los 80 las exportaciones crecieron, en promedio, en un 26%. Este aumento es consecuencia de un "efecto volumen" (más del 50%), dado que el valor unitario de los productos exportados decayó en un 20%. Por otra parte y como consecuencia de la contracción económica, las importaciones disminuyeron un 10% como resultado de una reducción en su volumen.

Todo el saldo acumulado en la balanza comercial de la región fue rápidamente neutralizado por la transferencia de recursos al exterior, al tener que asumir los compromisos emergentes de los servicios de la deuda externa.

Se estima que entre 1982 y 1989 esa transferencia de recursos sobrepasó la barrera nominal de 200 mil millones de dólares, monto que representa el 60% del excedente acumulado en la balanza de bienes y servicios no financieros. En ese período, ALC destinó al exterior el equivalente al 4% del PIB, recortando significativamente sus posibilidades de inversión y modernización².

Podría resumirse que estos programas de ajuste contractivo han logrado su propósito en el corto plazo de alcanzar un equilibrio en el sector externo, pero a costa de una acentuada caída de las condiciones de los niveles de vida que se refleja por un aumento de los bolsones de pobreza.

La profundidad de estos ajustes se evidencia si se considera que la región pasó de ser importadora neta de capitales por 16 mil millones de dólares en 1978, a exportadora neta por 29 mil millones de dólares en 1985.

² "El sistema económico internacional y la inserción latinoamericana: El papel de las instituciones financieras de desarrollo", ALIDE, 1990.

Políticas agrícolas

Además de la deuda externa regional y de la inestabilidad de la economía mundial, el deterioro en los precios internacionales de los productos básicos constituye otro de los factores exógenos que han contribuido a profundizar la crisis en la región.

En este sentido, cabe resaltar que el secular deterioro que se visualiza en las cotizaciones de los principales productos agrícolas de exportación se ha visto profundizado como consecuencia de las políticas agrícolas impulsadas por los principales países industrializados.

El fomento artificial de la producción interna, y la discriminación comercial en contra de terceros países, han resultado en excedentes productivos que cíclicamente son volcados al mercado internacional vía subsidios a la exportación. En estas condiciones, los países en vías de desarrollo ven neutralizada su natural competitividad en la producción agropecuaria.

La confrontación comercial establecida entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE) que alcanzó su clímax en 1986, generó ingentes pérdidas a nivel de los países latinoamericanos, viéndose así afectada su capacidad de honrar el pago de sus compromisos externos.

Esta situación, bruscamente atenuada con la sequía del hemisferio norte ocurrida al promediar 1988, podría repetirse en la medida que los incentivos productivos vuelvan a aventajar claramente los niveles de demanda. Un punto esencial en este análisis está dado por el resultado de la Ronda Uruguay, esperándose que sea el punto de partida para un gradual desmantelamiento de las políticas que distorsionan en mayor grado el comercio agrícola internacional.

Un reciente informe elaborado en el seno de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) revela que el costo actual de las políticas agrícolas en los Estados Unidos, la CEE y Japón representó una erogación para los contribuyentes en esos países de 106 000 millones de dólares. A esto debe agregarse un costo adicional de 128 000 millones de dólares que deben asumir los consumidores, a raíz del alza artificial en el precio de los alimentos.

Aspectos de la producción

El progresivo retroceso en los términos del intercambio, la disminución en la capacidad de inversión y el estancamiento económico de los países de la región han afectado negativamente la producción agropecuaria.

Durante las décadas de los 60 y 70, la producción agropecuaria del continente aumentó a una tasa anual de 3.3 y 3.6% respectivamente, y sólo tres países mostraron en la década de los 70 tasas negativas.

En contraste con esta excelente situación en las décadas pasadas, durante el período 1980-1986 el crecimiento de la producción agraria fue de menos del 2% con tasas negativas en los años 1983 y 1986. El bienio 1987-1988 refleja una reversión de la tendencia (+4.2%), que obedece principalmente a mejoras sustanciales en el contexto macroeconómico.

No obstante la existencia de algunos factores que limitan una efectiva recuperación del sector agropecuario, es importante resaltar que su comportamiento productivo revela una mayor capacidad para resistir la crisis económica internacional. Una indicación de ello está dada por el hecho de que la "brecha de producción agrícola" -medida por la diferencia entre el PIB agropecuario real del período 1980-1986 y el que debió registrarse conforme a la tendencia histórica 1960-1980- evidenció para el conjunto de los países de la región una caída del 11%, contra un 25% de brecha para el sector no agropecuario.

