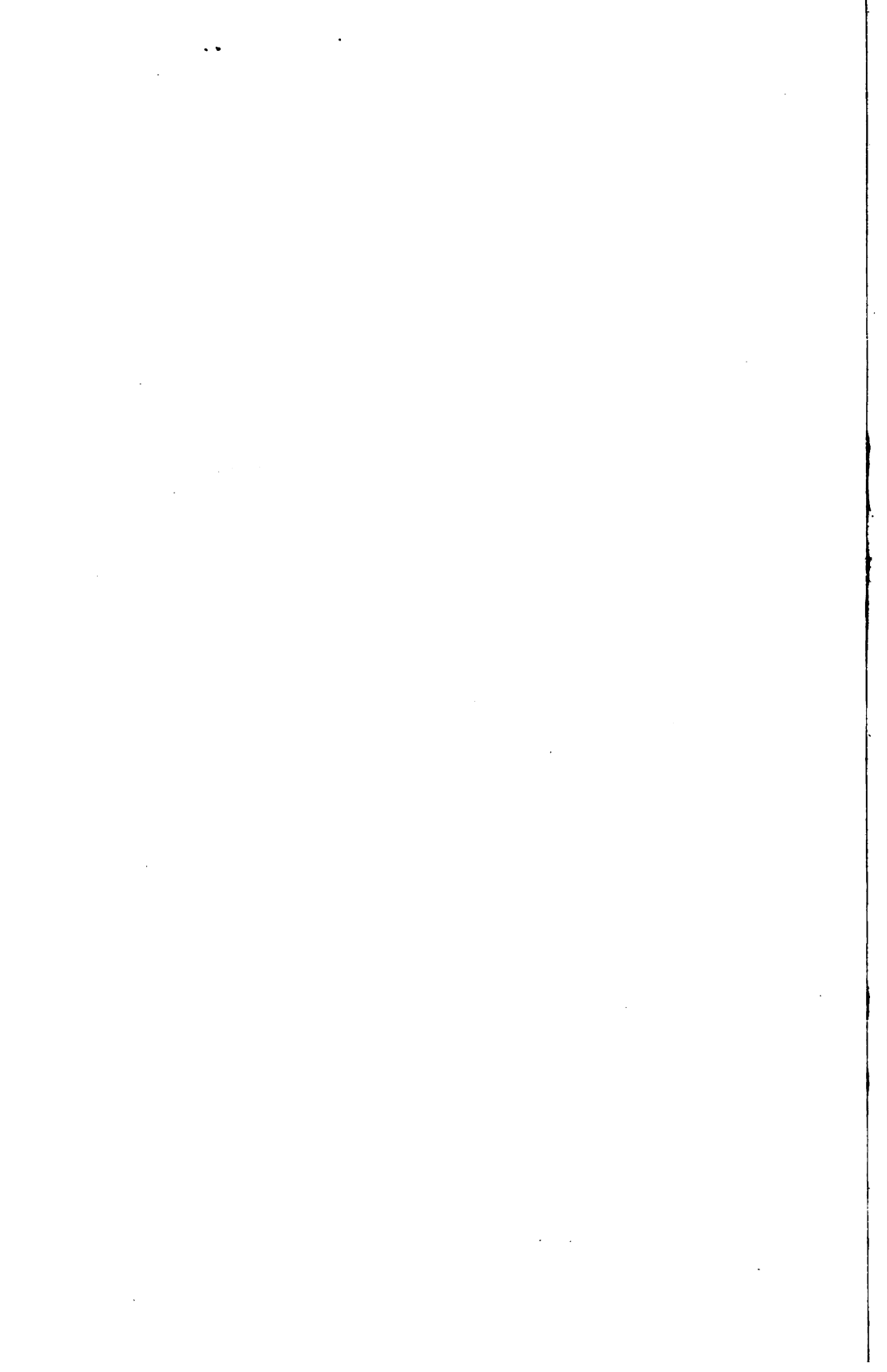


REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
UNA ESTRATEGIA PARA
EL DESARROLLO





IICA-CIDIA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

16 FEB 1988

IICA — CIDIA

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
* 29 NOV. 2007 *
23 12 1982

00002121

REACTIVACIÓN AGROPECUARIA UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

IX CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA



1987

REACTIVACIÓN AGROPECUARIA UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

IX CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
San José, Costa Rica
1987

PRRET-A1/CR
87-13

BV-001590

© IICA

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

Diseño gráfico	Jimena Ugarte
Composición de texto	Guiselle Madrigal, Olga Cascante y Zaida Sequeira
Edición y producción de la obra	Tomás Saraví A.
Jefe Servicio Editorial IICA	Michael J. Snarskis

IICA

A1/CR-87-13 Conferencia Interamericana de Ministros de
Agricultura (9 : 1987 : Ottawa, Can.).

Reactivación agropecuaria : una estrategia
para el desarrollo. — San José, Costa Rica :
IICA, 1987.

x; 266 p. — (Serie Ponencias, Resultados
y Recomendaciones de Eventos Técnicos/
IICA/ ; no. A1/CR-87-13 ; ISSN 0253-4746)

ISBN 92 9039 13 67

1. Política de desarrollo. 2. Moderniza-
ción. 3. Cooperación internacional. 4. In-
centivos. 5. América Latina . 6. Caribe. I. Títu-
lo. II. Serie.

AGRIS E14

DEWEY 343.074 6

Este libro fue publicado por el Servicio Editorial del Instituto Interameri-
cano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

San José, Costa Rica, 1987

Contenido

	<i>Pág.</i>
Mensaje del Presidente de la IX CIMA	<i>iii</i>
Presentación del Secretario General de la OEA	<i>v</i>
Prólogo del Director General del IICA	<i>vii</i>
Antecedentes y marco conceptual: los documentos de trabajo de la IX CIMA	 7
Introducción y resumen	9
I. Evolución reciente, perspectivas y potencial de la agricultura de las Américas en el contexto económico internacional.	25
II. La política de incentivos en la modernización de la agricultura.	95
III. Innovación tecnológica y desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades. . .	141
IV. Cooperación internacional e integración regional: opciones ante la crisis comercial y el desarrollo agrícola	197
Un nuevo mandato para la agricultura: Declaración y Recomendaciones de la IX CIMA	 235
Declaración de Ottawa	237
Recomendaciones	244
Participantes en la IX CIMA	260

Mensaje del Presidente de la IX CIMA

Ha sido un honor para Canadá ser huésped de la Novena Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. En su transcurso, los Ministros señalaron su convencimiento de que, para asegurar el crecimiento económico sostenido del Hemisferio, debe revitalizarse el sector agropecuario de los países de América Latina y el Caribe. La Conferencia constituyó uno de los primeros pasos en la búsqueda de consenso sobre la manera de abordar los específicos y difíciles problemas relacionados con el logro de ese objetivo. Merced al trabajo efectuado junto con el IICA, los Ministros pudieron establecer una serie de lineamientos de acción, concretados en la *Declaración de Ottawa*.