La "resistencia natural a la crisis" de la producción agropecuaria *vis a vis* otros sectores de la economía de la región pareciera deberse al efecto comparativamente favorable de las devaluaciones y a la "inercia productiva", ligada a una mayor lentitud para modificar niveles productivos ante cambios en las condiciones económicas y también a los resultados de las inversiones tecnológicas efectuadas especialmente en la década de los 70. Asimismo, se observa que la crisis afectó mucho menos a la agricultura en los grupos de países donde ésta es más diversificada, tiene un mayor desarrollo tecnológico, y está más integrada al resto de la economía.

Esta capacidad de resistencia de la producción agropecuaria a la crisis, y las ventajas compara-

tivas de la región en cuanto a la producción primaria, han derivado en un comportamiento relativamente exitoso en los mercados internacionales.

Si bien entre 1960 y 1980 los países desarrollados aumentaron su participación en el comercio agrícola (de 53 a 64% de las exportaciones) a expensas de los países en desarrollo, el área de ALC resultó más competitiva que el resto de los países en desarrollo, disminuyendo su participación en sólo un 2% (de 14 a 12%). La importancia de las exportaciones agrícolas de la región sobre las exportaciones totales ha venido declinando históricamente, pero sigue siendo significativa (32%). La balanza comercial agropecuaria en ALC revela un mercado superávit, pues las importaciones agrícolas solo representan el 45% de las exportaciones agrícolas.

Esta expansión y afianzamiento de las exportaciones agropecuarias es particularmente importante durante los últimos 15 años. Entre 1970 y 1985, los 20 productos agropecuarios más importantes de ALC –que aportaron en 1985 el 91% del total de exportaciones agropecuarias de la región– aumentaron su volumen en fuertes proporciones (a excepción de la lana y la fibra de algodón). Once de ellos crecieron más del 80%. Sin embargo, el valor de las exportaciones aumentó en sólo 40%, en virtud de la fuerte caída de los precios. Así, el esfuerzo productivo de la agricultura regional se vio truncado por la situación del mercado, contrarrestando el esfuerzo realizado por la agricultura para aumentar sus ingresos.

Se ha logrado cuantificar que el nivel efectivo de subsidios (medidos como porcentaje del valor de la producción interna) en los países desarrollados se ha incrementado de 30 a 50% durante la década del 80. En caso de que los diferentes mecanismos de apoyo a la agricultura en estos países fuesen discontinuados, la producción agrícola en Japón disminuiría en un 24%, en la CEE 19%, en Canadá 17% y en los Estados Unidos 7%. Naturalmente, el mejoramiento en las condiciones del comercio internacional de productos agrícolas sería en buena medida capitalizado por los países en vías de desarrollo, legítimamente reconocidos como eficientes productores de alimentos.

Esta capacidad productiva en situaciones adversas, unida a la importancia de la produc-

ción agropecuaria para la mayoría de los países de la región y los considerables recursos naturales de que disponen, son elementos que permiten reafirmar la necesidad de una reactivación de la agricultura como elemento central de una estrategia de crecimiento económico global.

LA AGRICULTURA EN LA REACTIVACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Los modelos de desarrollo económico seguidos hasta mediados de la década pasada, han privilegiado la protección a la industria y la expansión del mercado interno como palancas de expansión económica, relegando el rol del sector agrícola a un segundo plano.

De la experiencia acumulada por los países de la región durante 30 años de aplicación del modelo de sustitución de importaciones, puede concluirse el escaso o nulo apoyo dado al agro, puesto de manifiesto con la crisis ante la urgente necesidad de generar divisas y con la imposibilidad de mantener el equilibrio macroeconómico, dados los fuertes déficit fiscales.

Este modelo generó, además, una serie de “efectos indeseables” a nivel del agro, que pueden resumirse así:

- Aceleración del éxodo rural hacia áreas urbanas.
- Consolidación de una estructura de “agricultura dual” en la cual coexisten una agricultura especializada y otra dirigida a la producción de alimentos para el mercado interno.
- Débiles relaciones intersectoriales a partir de un falso antagonismo agro vs industria.

La capacidad del sector agropecuario para contribuir a la reactivación económica de los países de América Latina se hace evidente al considerar su peso relativo en la actualidad económica.

En efecto, la agricultura genera más de un 20% del PIB total de ALC, emplea 38% de la mano de obra global y aporta 32% del total de las divisas por exportaciones. Estas cifras mues-

tran por sí solas la importancia decisiva de esta actividad, no solo como "ocupadora" de mano de obra y generadora de divisas, sino especialmente por sus efectos multiplicadores en el resto de la economía.

También es conveniente tener presente algunas características de la agricultura, de suma importancia ante las restricciones y requerimientos de los programas económicos vigentes en muchos países:

- La agricultura tiene una balanza comercial positiva en la mayoría de los países de ALC. Un aumento de la producción agrícola trae aparejado casi siempre, mejoras en el sector externo de la economía, tanto por aumento de exportaciones como por reducción de importaciones.
- El aumento de la producción agrícola de "bienes salario" (maíz, carne, etc.) constituye un elemento central de cualquier política de estabilización de precios y la única forma perdurable de evitar aumentos en los mismos.
- La reactivación de la producción agrícola tiene un importante efecto dinamizador sobre el conjunto de la economía, dados los encadenamientos ya señalados con las industrias proveedoras y con el sector de servicios.
- Finalmente, debido al nivel de "desprotección relativa" que sufrió la agricultura en períodos precedentes, y a su naturaleza de sector productor de bienes transables, en general el ajuste macroeconómico ha generado en la mayor parte de los países una mejora en los precios relativos de la agricultura con respecto a otros sectores.

Por consiguiente, no cabe duda de que una reactivación de la agricultura resulta coherente en lo inmediato con las necesidades globales de la economía.

El futuro de la agricultura

La década de los 80 debe ser vista como el punto de inflexión que marca el fin de un modelo de desarrollo para ALC, y al mismo

tiempo, el comienzo de una nueva fase de crecimiento en donde "una nueva agricultura", tecnificada e interdependiente, debe asumir un rol más protagónico que el tenido hasta el momento.

Sólo a través de este proceso de transformación productiva de la agricultura será posible pensar en una efectiva inserción en los nichos que se visualizan como consecuencia de los profundos cambios que están aconteciendo en las relaciones económicas internacionales. Al mismo tiempo, esa transformación permitirá mejorar el nivel de interlocución de la región para plantear a los países desarrollados la necesidad de que asuman sus responsabilidades en el ordenamiento de una economía mundial más vigorosa y más distributiva.

En un contexto de largo plazo, la modernización de la agricultura es un prerequisite para su crecimiento y para su contribución al desarrollo económico en general. Con una mayor necesidad de exportar e incrementar el nivel de actividad económica, ventajas comparativas dinámicas, creciente apertura de la economía y un contexto sumamente competitivo en los mercados -tanto agrícolas como de manufacturas- no cabe duda de que la agricultura sólo podrá tener un papel relevante a condición de que se profundice su tecnificación, se aumente su diversificación y eficiencia y se capitalicen a nivel nacional los efectos multiplicadores generados por una creciente interdependencia sectorial. Asimismo, se requiere que esa modernización se lleve a cabo con equidad y asegurando su sostenibilidad en el largo plazo.

Esta necesidad de modernización constituye la debilidad y la fuerza de la agricultura, pues es, por un lado, un requisito para su "supervivencia" y, por el otro, el argumento principal para la consideración de un nuevo papel en el crecimiento económico a largo plazo.

Dentro de este enfoque se desprenden tres aspectos claves para enfatizar: a) la necesidad de efectuar una nueva caracterización del sector agropecuario en la cual los encadenamientos intersectoriales y la apertura comercial juegan un rol esencial; b) la nueva dimensión del desarrollo rural en donde asoma con fuerza el tema del crecimiento con equidad como reaseguro para el afianzamiento de las democracias

en la región; y finalmente, c) la sostenibilidad productiva con sus múltiples interacciones endógenas y exógenas.

a. La nueva caracterización del sector agropecuario

La consolidación del nuevo modelo de agricultura industrializada y tecnificada dentro de un proceso de ajuste con desarrollo, requiere dejar de lado el viejo y restringido concepto de sector proveedor de productos básicos y ser reemplazado por el de un sector dinámico, con fuertes encadenamientos intersectoriales que agreguen el máximo de valor a esa producción primaria.

La modernización de la agricultura implica un aumento de la interdependencia con las agroindustrias "hacia abajo" (proveedoras de insumos) y "hacia arriba" (elaboradoras), accionándose así importantes efectos multiplicadores sobre la actividad económica, a través de un proceso de industrialización que se apoye fuertemente en la base productiva agropecuaria³.