Con respecto a los problemas de la agricultura en el Hemisferio, cada vez es más evidente que el énfasis que en el pasado se centraba en la producción hoy debe ser ampliado, con el propósito de incluir también las políticas macroeconómicas y comerciales, de mercadeo y procesamiento, y los ajustes sectoriales. Todos esos aspectos son igualmente importantes en la resolución de los actuales problemas económicos y de desarrollo en el sector agropecuario, y las actuales prioridades del IICA resultan coincidentes con ellos.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es una organización regional para el desarrollo, de creciente importancia, que tiene por delante un papel significativo en la revitalización del sector agropecuario. A través de la *Declaración de Ottawa* y de las diez *Recomendaciones* emanadas de la Conferencia, el IICA ha recibido apoyo para ese amplio rol a cumplir. La puesta en marcha de esas ideas en los cinco Programas definidos por el Plan de Mediano Plazo debe constituir un paso directo y enérgico para lograr nuestros objetivos. Me resulta grato ofrecer mi apoyo personal al IICA y a sus actividades.

John Wise
Ministro de Agricultura
Canadá

Presentación del Secretario General de la OEA

La IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, reunida en Canadá el 31 de agosto de 1987 y días subsiguientes, gracias al gentil ofrecimiento del Gobierno canadiense, constituyó una particular oportunidad para el examen de temas de acuciante prioridad y preocupación para los países de las Américas.

Expresé en su inauguración mi convencimiento de que esta Conferencia especializada del Sistema Interamericano proporcionaría una ocasión muy especial para el debate y la formulación de recomendaciones de fundamental importancia para la acción de los gobiernos y los organismos internacionales que operan en la región. La confluencia de países miembros de la OEA y del IICA ofrecía la posibilidad de reafirmar el compromiso hemisférico en busca de procesos de desarrollo integral, conscientes todos de que una democracia duradera se basa en el crecimiento económico autosustentado y con la plena participación de nuestros pueblos.

En especial, hice referencia a los siguientes temas, que considero de capital importancia:

La vital relevancia que para la concreción de los mencionados procesos de desarrollo integral reviste el ingente esfuerzo interno de ajuste de políticas, necesario en cada uno de los países de América Latina y el Caribe, respaldados por una acción conjunta de la región y en un marco extrarregional de políticas fiscales, monetarias, comerciales y de apoyo financiero más favorables que las que han venido prevaleciendo desde comienzos de esta década.

La reconstrucción del "clima hemisférico", que posibilite recoger los frutos del esfuerzo interno de cada país.

La necesidad de enfatizar, en todos los foros, los acelerados cambios tecnológicos, que constituyen un elemento esencial para el futuro de una región todavía lesionada por problemas históricos de desarrollo integral pendientes de solución y frenada por una exorbitante deuda externa.

Las alteraciones que el progreso tecnológico mundial produce en el perfil de producción de todos los países y en la composición y orientación del comercio. Un proceso de desarrollo integral implica nuevas formas de par-

tipificación en la economía mundial; esas formas deben encarar con realismo las soluciones que la situación general de la región impone y la situación de cada país en particular exige.

La necesidad de esfuerzos conjuntos en la región y de apoyo de los países industrializados, en procura de una estrategia política adecuada al perfil eminentemente agrícola de la mayoría de los países, para lo cual será fundamental tanto el esfuerzo interno como la cooperación de los países industrializados que han puesto serios obstáculos a las exportaciones agrícolas de la región.

Estoy seguro de que tanto la Secretaría General de la OEA como las organizaciones multilaterales que operan en el Hemisferio y los gobiernos, se beneficiarán con el resultado de los debates y recomendaciones de la Conferencia de Ottawa. En especial el IICA, en su carácter de organismo especializado, tendrá a su cargo poner en ejecución algunas de esas recomendaciones y asegurarse de que los resultados de la reunión lleguen a todos sus destinatarios.

Abrigo la firme esperanza de que, a medida que el proceso avance, se solucionarán los problemas emanados de una agricultura heterogénea, con serios problemas de deficiencia tecnológica y pobreza rural, escasamente integrada a los demás sectores de nuestra economía. Será una agricultura modernizada, cada vez más integrada y capaz de crear sistemas de empleo para la población. El desafío existe en América Latina y el Caribe desde hace muchos años. Las presiones internas y externas a que están sujetas nuestras sociedades exigen ahora una atención inaplazable.

En momentos en que el Hemisferio soporta las graves turbulencias derivadas de trascendentales procesos políticos internos y una crisis económico-financiera de proporciones excepcionales, la voluntad política conjunta de todos los países miembros resulta, más que nunca, de importancia histórica para la implementación de acciones como las consideradas en esta Conferencia.

Deseo dejar constancia de mi reconocimiento por el excelente trabajo realizado por el Director General del IICA, señor Martín Piñeiro y sus colaboradores, cuyos esfuerzos aseguraron el éxito de la reunión. Al mismo tiempo los felicito por esta publicación, que recoge los trabajos técnicos y la *Declaración y Recomendaciones* de Ottawa, que servirán como marco para la estrategia que deben desarrollar los países del Hemisferio en su desarrollo agropecuario.

João Clemente Baena Soares
Secretario General
Organización de los Estados Americanos

Prólogo

La difícil situación económica y social que afecta a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) demanda urgentes soluciones. Este imperativo surge no sólo del objetivo permanente de mejorar el bienestar y las condiciones de vida de sus habitantes, sino también porque la consolidación de la estabilidad política y la paz en la región dependen en buena medida de que pueda retomarse la senda del desarrollo, que se interrumpió abruptamente en la presente década.

Las dificultades de contexto, que condicionan las posibilidades de revertir la situación actual, son enormes. Nunca antes se habían planteado simultáneamente y con semejante intensidad fenómenos tales como una crisis económica en los países centrales, endeudamiento externo, deterioro de los mercados internacionales de nuestros principales productos de exportación, y déficit fiscal e inflación interna en la mayoría de los países de la región.

Los programas de ajuste, implementados en varios países como respuesta a las condiciones impuestas por la deuda externa, han permitido mejorar temporalmente la balanza de pagos, pero al costo de una drástica reducción del ritmo de crecimiento económico y un incremento de la pobreza en la región.

Esta dramática situación pone en evidencia que, a diferencia de las dos décadas anteriores —en las cuales el crecimiento económico sostenido de ALC se basó en la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones— resulta necesario definir un modelo de desarrollo adaptado a las circunstancias actuales, que sirva de marco conceptual a los programas económicos de los países del área. Resulta imperioso entonces realizar un esfuerzo de imaginación, discusión y consulta, en la búsqueda de nuevas estrategias que permitan contribuir al desarrollo económico y social en ALC.

Este libro intenta ser una contribución en ese sentido. Pretendemos esbozar una propuesta alternativa que revalorice el papel que la reactivación y modernización del sector agropecuario pueden tener en el desarrollo económico de la región.

Esta propuesta es el resultado de un largo proceso de discusiones y reflexión coordinado por el Instituto, que contó con una activa participación de los países miembros. Su antecedente más lejano fue la preparación del Plan de Mediano Plazo del IICA, aprobado en octubre de 1986 durante la III Reunión Extraordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura. Más recientemente, las tareas preparatorias de la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura

permitieron profundizar y estructurar más acabadamente las ideas principales y someterlas a un proceso de discusión y consulta cuyo punto culminante fue la realización de dicha Conferencia en Ottawa, Canadá, a principio de setiembre de 1987.