El procesamiento de la producción primaria no ha sido adecuadamente aprovechado en el pasado, siendo muy elevadas las cantidades de materia prima agrícola exportadas como tales, con lo cual no se capitalizó internamente el efecto multiplicador de la agricultura. Ello obedeció, en cierta medida, a políticas aplicadas en los países desarrollados y a un cierto menosprecio por este tipo de desarrollo industrial, considerado "poco avanzado". Este es un tema central que debe ser revisado, pues las condiciones están cambiando: la perspectiva de una mayor liberalización del comercio internacional y la posibilidad de incorporar tecnologías ultramodernas a los procesos de elaboración de materias primas agrícolas (vía aplicaciones de biotecnología), 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.

3 "Políticas para el desarrollo agroindustrial", IICA, San José, Costa Rica, 1989.

Las posibilidades de diversificación de la oferta agrícola exportable constituyen un aporte potencial del sector al crecimiento económico, a la vez que un requisito para su expansión futura. Como ya se señaló, los cambios en la estructura de la demanda –especialmente en los países desarrollados– determinan la necesidad de diversificar la producción tradicional con la búsqueda de productos más sofisticados, que puedan cubrir nuevos "niveles de consumo" en los países desarrollados.

Ya hay varios ejemplos exitosos de este tipo en ALC en donde se han creado polos de crecimiento económico en torno a la agricultura/agroindustria. En un Informe recientemente elaborado por la CEPAL⁴ en donde se reconoce la relativa vitalidad del sector agrícola durante la crisis, se mencionan los casos de Colombia con la exportación de flores, de Ecuador con los camarones y de Brasil con el complejo avícola y la producción de jugo de naranja.

Finalmente, la tecnificación de la producción agrícola genera una demanda creciente de insumos industriales que ha dado lugar a importantes desarrollos en la industria de diversos países (maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas) y tiene, obviamente, un enorme potencial en el futuro. La posibilidad de incorporar tecnologías de punta de estos procesos industriales (robótica e informática para la maquinaria agrícola; biotecnología en producción de semillas) confiere mayor atractivo a este tipo de desarrollo industrial.

b. Hacia una nueva dimensión del desarrollo rural

La crisis desencadenada a inicios del decenio anterior y los procesos de ajustes subsecuentes, tuvieron un costo que no se distribuyó uniformemente, sino que concentró su impacto en los grupos sociales más vulnerables.

Con diferencia de matices entre países, se reconoce a nivel de la región una estruc-

4 "Transformación productiva con equidad". Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 1990.

tura de agricultura dicotómica en la cual coexisten y compiten por los mismos factores de producción, un subsector de productores "empresarios" agrícolas. Opuestamente se identifica a otro subsector caracterizado por pequeños productores, cuya producción mayormente se vuelca al mercado interno, y en donde la crisis ha ocasionado más daños.

Uno de los desafíos en la elaboración de un modelo alternativo para el desarrollo a partir de la agricultura debe contemplar la incorporación de los pequeños productores al proceso productivo pleno, lo cual permitirá afianzar los procesos democráticos vigentes en la región a partir de una mejora en las condiciones de vida de esas capas sociales y una preservación del espacio rural.

Las nuevas propuestas deben brindar oportunidades para promover estrategias de desarrollo rural que descansen más en criterios de rentabilidad económica y social que en aspectos "asistencialistas", y, por otro lado, tener en consideración que la dinamización del sector campesino contribuirá a incrementar la demanda interna por productos agropecuarios y otros bienes, reduciendo la dependencia de los mercados externos. La concepción tradicional del combate a la pobreza, que descansaba fundamentalmente en criterios éticos y de equidad, puede hoy fortalecerse con una nueva visión en la cual la promoción de los estratos sociales más marginados del agro forma parte integral y contribuye a la estrategia de desarrollo económico y social global.

Con respecto al primer aspecto de este enfoque, el ajuste en los términos de intercambio para la agricultura permite redefinir el significado del desarrollo rural. En los años 70 se impulsó un conjunto de programas contra la pobreza basados en la necesidad de compensación social a los sectores más débiles por parte de un "estado benefactor" bien dotado de recursos. En la actualidad, la crisis fiscal y las posibilidades de mejores condiciones en los mercados internacionales y en los precios de los productos agrícolas permite plantear una estrategia de inversión con tasas de retorno social competitivas con las de otros proyectos sociales.

Si bien como ya se señaló, el proceso de ajuste económico registrado en la mayoría de los países de ALC ha originado una modificación favorable a la agricultura en los términos de intercambios sectoriales, las estrategias de desarrollo rural deberán también considerar:

- i. la necesidad de asignar recursos para acentuar la producción de bienes transables de alto valor unitario y mayor elasticidad-ingreso por parte del sector campesino, haciéndolo partícipe de los esfuerzos de diversificación;
- ii. el diseño y adopción de tecnología con bajo componente importado y baja intensidad de capital con respecto a la mano de obra, que resulten adecuados a la dotación de recursos de la agricultura campesina;
- iii. la organización de los productores para lograr un más fácil acceso de los campesinos a los factores de producción, que incluya no sólo la tierra sino también insumos, crédito y otros servicios, los cuales normalmente no están disponibles en condiciones similares a los de los agricultores de estratos de mayor dimensión.

La necesidad de superar limitaciones por el lado de la demanda, en especial con respecto a bienes no transables o aquellos que no resultan competitivos internacionalmente, es otro justificativo importante de la estrategia de desarrollo rural propuesta. La expansión en la demanda de estos bienes depende del dinamismo de la economía global y también del ingreso generado en el sector rural, que aún alberga un 34% de la población total, y donde los problemas de pobreza y desnutrición alcanzan niveles elevados. Es necesario, por consiguiente, que la estrategia global de desarrollo rural incluya también políticas y programas diferenciados que tengan en consideración la heterogeneidad existente dentro del conglomerado de pobreza del sector rural. La problemática de los asalariados rurales (plenos o parciales), el empleo familiar y de los cam-

pesinos sin tierra, entre otros, requiere soluciones específicas distintas a la "promoción productiva".

Se han resaltado algunos aspectos de tipo económico que validan, con más fuerza que en el pasado, las ventajas de dar un nuevo énfasis a las estrategias de desarrollo rural, con un nuevo enfoque. Obviamente, estos argumentos no debilitan sino que complementan los motivos éticos y sociales que fundamentan estas propuestas. La pobreza se ha agravado en ALC, en especial a partir de la crisis de los 80; los problemas de violencia y conflictos armados han dejado profundas huellas, teniendo muchos de ellos una fuerte base rural. La expansión del narcotráfico también ha distorsionado importantes áreas rurales, poniendo de relieve la necesidad imperiosa de adoptar estrategias como la señalada, que permitan el desarrollo de un proceso de "modernización con equidad".

c. Conservación de los recursos naturales y el medio ambiente: la necesidad de un desarrollo agropecuario sostenible a largo plazo

América Latina y el Caribe se caracterizan por una gran riqueza, tanto en lo que hace a los recursos genéticos (flora y fauna), como a los factores de suelos y clima. En el campo genético, la riqueza es única en el mundo, y la selva tropical americana, que concentra en pequeñas áreas miles de especies vegetales y animales diferentes, es un ejemplo, extremo si se quiere, de esa diversidad.

Estos recursos constituyen un potencial de inmensa magnitud; sin embargo, han sido explorados y caracterizados sólo en una muy pequeña proporción, particularmente los de las áreas tropicales. Este reducido conocimiento acerca del trópico hace particularmente alarmante el hecho de que, durante los últimos 30 años, más del 40% de los bosques tropicales hayan sido destruidos. El desarrollo de una política y esfuerzos coherentes respecto de los recursos genéticos representa uno de los impe-

rativos de esta época, en parte como sustento de los programas de diversificación a más largo plazo, y como reaseguro estabilizador de los niveles de producción y la seguridad alimentaria.

En cuanto al recurso suelo, América Latina y el Caribe se encuentran en una situación relativamente privilegiada frente a otras regiones del mundo en desarrollo, ya que cuentan con extensiones de suelos de alta productividad, así como grandes áreas vírgenes o subaprovechadas, particularmente en la Amazonia y en las llanuras tropicales, pero éstas requieren condiciones especiales para su aprovechamiento productivo.

El ecosistema tropical, en especial, se destaca por su fragilidad, por lo cual su aprovechamiento requerirá una tecnología adecuada para su desarrollo como recurso agrícola y pecuario. Extensas áreas de este ecosistema, especialmente en Centroamérica y la Amazonia, están sometidas a altas tasas de deforestación para su aprovechamiento agropecuario, con consecuencias graves sobre los suelos, la flora y la fauna.

Estos procesos de deforestación y erosión afectan, asimismo, la viabilidad a largo plazo de las cuencas hídricas, al acelerar la sedimentación de las fuentes de agua de riego.