Esta publicación refleja ese proceso. Incluye los documentos de trabajo preparados por el IICA, que constituyeron los antecedentes y el marco conceptual de la IX CIMA, y la Declaración y Recomendaciones resultantes de la Conferencia, que representan el consenso de los Ministros de Agricultura en cuanto a una estrategia de revalorización y modernización de la agricultura.

Los elementos básicos de esta propuesta se centran en la tesis de que una reactivación del sector agropecuario, a través de aumentos de productividad y eficiencia, es consistente con las actuales restricciones del contexto, pues el aumento de producción tiene un impacto favorable en el balance externo, reduce las presiones inflacionarias, tiene un importante efecto multiplicador sobre el resto de la economía y ejerce una influencia benéfica inmediata sobre los sectores más pobres de la población, que precisamente viven en la zona rural. Además, se estima que para su consecución no se requieren grandes transferencias de ingresos desde otros sectores de la economía, sino más bien políticas macroeconómicas neutras, que no introduzcan sesgos contrarios a la agricultura.

El incremento de encadenamientos intersectoriales generados por el proceso de reactivación y modernización agrícola permite concebir nuevas formas de vinculación entre los sectores agropecuario e industrial, en las cuales el desarrollo de este último se apoye y afiance en el efecto reactivador de mayores ingresos agrícolas generados por incrementos en la productividad. El desarrollo agroindustrial representa un aspecto clave de esta estrategia, y se constituye en una opción de industrialización basada en las ventajas comparativas de la producción agraria, lo cual contribuye a asegurar su competitividad en el largo plazo.

El desarrollo de estos argumentos constituye la base de este libro. La primera parte del volumen presenta los documentos preparados para servir como antecedentes y marco general a las discusiones de la IX CIMA, que cubren cuatro temas: Evolución reciente, perspectivas y potencial de la agricultura de las Américas en el contexto económico internacional; La política de incentivos en la modernización de la agricultura; Innovación tecnológica y desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades, y Cooperación internacional e integración regional: opciones ante la crisis comercial y el desarrollo agrícola.

En la segunda parte se incluyen la *Declaración* y las *Recomendaciones* de la Conferencia de Ottawa; éstos son los instrumentos resolutivos de la reunión de Ministros y, por lo tanto, reflejan los temas prioritarios en la agenda de la agricultura regional.

El "Mandato de Ottawa" constituye un paso importante en la búsqueda de definiciones, en torno a un marco de pensamiento común que permita orientar nuestras acciones y sentar las bases de consenso para una acción coordinada entre los países de la región y con las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera.

Sobre esta base definida por los Ministros de Agricultura de ALC debe trabajarse ahora para pasar del *consenso en el pensamiento común* al diseño y ejecución de acciones conjuntas. El propio "Mandato de Ottawa" incluye un primer paso en esa dirección al encomendar al IICA —a través de la Recomendación No. 10— que, en coordinación con los países y con otros organismos, prepare un *Plan estratégico de acción conjunta para la revitalización agrícola de América Latina y el Caribe*. El Plan deberá priorizar las actividades comunes entre países, el diseño de mecanismos de coordinación de las iniciativas y las necesidades de cooperación técnica y financiera. "El proyecto del Plan deberá presentarse a la reunión del Comité Ejecutivo del IICA en agosto de 1988, como etapa previa a su implementación."

La posibilidad de diseñar nuevos esquemas que permitan la coordinación de acciones conjuntas entre países de la región, o subregiones, y los distintos organismos de cooperación, constituye un desafío que debe ser resuelto si se desea concretar la renacida vocación por la integración entre nuestros países en actividades que permitan solucionar problemas y propender a la reactivación y modernización del sector agropecuario en ALC.

La reunión de Ottawa y sus resultados fueron el fruto de una intensa labor y del alto espíritu constructivo de todas las Delegaciones participantes. Como país huésped, al Gobierno de Canadá, representado por el Ministro John Wise, le correspondió una ardua tarea que se desarrolló con una notable eficiencia y en un marco de gran cordialidad. La Organización de los Estados Americanos, en la persona de su Secretario General Embajador João Baena Soares, merece como organismo convocante nuestro especial reconocimiento. Finalmente, no deseamos omitir una mención a André Ouellette y Félix Cirio, quienes en sus funciones de Secretario Técnico y Coordinador General, respectivamente, tuvieron responsabilidad directa en la organización de la IX CIMA.

La preparación de los documentos de trabajo de la Conferencia —que incorporó los aportes hechos por funcionarios y especialistas de los países miembros del IICA en dos seminarios técnicos organizados por el Instituto (Cartagena, marzo 1987; San José, mayo 1987)— correspondió a un grupo amplio de profesionales del IICA. La coordinación general estuvo a cargo de Félix Cirio; participaron en diversas instancias los siguientes técnicos: Jorge Ardila, Lizardo de las Casas, Helio Fallas, Mario Kaminsky, Eduardo Lindarte, Cassio Luiselli, Guillermo Pavés Hermosilla, Carlos Pomareda, Rodolfo Quirós Guardia, Jorge Torres Hernández y Eduardo Trigo.

Martín E. Piñeiro
Director General
IICA

ANTECEDENTES
Y MARCO CONCEPTUAL:
LOS DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA IX CONFERENCIA
INTERAMERICANA DE MINISTROS
DE AGRICULTURA (CIMA)

INTRODUCCION Y RESUMEN

La idea central que se plantea en los Documentos presentados es que la agricultura puede —y debe— constituirse en un eje de crecimiento económico que contribuya a la reactivación y al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (ALC).^{*} Ello sólo será posible en la medida en que se profundice la modernización y el aumento de eficiencia, se incremente la diversificación, se potencialicen y aprovechen a nivel nacional los efectos multiplicadores generados por los crecientes vínculos de la agricultura con otros sectores de la economía, y se asegure la equidad en la distribución de los beneficios derivados de esta transformación. Asimismo, se plantea que para facilitar esos cambios en la agricultura es necesario: a) alcanzar un compromiso internacional que permita que las exportaciones de origen agropecuario constituyan una fuente creciente de divisas y crecimiento para los países de la región; b) que los países de ALC implementen transformaciones sustanciales en sus políticas internas —especialmente las tecnológicas y de incentivos—; c) que se aprovechen al máximo las oportunidades que brindan la cooperación internacional y la integración regional.

El primer documento analiza las condiciones de contexto para el desarrollo agropecuario y el papel de la modernización agrícola en la reactivación económica. El segundo aborda la problemática de las políticas de incentivos, en tanto que la innovación tecnológica es el tema tratado en el tercer documento. Finalmente, el documento 4 evalúa la contribución de la integración regional y la cooperación internacional para el desarrollo agrícola.

A continuación se presenta un breve resumen de estos temas.

^{*} Esta Introducción se basa en el documento de trabajo Resúmen General, IX CIMA, preparado por Félix Cirio, quien también elaboró el presente texto.

Condiciones de Contexto para el Desarrollo Agropecuario

La crisis económica actual es tal vez la más difícil que los países de ALC han enfrentado en los últimos 50 años. La caída del ingreso per cápita, los problemas generalizados de balanza de pagos y la reducción del empleo, son indicadores de una situación muy grave de empobrecimiento de la población.

El cuadro de situación general mantiene su vigencia, e incluso se agrava, en el caso particular de la agricultura. La drástica disminución de los ingresos agrícolas ocasionada por la caída en los precios de las materias primas, la transferencia de ingresos desde la agricultura para favorecer procesos de industrialización y los desordenados procesos de urbanización, entre otros factores, han determinado un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población rural, lo cual se refleja en que un 56% de los pobladores rurales aún viven en condiciones de pobreza.

Esta crisis que atraviesan la agricultura y la economía en general de la región se produce, además, en un momento de profundas transformaciones económicas y sociales en todo el mundo, derivadas en buena medida de la revolución tecnológica en curso; ello introduce grandes interrogantes con respecto a la inserción futura de los países de América Latina y el Caribe en la economía mundial.

El deterioro de la agricultura en ALC obedece en gran medida a condiciones externas que no son controlables por los países de la región. **La crisis económica internacional** se caracteriza en los países desarrollados por una caída en el ritmo de crecimiento económico, incremento del desempleo, expansión de los déficits fiscales y comerciales, y aumento del proteccionismo, a lo cual se agrega la inestabilidad cada vez mayor en los tipos de cambio y tasas de interés. Dada la gravitación que los países desarrollados tienen en la economía mundial y la creciente internacionalización de las economías de los países de ALC, la crisis en los primeros ha tenido un impacto negativo sobre los países en desarrollo.

La deuda externa de América Latina y el Caribe, que se cuadruplicó entre 1975 y 1982, ha alcanzado una dimensión sin precedentes, que condiciona las posibilidades de crecimiento económico. Los programas de ajuste económico adoptados por gran parte de los países

desde comienzos de los años 80 a fin de adaptarse a la nueva situación financiera, han implicado un importante esfuerzo, transformando a la región de importadora en exportadora neta de capitales y limitando bruscamente la disponibilidad de divisas y de ahorro interno necesarios para su crecimiento. Ello ha agravado la situación de la agricultura, no sólo por las restricciones fiscales y monetarias derivadas de los programas de ajuste sino también por el elevadísimo costo del crédito, que ha llevado a los agricultores a una situación de fuerte endeudamiento aún en los países más desarrollados de la región.

La caída de los precios de las materias primas agrícolas se ha acelerado en los últimos años, agravando su tendencia secular a la baja. La mayoría de los rubros, tanto productos tropicales como de clima templado, han perdido entre el 40% y 60% de su valor en los últimos 5-6 años, ocasionando una fuerte caída en los ingresos de los productores y profundizando la pobreza rural. Desde el punto de vista del desarrollo económico general, y dada la fuerte participación de los productos agrícolas en las exportaciones de la región, ello ha provocado una reducción significativa en las ventas externas que ha dificultado aún más la complicada situación de la balanza de pagos.

Esta brusca caída de los precios se origina, en cuanto a la demanda, en un debilitamiento del consumo debido a un menor ritmo de crecimiento económico en los países en desarrollo y a los cambios en la dieta y saturación de demanda en los países desarrollados. En cuanto a la oferta, el vigoroso desarrollo tecnológico de la postguerra se potenció en muchos países con políticas de autoabastecimiento alimentario que protegieron las agriculturas domésticas y generaron fuertes estímulos para el aumento sostenido de la producción en numerosos rubros. Ello ha acarreado en varios países desarrollados (especialmente los de la CEE) la generación de enormes excedentes, para cuya colocación externa se utilizan elevados subsidios, con el consiguiente perjuicio para terceros países. Esto ilustra el hecho de que los precios internacionales están cada vez más determinados por las políticas agrícolas de los países desarrollados que por las señales y mecanismos del mercado.

La solución de los problemas externos que afectan al desempeño de la agricultura resulta clave para la reactivación económica y la consolidación de la paz y la democracia en los países de ALC. La necesidad de nuevos mecanismos de solución al problema de la deuda externa y de una gradual eliminación del proteccionismo agrícola ha empezado a recibir apoyo político creciente en los países desarrolla-

dos. La reciente reunión ministerial de la OCDE* ha reflejado claramente este hecho, al señalarse que "sólo un relanzamiento de la acción conjunta por todas las partes —gobiernos deudores y acreedores, instituciones financieras internacionales y bancos privados— permitirá reducir las restricciones (de la deuda externa) en un contexto de crecimiento", y que "el costo de las políticas agrícolas (en la OCDE) es considerable, tanto para el presupuesto, como para los consumidores y para la economía en su conjunto. Asimismo, las políticas de apoyo excesivas conducen a una creciente distorsión de la competencia en los mercados internacionales, alteran el principio de ventajas comparativas y perjudican la situación de muchos países en desarrollo (. . .). El deterioro debe ser detenido y revertirse".

Los países de ALC han reconocido este cambio de actitud política en los países desarrollados, señalando al mismo tiempo la necesidad de que ello se refleje a corto plazo en acciones concretas —y no simplemente declaraciones— que permitan a la región retomar la senda del crecimiento económico y aprovechar sus ventajas comparativas en la producción agropecuaria. De las distintas alternativas y foros que influyen sobre el contexto internacional, la nueva ronda de negociaciones del GATT aparece como aquella en la que podrían concretarse cambios más rápidamente.

Finalmente, así como han planteado sus reclamos a los países desarrollados, la mayoría de los países de ALC han reconocido la necesidad de profundizar los cambios internos en sus políticas económicas globales y en la agricultura, en búsqueda de mayor eficiencia y un ajuste a las nuevas condiciones, y preservando el objetivo del crecimiento económico. El papel de la agricultura en la reactivación económica de ALC y las opciones para potenciarlo cobran, en este sentido, una gran relevancia.

* Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE. París, 13 de mayo, 1987.

La Modernización de la Agricultura como Eje de Reactivación Económica en América Latina y el Caribe

La difícil situación económica y social que atraviesan muchos países de ALC hace necesario buscar nuevas estrategias de crecimiento adecuadas a las condiciones actuales y que permitan recobrar un ritmo razonable de crecimiento y desarrollo.

A diferencia de las décadas pasadas, no existe hoy un "modelo" de desarrollo que interprete los requerimientos y posibilidades de los países de la región y constituya un marco para los programas económicos. Obviamente, tampoco existe este marco para el papel del sector agropecuario. Sólo se observa un consenso creciente respecto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la importancia de las políticas macroeconómicas sobre la agricultura y la influencia negativa de las políticas industrialistas de décadas pasadas sobre la agricultura misma, que si bien favorecieron el crecimiento y la industrialización de ALC, tuvieron un sesgo contrario a la agricultura y a la apertura económica.