Los problemas de erosión y degradación productiva de los suelos no se restringen a las áreas tropicales de la región; también están presentes en las zonas templadas como consecuencia de los procesos de agricultura permanente y creciente mecanización de la producción agropecuaria y el progresivo desplazamiento de las poblaciones más pobres hacia las tierras marginales.

Esta situación de rápida deforestación y erosión, junto con los impactos ambientales derivados del creciente uso de agroquímicos para el control de plagas y enfermedades, plantean en toda su dimensión la preocupación por la sostenibilidad de la producción y la necesidad de una estrategia de desarrollo tecnológico agropecuario en equilibrio con las limitantes ecológicas y edáficas predominantes en los distintos ecosistemas.

La necesidad imperiosa de retomar la senda del crecimiento económico en la región a partir de la modernización de la agricultura, representa una continuada presión sobre los recursos naturales renovables. En este sentido, si bien las preocupaciones del mundo desarrollado y en desarrollo sobre este problema son convergentes, los alcances y enfoques de soluciones alternativas son diferentes.

El desafío para ALC en este tema debe ser el de compatibilizar las responsabilidades conservacionistas con las exigencias "productivistas", de manera que se establezca un comportamiento productivo sostenible en el largo plazo, compatible con la contribución rápida y eficaz que se espera que el sector agropecuario haga al desarrollo económico y social de la región.

PLAN DE ACCION CONJUNTA PARA LA REACTIVACION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PLANALC)

La necesidad de definir un nuevo rol para la agricultura quedó claramente evidenciado durante la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA) celebrada en Canadá, en setiembre de 1987. En esa oportunidad, los países miembros del Sistema Interamericano enfatizaron en la Declaración de Ottawa que "la revitalización y modernización del sector agropecuario deben constituir un elemento central de una nueva estrategia para recuperar el crecimiento económico y desarrollo de la región". Al mismo tiempo, acordaron solicitar al IICA "la preparación de un plan de acción conjunta para la reactivación de la agricultura regional y asimismo destacar la oportunidad de esta iniciativa".

Dio así inicio un proceso participativo de diálogo y concertación entre el IICA, los países miembros y otros organismos internacionales, que culminó en octubre de 1989, cuando los ministros de agricultura de la región congregados en la Quinta Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), dieron un sólido respaldo para la aprobación y puesta en marcha del PLANALC⁵.

Los rasgos diferenciales del Plan son los siguientes:

- Es un plan de acción, no un estudio. El trabajo analítico parte de estudios preexistentes y se orienta a la formulación de propuestas de acción conjunta. Es dinámico y flexible, esto significa que puede ser ajustado e incrementado.
- No es un plan exclusivo del IICA, sino también de los países y del conjunto de organismos que deseen participar en él. Esto implica un concepto de corresponsabilidad que surge del reconocimiento de la necesidad de intensificar las acciones conjuntas entre los Estados Miembros y las instituciones internacionales para superar las actuales limitantes.

Los lineamientos estratégicos explicitados dentro del Plan están orientados a que la agricultura se convierta en un sector dinámico para el ajuste con crecimiento. Ellos son: 1) modernización productiva e institucional; 2) equidad; y 3) flexibilidad y sostenibilidad de la producción.

- Se identifican dentro del Plan propuestas de acción a nivel hemisférico (participan todos o un buen número de países de la región) y subregional (dos o más países de una subregión). En todos los casos, estas acciones están dirigidas por un lado, a potenciar las actividades que se desarrollan a nivel nacional y, por otro, a fortalecer los procesos de integración que se vienen desarrollando en la región.
- La ejecución de estos proyectos multinacionales constituye la alternativa más eficiente para solucionar los problemas comunes que traban el desarrollo de la región, en comparación con los esfuerzos aislados por parte de cada uno de los países.
- Las subregiones identificadas dentro del PLANALC son: Central y México (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana); Caribe y Haití (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago); Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela); y Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay).

5 Documento Principal. PLANALC. IICA, San José, Costa Rica, 1989.

- La necesidad de proponer estrategias diferenciadas para cada una de las cuatro subregiones surge de la comprensión de que si bien existen similitudes entre estas economías (lo cual permite elaborar propuestas de alcance hemisférico) las diferencias, en términos de limitantes y desafíos, son significativas y ameritan un tratamiento específico para cada una de ellas.
- El Plan utiliza los mecanismos institucionales y políticos preexistentes en cada subregión y cuenta con una estrategia de financiamiento orientada de un modo general a incentivar la captación de recursos para la reactivación de la agricultura en la región, y en forma más específica, está orientada a financiar los proyectos del Plan.