En el contexto actual de corto plazo, y dadas las necesidades emergentes de los programas de estabilización y ajuste estructural vigentes en muchos países de la región, la agricultura podría jugar un papel relevante en la dinamización de la economía, en virtud de su peso actual en la economía regional (18% del PIB global; 38% del empleo; 32% de las exportaciones), su "sesgo exportador" y su efecto dinamizador. Un aumento de la producción agropecuaria tendría implicaciones netamente favorables en cuanto al ajuste externo —dada su balanza comercial positiva— y la estabilización de precios, pues la única manera perdurable de controlarlos es mediante el aumento de la oferta. Además, la reactivación agrícola tiene un importante efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía, en virtud de sus encadenamientos con las industrias proveedoras de insumos y procesadoras de materias primas agrícolas.

En el largo plazo, la modernización de la agricultura permitiría que ésta constituyera un nuevo eje de crecimiento económico debido a los siguientes motivos: i) el incremento en la productividad agrícola —para el cual resta aún un amplio potencial—, tanto en los sectores comercial como tradicional, provocaría una mejora en los ingresos

externos netos y promovería la expansión del mercado interno, permitiendo además mejorar la rentabilidad y con ello generar un excedente económico para reactivar el crecimiento; ii) en un contexto de creciente apertura económica, la agricultura es el sector económico de ALC que mayores garantías ofrece en cuanto a competitividad futura, en virtud de su eficiencia actual y la posibilidad de mejorarla si a su favorable dotación de recursos naturales se añade tecnología; en todo caso, la agricultura es una base sólida para edificar sobre ella ventajas comparativas futuras; iii) por último, la modernización de la agricultura implicaría un aumento de las interdependencias con las agroindustrias "hacia atrás" (proveedoras de insumos) y "hacia adelante" (elaboradoras), lo cual posibilita incrementar los efectos multiplicadores sobre la actividad económica.

Existe entonces una clara posibilidad de generar un importante eje de acumulación en torno a la dinamización de la agricultura. Para ello, debe abandonarse el antiguo concepto de "agricultura como sector primario" y reemplazarlo por el de "agricultura como motorizadora de crecimiento agroindustrial" que no se basa en la extracción del excedente agrícola, sino en la reactivación económica inducida por mejores ingresos agrícolas resultantes de aumentos en la productividad y la eficiencia.

De lo dicho se desprenden dos corolarios para los países de ALC y los organismos financieros y de cooperación técnica: primero, que las estrategias económicas globales que se implementen deberán priorizar adecuadamente la agricultura y sus vinculaciones intersectoriales; segundo, que resulta necesario introducir cambios en las políticas sectoriales —especialmente las tecnológicas y de incentivos— que posibiliten la modernización de la agricultura, con el propósito de que ésta pueda cumplir el papel señalado.

La Política de Incentivos en la Modernización de la Agricultura

La modernización de la actividad agropecuaria en la región lleva implícitas transformaciones y ajustes en los procesos de producción y comercialización. Estas modificaciones estructurales deben traducirse a nivel de los distintos agentes económicos, quienes son los que desarrollan la actividad económica. Por consiguiente, un elemento central para la transformación de la agricultura regional es la revisión de las políticas de incentivos, que en definitiva orientan la conducta de los agentes económicos. Las políticas de precios e inversión y el papel del Estado —como “orientador” y como agente económico— constituyen los aspectos centrales del sistema de incentivos.

En la gran mayoría de los países de ALC existe una dependencia creciente de la política sectorial respecto de las variables macroeconómicas. A medida que la agricultura se orienta hacia el mercado y se intensifica, utilizando insumos, tomando créditos y volcando su producción en los mercados comerciales, su resultado económico y su comportamiento pasan a depender de precios de bienes y servicios (tasas de interés, tipos de cambio, tarifas, insumos, etc.) generados en otros sectores de la economía y que, por lo tanto, no dependen de la política agrícola, a pesar de que a menudo esas variables tienen mayor influencia sobre la agricultura que las propias políticas sectoriales.

Asegurar la congruencia entre políticas macroeconómicas y sectoriales aparece como una tarea prioritaria. Para que ello sea posible, los países de ALC deberán idear nuevas formas de organización institucional del sector público que aseguren una adecuada participación de las autoridades del área agropecuaria en la formulación de las políticas que influyen sobre su sector. Complementariamente, necesitarán fortalecer el área de análisis de políticas en el sector público agropecuario, a fin de contar con información y estudios sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en la agricultura. Los organismos financieros y de cooperación técnica internacional deberían contribuir en la implementación de estos cambios.

En un contexto de grandes restricciones, **la inversión pública** debe ser adecuadamente priorizada y actuar como orientadora y motivadora de inversión privada, a fin de revertir el proceso de descapitalización de la agricultura. Si bien hay diferencias entre países, existen

áreas de inversión con retornos tradicionalmente altos, tales como generación y transferencia de tecnología, agroindustria, sanidad animal y vegetal, y educación y organización para el desarrollo del sector rural. La movilización de recursos privados hacia el sector rural requiere no sólo mejoras en la rentabilidad de la agricultura sino también una mayor eficiencia de la banca de fomento y la banca privada en general.

Los programas de ajuste estructural y sectorial en ejecución en varios países de ALC influyen fuertemente sobre la política de incentivos. Concebidos por los organismos financieros internacionales como una alternativa para introducir cambios estructurales en las políticas globales y sectoriales, vinculada a la financiación de corto plazo para problemas de balanza de pagos, estos programas requieren importantes modificaciones en su concepción, diseño y estrategia operativa. La experiencia acumulada demuestra que existe un énfasis excesivo en cambiar políticas de orden económico-financiero, disminuir la participación del sector público y fomentar la apertura hacia el comercio internacional, lo cual obedece a una visión simplista de la economía regional que no puede aplicarse indiscriminadamente en los países de ALC. Para que fueran verdaderos programas de ajuste **con desarrollo** sería necesario que su conceptualización respondiera a una visión más integral del sistema socioeconómico de los países y de su dinámica, para lo cual se requerirían estudios previos sobre impactos en distintos grupos específicos en cada país. Además, su actual énfasis en medidas de política y desembolsos rápidos se debería reconsiderar y complementar con recursos de inversión y cooperación técnica que hicieran viables las políticas estructurales tendientes a favorecer el crecimiento agropecuario como elemento central de la dinamización de la totalidad del sistema económico. Estos cambios en la modalidad y objetivos de los programas de ajuste estructural y sectorial deberían ser impulsados por los países de ALC en el seno de los organismos financieros en que participan, requiriendo además el apoyo de la cooperación técnica internacional en la preparación e implementación de los programas.

La modernización del Estado, en su doble papel de agente económico y operador del sistema de incentivos, es un prerrequisito para la modernización y el incremento de competitividad de la agricultura. Elementos centrales de esta modernización serían: redefinición de las áreas prioritarias de acción directa, concentrándose en aquellas estratégicas y/o no adecuadamente cubiertas por el sector privado; aprovechamiento de complementariedades con el sector privado para el desarrollo de acciones conjuntas; actualización de los sistemas de infor-

mación, procesamiento y comunicaciones que mejoren la eficiencia operativa y las capacidades del Estado para que éste pueda desempeñar su función "orientadora" de la actividad económica. Para hacer factibles estos cambios, los países de la región deberán efectuar, entre otras, las siguientes acciones: adecuaciones a las normas jurídicas que regulan el sector público, inversión en instrumental y equipos (informática, comunicaciones), y programas de capacitación. La cooperación técnica internacional y los organismos financieros deberían apoyar fuertemente los esfuerzos de los países en esta área.

Finalmente, la formulación de la política de incentivos debe efectuarse considerando la naturaleza de la estructura agraria de cada país, con el propósito de que no se introduzcan discriminaciones en perjuicio de determinados estratos rurales. La necesidad de vincular los mecanismos de precios a las condiciones de mercado, con el fin de estimular la competitividad y la eficiencia agrícolas, introduce en general un sesgo favorable al sector agroexportador y de agricultura comercial, que puede afectar al sector de agricultura tradicional si no se prevén medidas compensatorias. En general, el sector campesino, que tiene una menor inserción de producción, requiere mecanismos específicos de incentivos que le permitan incorporarse gradualmente al proceso de modernización y a sus beneficios, lo cual constituirá la única vía estable para superar su situación de marginación actual. Contar con adecuados estudios e información sobre la estructura agraria y fortalecer las unidades de diseño de políticas aparecen como las principales acciones por desarrollar.

La Innovación Tecnológica: Desafíos y Oportunidades

La importancia del cambio tecnológico en el desarrollo agrícola y el crecimiento económico de ALC en los últimos 20 a 30 años es un hecho incuestionable y vastamente aceptado. Estudios recientes lo han confirmado al demostrar que, entre 1950 y 1980, más del

30% del incremento de producción agrícola en varios países de la región se debió al mayor uso de insumos tecnológicos.

Esta gravitación de la tecnología será aún mayor en el futuro, pues la productividad y las ventajas comparativas para la producción agrícola dependerán cada vez más del nivel tecnológico y menos de los recursos naturales. Asegurar un adecuado nivel de generación y adopción tecnológica constituye un aspecto central para la modernización de la agricultura y la reactivación económica de ALC.

Junto con la creciente importancia de la tecnología, se ha producido una serie de cambios en la base científica e institucional del sistema tecnológico. Cuatro aspectos merecen considerarse: i) las instituciones públicas de investigación se ven enfrentadas a problemas presupuestarios que limitan su capacidad de acción y a requerimientos crecientes de readecuación institucional; ii) el sector privado ha incrementado su participación en la generación de tecnología "apropiable" (vinculada a insumos), en ciencias básicas y en transferencia tecnológica; iii) los centros internacionales de investigación agrícola del CGIAR se han constituido en una importante fuente de apoyo a los programas nacionales, especialmente en mejoramiento de germoplasma, y las experiencias de cooperación horizontal para transferencia tecnológica se han revelado como una alternativa de mucha relevancia para ampliar las actividades de los sistemas nacionales; iv) la biotecnología constituye una nueva frontera tecnológica, con desarrollos muy ligados a las ciencias básicas, fuerte participación del sector privado multinacional y potencial para cambiar la organización de la producción agrícola reduciendo la participación de los recursos naturales, lo cual plantea la disyuntiva de cómo organizarse para aprovechar en beneficio de la región el potencial de estas nuevas tecnologías. En virtud de estas consideraciones, pueden identificarse algunas áreas de acción prioritarias que los países deberán encarar.

El sector público continuará teniendo un papel fundamental en la generación y transferencia tecnológica, para lo cual se deberá asegurar niveles mínimos y estables de financiamiento a las instituciones públicas de investigación, que permitan el mantenimiento de una masa crítica de recursos científicos en las áreas de prioridad nacional. Para ello los países de ALC deberán introducir innovaciones institucionales y jurídicas que den mayor participación a los usuarios, para favorecer nuevos flujos financieros que permitan emprendimientos conjuntos entre el sector público y privado, con un mejor uso de todos los recursos disponibles, y que propicien la búsqueda de nuevos esquemas de financiación internacional. Por último, deberán mejorarse los sistemas de gestión (*management*) y fijación de prioridades

en las actividades de investigación para incrementar la eficiencia de uso de los recursos, y diseñar nuevos esquemas de financiación internacional para el desarrollo tecnológico, dos áreas prioritarias en cuanto se refiere a la cooperación técnica y financiera internacional.

La cooperación horizontal, complementada por el apoyo financiero de agencias internacionales, constituye una alternativa para asegurar un adecuado flujo de tecnologías en los países pequeños con problemas de escala para las inversiones y que demandan una masa crítica mínima de investigación. Este esquema "integracionista" se presenta también como una opción para investigaciones básicas de elevado costo, aun para países más grandes.

La estructura dual de la agricultura regional determina que la agricultura campesina requiera estrategias específicas que le permitan acceder a la tecnología y la modernización, como factores para mejorar su bienestar. El sector público tiene aquí un papel preponderante, tanto en la generación de tecnologías apropiadas como en las metodologías de trabajo —el enfoque de sistemas y la investigación a nivel de fincas— que contemplen sus características particulares y aseguren la difusión y adopción de las tecnologías resultantes.

La organización del sistema internacional de tecnología necesita una adecuación que contemple: el grado de desarrollo actual de los sistemas nacionales, el potencial de la cooperación horizontal en ALC, y la preponderancia creciente de las ciencias básicas en los nuevos desarrollos tecnológicos. Cabría pensar en un nuevo esquema donde los centros internacionales se desplazaran más hacia la investigación básica, sirviendo de enlace a los sistemas nacionales en esta área y dejando a éstos —y a la cooperación horizontal— parte de la tarea de mejoramiento genético. Para viabilizar estos cambios y asegurar la armonía del sistema, deberían buscarse formas de incrementar la participación de los países de ALC en la definición de prioridades para la acción internacional en investigación agrícola.

Finalmente, la irrupción de la biotecnología requiere la implementación urgente de acciones específicas al menos en cuatro áreas: i) el desarrollo y mantenimiento de recursos humanos en las disciplinas básicas; ii) la definición de un marco de prioridades claras que sea realista y explote al máximo las ventajas comparativas del caso; iii) el desarrollo de mecanismos de control y de protección (patentes) que protejan a la sociedad de los riesgos emergentes pero, al mismo tiempo, no desestimulen la inversión necesaria para mantener un flujo mínimo de esfuerzos; iv) el uso de la cooperación horizontal como un elemento esencial para mitigar los efectos del escaso desarrollo existente y alcanzar la masa crítica necesaria para lograr impacto.

Cooperación Internacional e Integración Regional como Opciones ante la Crisis Comercial y el Desarrollo Agrícola

La estrategia de dinamización de la agricultura como elemento central de la reactivación económica de ALC debe ser potenciada a través de los mecanismos que ofrecen la cooperación internacional y la integración regional. Un aspecto central por abordar a través de estos instrumentos es la solución a los problemas del comercio agrícola internacional, si bien también existen otras áreas que ofrecen oportunidades de acción.