REFLEXIONES EN TORNO A LA COOPERACION EURO-LATINOAMERICANA

La experiencia de un nuevo marco político para la cooperación

La situación política regional contrasta fuertemente con la crisis económica. En el último quinquenio se ha producido un regreso masivo a regímenes democráticos que se encuentran en la mayoría de los países en pleno proceso de consolidación.

Este cambio sustancial con respecto a la situación anterior ha favorecido una profundización de las relaciones políticas y diplomáticas de los países latinoamericanos con el resto del mundo. Europa Occidental, que históricamente ha mantenido lazos privilegiados con América Latina y una influencia determinante en la formación de nuestras culturas y nuestro pensamiento, ha liderado, sin ninguna duda, el proceso de creciente respaldo político a una renovada América Latina. Ello se ha manifestado en numerosos foros internacionales a través de una posición siempre comprensiva hacia Latinoamérica, lo cual se pone particularmente de manifiesto en temas relevantes como el problema de la deuda externa y el conflicto centroamericano.

Este acercamiento entre nuestros continentes se produce, además, en un momento en que la

mayor parte de los gobiernos de América Latina se están planteando esquemas estratégicos similares a los iniciados por Europa hace algunas décadas. La necesidad de lograr la integración económica y política en la región es cada vez más visualizada como una opción táctica para definir una nueva inserción de ALC en el contexto internacional.

Así como la formación de la CEE constituyó un elemento central de la reconstrucción de Europa Occidental en la postguerra, los gobiernos latinoamericanos desarrollan crecientes esfuerzos en esa misma dirección. Los protocolos de integración entre Argentina, Brasil y Uruguay, el nuevo convenio del Pacto Andino, y los intentos por restaurar el Mercado Común Centroamericano, son sólo algunos ejemplos de ello. La integración regional aparece, entonces, como un elemento adicional de este nuevo marco político de afinidades y coincidencias entre Europa y América Latina.

La consolidación de los regímenes democráticos en ALC y los intentos concretos por propiciar procesos de integración, acontece en momentos en que las bases estructurales de la economía mundial dan señales de cambios profundos. A la unificación de la CEE para 1992, se suman las reformas en Europa Oriental, el fin del conflicto Este-Oeste y el dinámico proceso de conformación de bloques.

Todos estos cambios deben ser analizados no sólo en el contexto de las modificaciones que puedan surgir a nivel de la oferta y demanda de productos agrícolas, sino también en el contexto de sus efectos a nivel de la cooperación técnica internacional como resultado de la presencia de nuevos polos geográficos demandantes de ayuda financiera.

LA COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA: ALTERNATIVA PARA CONCRETAR EL RESPALDO POLITICO

Los avances alcanzados en el campo político y diplomático por las relaciones euro-latinoamericanas no han tenido, sin embargo, una contrapartida relevante en cuanto a respaldo concreto al desarrollo económico de América Latina, objetivo señalado como clave

para asegurar la estabilidad democrática en nuestra región.

Restricciones y rigideces internas han impedido a los países de la CEE introducir cambios de fondo a algunas políticas que afectan el desarrollo económico de nuestros países. La Política Agrícola Común (PAC) es, sin duda, el aspecto que más ha afectado a las economías latinoamericanas y constituye el elemento central de esta aparente contradicción entre la voluntad política de cooperar y la realidad objetiva de influencias económicas negativas.

Como hemos señalado anteriormente, las ventajas comparativas de nuestros países para la producción agropecuaria determinan la posibilidad de generar crecimiento económico a partir de la agricultura en la medida en que existan condiciones de mercado que favorezcan la competencia.

Sin embargo, resulta obvio que estos cambios y ajustes en el mejor de los casos sólo rendirían sus frutos en el mediano plazo; por ello resulta necesario analizar otras vías más directas y rápidas de cooperación. Como respuesta, la cooperación técnica y financiera para reactivar las economías latinoamericanas aparece entonces como una excelente alternativa para concretar el deseo europeo de contribuir a la consolidación democrática de América Latina.

Áreas claves de cooperación: tecnología, inversión y acceso a mercados

Pueden visualizarse tres áreas claves para canalizar la cooperación técnica y financiera de Europa en el sector agropecuario latinoamericano: a) el desarrollo tecnológico; b) la inversión productiva; c) el acceso a los mercados.