Los distintos instrumentos de cooperación Norte-Sur (Sistema Generalizado de Preferencias, Iniciativa de la Cuenca del Caribe, etc.) y de negociaciones comerciales internacionales (UNCTAD y GATT) ofrecen una excelente alternativa para que se traduzca en acciones la aparente decisión política de los países desarrollados por normalizar la situación del comercio internacional de productos agropecuarios, con miras a fortalecer el multilateralismo hoy desplazado por los arreglos bilaterales. La sincronía entre ambas acciones debería permitir que la mayor "apertura" comercial en los países desarrollados posibilitara liberar recursos aplicables a la cooperación y el fomento del comercio, contribuyendo a la reactivación de la economía tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. Los gobiernos de ALC, y en particular los responsables de la agricultura regional, deben estar preparados para participar en estos foros, en los cuales la problemática agropecuaria ha cobrado una relevancia sin precedentes, como lo muestra el hecho de que haya sido incluida en la última ronda de negociaciones del GATT por primera vez en la historia de este organismo. Los organismos de cooperación técnica deberían colaborar en esta área en apoyo a los países de ALC.

La integración regional se orientó en el pasado a la constitución de un mercado ampliado para sustituir importaciones, y abarcó en menor medida a la agricultura. El mecanismo operó efectivamente en los años 60 y hasta mediados de los 70, cuando fue afectado por problemas económicos y políticos, en medio de una brusca caída del comercio regional. Actualmente hay una renovada vocación política por relanzar la integración, concibiéndola como una alternativa para

ampliar y estabilizar mercados, abrir gradualmente la economía —a través de la competencia “al interior de la región” como paso previo a la incursión en terceros mercados—, y alcanzar “escala” en actividades que excedan las capacidades nacionales aisladas. El comercio agrícola tiene mayores perspectivas que en el pasado, pues el autoabastecimiento regional sólo alcanza 20% (contra 27% en 1965) y existe potencial para incrementarlo. Aumentar los flujos intra-regionales de productos agrícolas contribuiría a la reactivación agrícola y económica de la región, y constituiría una base sólida para el relanzamiento de la integración. Para ello, los países de ALC deberán eliminar los obstáculos arancelarios y para-arancelarios existentes, reducir los costos de transporte y diseñar nuevos esquemas de financiamiento.

Además del comercio, existen otras áreas en las cuales podrían emprenderse acciones conjuntas entre los países de la región con el propósito de dinamizar la actividad agropecuaria y económica. Algunas áreas para programas cooperativos entre países serían: desarrollo agroindustrial para incrementar valor agregado; aumento de productividad en productos tradicionales; estudios sobre requerimientos de comercialización externa de productos no tradicionales; constitución de redes de información comercial; identificación de necesidades de infraestructura a través de proyectos conjuntos; capacitación de recursos humanos; información, prevención y control de problemas fito y zoonosológicos.

Finalmente, los organismos de cooperación técnica internacional pueden —y deben— jugar un importante papel en la dinamización de la agricultura regional. Para ello necesitan adecuarse a los desarrollos ocurridos en los países de la región, las restricciones y prioridades actuales, y la renacida vocación por la integración en ALC. A tal fin, deberán privilegiar los estudios y discusión sobre problemas de índole regional; la intermediación técnico-científica y financiero-administrativa entre los sistemas nacionales y las agencias internacionales; la cooperación horizontal, y la preparación y ejecución de proyectos multinacionales. Ello conducirá hacia un estilo de cooperación que se apoye en las acciones conjuntas entre países y con otros organismos, que fortalezca esas acciones, permita un mejor uso de los recursos disponibles y consolide el proceso de integración. Los países de la región tienen, a través de su participación en la conducción de estos organismos, una gran responsabilidad en la concreción de los cambios que se avizoran.

EVOLUCION RECIENTE, PERSPECTIVAS
Y POTENCIAL DE LA AGRICULTURA
DE LAS AMERICAS EN EL CONTEXTO
ECONOMICO INTERNACIONAL

Introducción *

La difícil situación económica y social por la que atraviesan en su mayoría los países de América Latina y el Caribe torna imperiosa la necesidad de encontrar nuevas estrategias que permitan retomar la senda del crecimiento y el desarrollo, bruscamente interrumpidos en el último quinquenio.

La actual crisis de la economía regional se ha reflejado también en el plano conceptual, pues a diferencia de las dos décadas pasadas —cuando los patrones de crecimiento económico estuvieron fuertemente influidos por el pensamiento “cepalino” y la industrialización vía sustitución de importaciones— no existe hoy un “modelo general” de desarrollo económico, adecuado a las circunstancias, que sirva como guía a los programas económicos nacionales.

Obviamente, la agricultura no constituye una excepción en este panorama; sin embargo, a menudo no se toma debidamente en cuenta la contribución que su reactivación podría aportar a la economía regional.

El presente estudio plantea como argumento básico que la agricultura puede y debe constituir un polo central de crecimiento y acumulación de capital, en el contexto actual y previsible de la actividad económica en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC). La creciente interdependencia de la agricultura con respecto a los demás sectores económicos y a la economía internacional, fundamentan el desarrollo de esta idea como parte del diagnóstico de la situación global y de sus perspectivas.

* El presente documento fue preparado por Félix Cirio, con la colaboración de Mario Kaminsky y Guillermo Pavés Hermosilla.

El Capítulo 1 trata la evolución y perspectivas del contexto económico global y el comportamiento de la agricultura en ALC. Se caracterizan los principales aspectos de la crisis económica internacional y de la deuda externa de ALC, y se estudia en qué medida ambas afectan la economía y la agricultura regionales. Se presenta luego un análisis más específico de la evolución reciente del sector agropecuario latinoamericano.

En el Capítulo 2 se estudia la crisis de los mercados internacionales de productos agrícolas; se reseña la evolución del comercio agrícola a escala mundial y regional, tanto a nivel global como de productos específicos. El análisis del impacto de las políticas proteccionistas recibe un tratamiento especial, debido a su influencia en la crítica situación actual y en las perspectivas de los flujos de comercio internacional.

En el Capítulo 3 se analiza la forma en que la dinamización de la agricultura puede contribuir a la reactivación de la economía regional, en el marco económico previsible para el corto y mediano plazo; como conclusión, se le adjudica al sector agrícola un papel central en las estrategias nacionales de desarrollo. Finalmente, se identifican los problemas que los países deben resolver para viabilizar este papel potencial de la agricultura, que son retomados en detalle en los restantes documentos de este volumen.

1 Contexto Económico Global y Comportamiento de la Agricultura en América Latina y el Caribe: Evolución y Perspectivas

La crisis económica internacional, con su secuela de recesión y proteccionismo, afectó fuertemente el desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe e interrumpió una tendencia de crecimiento sostenido que llevaba más de 20 años. Tal situación afecta y condiciona el comportamiento de la agricultura regional e introduce ciertos sesgos en los programas económicos. El repaso somero de estos aspectos constituye el tema central de este Capítulo.

Crisis Económica Internacional: Efectos sobre la Economía y la Agricultura Regional

La economía internacional presenta en la actualidad un panorama complejo, con profundos efectos sobre la agricultura, que resulta indispensable considerar.

Tres tendencias han dominado la economía internacional en los últimos años: la conformación de una **economía mundial estrechamente interdependiente**, en la cual es creciente la necesidad de articular las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias) de las economías más grandes para encauzar en forma ordenada y razonable un crecimiento que no conduzca a graves desequilibrios. Asimismo, una **notable desaceleración del crecimiento real y de los flujos de comercio** ha hecho emerger un fuerte **proteccionismo** que entra en flagrante contradicción con el auge inusitado del movimiento de capitales, hoy mucho más importante que el mismo comercio.

Tal situación motivó que los años 80 se hayan caracterizado por una "situación precaria e inestable de la economía mundial",* que contrasta notablemente con el largo período de crecimiento económico de los años 50 y 60, el cual parecía haberse reencauzado en la segunda mitad de los 70, luego de los ajustes que siguieron a la primera crisis del petróleo de 1973-1975.

Los indicadores más claros de esta situación en los países desarrollados (PD) han sido: caída en el ritmo de crecimiento económico, incremento del desempleo, expansión de los déficits fiscales y comerciales, y aumento del proteccionismo. Dado la importancia de este grupo de países en la economía mundial y la creciente internacionalización de las economías nacionales, los inconvenientes citados tuvieron un impacto negativo sobre el desarrollo de los países en desarrollo (PED).

Además de los problemas citados, la economía mundial mostró en estos años un comportamiento mucho más inestable en algunas variables macroeconómicas claves, como los tipos de cambio y las tasas de interés, que ejercen una influencia central sobre los mercados internacionales de mercancías y capitales, y afectan "artificialmente" sus flujos.

* Así la caracteriza el Banco Mundial en su Informe Anual 1986.

“Hoy más que nunca, tanto la integración de los mercados financieros como la adopción de tipos de cambio flotantes, se entrelazan inextricablemente con la evolución del comercio internacional. Las decisiones de política económica adoptadas en cualquiera de los centros consolidados —especialmente en los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón— repercuten inmediatamente sobre los demás y, de paso, sobre el resto de las economías que de distintas maneras se insertan en la economía mundial. De ahí que se haya desarrollado una compleja red de interacciones financieras que comienzan a predominar sobre las transacciones reales.”

Fuente: El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones. Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México, enero 1987.

Finalmente, esta crisis económica internacional se produce en un momento de profundas transformaciones en la organización productiva, originadas en una nueva “revolución tecnológica” que abarca diversas áreas (robótica, informática, biotecnología, materiales) y “altera con velocidad creciente la antigua división internacional del trabajo” (CEPAL, 1987).

Este contexto de problemas económicos generalizados y profundas transformaciones en curso constituye un ambiente de inestabilidad que dificulta el retorno a una senda estable de crecimiento económico a largo plazo.

Situación de la economía global en América Latina y el Caribe

Tal como se ha señalado, la situación de la economía internacional afecta negativamente el desarrollo de los PED, en especial a través del proteccionismo y de la caída del nivel de actividad económica.

En el caso particular de ALC, a estos problemas generales se añade el de la deuda externa que, si bien estaba subyacente desde la segunda mitad de los años 70, hizo eclosión a partir de 1981-1982, cuando cambiaron radicalmente las condiciones del mercado financiero internacional, se cortaron los ingresos de capital en la región, se incrementaron fuertemente las tasas de interés, y en su mayoría los países debieron comenzar un duro proceso de ajuste económico para hacer frente a la nueva situación. Esos cambios en las condiciones financieras internacionales fueron, en buena medida, resultado de la culminación del proceso de “reciclaje de petrodólares” —que tuvo su auge en

la segunda mitad de los 70— y de la influencia de los enormes déficits fiscales de algunos PD, en especial EE.UU. El drástico ajuste de las economías de ALC ante la nueva situación financiera queda ilustrado si se considera que la región pasó de ser importadora neta de capitales por US\$ 16 000 millones en 1978 a ser exportadora neta por US\$ 29 000 millones en 1985; ello implicó pasar de captar fondos equivalentes al 1% del PIB regional a aportar al resto del mundo el 4% del mismo, anualmente (CEPAL, 1987). Este cambio radical en las cuentas externas se produjo mediante un proceso de ajuste “contractivo”, que ha permitido a muchos países mejorar su balanza comercial vía una fuerte reducción de las importaciones.

Otro aspecto externo que afecta a la economía regional reside en que se ha producido en este último quinquenio un acelerado deterioro en la relación de precios de intercambio de América Latina y el Caribe. Si bien es conocido el fenómeno de declinación secular de los precios de las materias primas —que son parte relevante de las exportaciones de ALC—, en el período 1982-1986 se produjo un aceleramiento de esta declinación. En efecto, el índice de la relación de precios de intercambio para ALC (excluido petróleo) pasó de un valor 99 (1970 = 100) en el primer quinquenio de los años 70, a 67 en 1981-1985, es decir que tuvo una caída del 32%.

El endeudamiento externo y la caída de los precios de exportación constituyen una delicada situación del sector externo en la mayor parte de los países de la región; esta situación introduce dos fuertes restricciones a las posibilidades de crecimiento económico:

- se transfiere al exterior una elevada porción del ahorro interno, y se limitan las posibilidades de inversión;
- se reduce la disponibilidad de divisas necesarias para mantener un nivel de importaciones consistente con un adecuado ritmo de crecimiento.

Este conjunto de factores externos tan negativos, sumado a los problemas internos propios de economías no consolidadas —insuficiente articulación de estructuras productivas, desigual distribución de ingresos, vulnerabilidad externa, etc.—, determinaron un profundo agravamiento de las condiciones económicas y sociales de la región en el período 1982-1986, que se mantienen en lo que va de 1987.

“Lo que distingue a la primera mitad de los años ochenta de las décadas precedentes es que las tendencias al progreso se interrumpieron abruptamente, mientras se magnificaban los fenómenos de signo contrario. Los desajustes acumulativos en las estructuras productivas y de exportación entraron en crisis; la insuficiente capacidad de pagos externos transformó el endeudamiento en factor que agravaba los desajustes básicos. Se produjo así un drástico deterioro económico y social, cuyos rasgos principales —relacionados entre sí— están presentes en casi todos los países de la región, aunque hayan asumido características peculiares en cada caso.”

Fuente: El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones. Conferencia Extraordinaria de la CEPAL. México, enero 1987.

Los principales indicadores de la situación económica y social durante el quinquenio 1982-1986 muestran un profundo deterioro con respecto a las décadas del 60 y el 70:

- El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) cayó del 5% anual a valores nulos y aun negativos; se quebró así una tendencia de crecimiento sostenido que había durado 20 años.
- El PIB per cápita es hoy igual al de hace más de una década, y sus tasas de crecimiento en estos años han sido negativas, cuando superaban el 2% en las de dos décadas anteriores.
- Los niveles de inversión de este último quinquenio (medidos por el coeficiente de inversión bruta relativo al PBI) han caído por debajo del de los años 60; se comprometieron, de ese modo