La revolución tecnológica en curso implica, entre otros aspectos, una relevancia creciente de las ciencias básicas en la generación de tecnología aplicada y una participación preponderante del sector privado en la generación de éstas. Ello implica para nuestros países la necesidad de asegurar un cierto grado de desarrollo tecnológico autónomo pero, al mismo tiempo, una búsqueda de nuevos esquemas de vinculación con fuentes de generación tecnológica diversificada. En cuanto a estas fuentes, Europa

cuenta con un enorme potencial no aprovechado por nuestros países, que podría encauzarse por dos vías: por un lado, mediante la búsqueda de nuevas formas de articulación entre los centros de desarrollo tecnológico de disponibilidad pública (universidades, centros de investigación, etc.) y los institutos nacionales de generación y transferencia de tecnología; por otra parte, a través de esquemas renovados que potencien la vinculación de empresas privadas de tecnología en Europa con el sector público y privado de América Latina (a través de *joint ventures*, renovación de los sistemas de patentes, etc.).

En cuanto a la inversión en el sector agropecuario, no cabe duda de su papel clave para reactivar la agricultura y recrear condiciones de desarrollo. Solo así podrá revertirse el profundo proceso de "desinversión" registrado en la región en estos últimos años. Existen tres áreas que presentan posibilidades en esta materia. En primer lugar, los nuevos flujos de préstamos blandos de desarrollo, dentro del concepto tradicional y de la actual tendencia de coordinación de política monetaria en los países desarrollados, que prevé una expansión de los flujos financieros de Japón y Europa. El segundo aspecto es la posibilidad de vincular el problema de la deuda externa con la inversión agropecuaria, a través de la profundización de las experiencias en materia de capitalización de la deuda. Y tercero, el potencial existente en el área de inversiones privadas, que requiere nuevas formas de vinculación inter-empresarial.

Finalmente, la posibilidad de acceso a los mercados constituye un elemento limitante central de cualquier estrategia de expansión productiva. Con independencia del tratamiento global del tema de la "Ronda GATT", existe gran necesidad en muchos países de ALC de desarrollar sistemas de información comercial y mecanismos institucionales que les permitan explotar nichos de exportación en los países desarrollados, en especial los referentes a productos agropecuarios no tradicionales.

Modalidades de cooperación: hacia un nuevo estilo que potencie la integración regional

Tradicionalmente, la naturaleza de la cooperación ha sido de tipo bilateral, entre países de

uno y otro continente, o bien entre la CEE y los países latinoamericanos. Sin embargo, en este momento en que Latinoamérica efectúa un esfuerzo por avanzar en su proceso de integración, una orientación de los recursos de cooperación hacia el impulso de actividades multinationales contribuiría no sólo a la solución de problemas concretos, sino también a fortalecer la integración latinoamericana.

La priorización de una estrategia de este tipo tendría, además, la ventaja de incrementar el efecto de la cooperación externa, pues ésta aprovecharía la coordinación previa de acciones entre países de la región o entre subregiones; por ende, catalizaría la movilización de los propios recursos regionales.

Por último, la experiencia acumulada por la CEE, que constituye el antecedente más exitoso de integración económica de la historia moderna, abre una excelente instancia de cooperación en la construcción de la integración latinoamericana. En el área agropecuaria, en particular, existe un enorme conocimiento adquirido sobre los requisitos, etapas e instrumentos para la coordinación de acciones co-

munes cuya transferencia a nuestros países significaría una valiosísima contribución. Los recientes acuerdos logrados por la CEE para apoyar los esfuerzos de paz en Centroamérica constituyen un hecho auspicioso en el contexto de la cooperación europea con ALC.

En efecto, la decisión de destinar 250 millones de dólares para la reactivación del comercio intrarregional que será canalizado a través del Consejo Monetario Centroamericano representa una ayuda sumamente valiosa para dar inicio a la etapa de desarrollo y progreso social. Otro ejemplo concreto de ayuda comunitaria al desarrollo agrícola lo constituye la reciente ejecución del Proyecto de Reforzamiento de la Investigación de Granos Básicos, que con un monto estimado de 12 millones de dólares significará un paso adelante para alcanzar la autosuficiencia alimentaria para seis países del istmo centroamericano.

La cooperación externa a Centroamérica, sin duda debe tomar un nuevo impulso en oportunidad de realizarse la próxima reunión de donantes en Managua, Nicaragua, en octubre del presente año.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica/Tel.: 29-02-22 / Cable: IICA SAN JOSE / Télex: 2144 IICA CR
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA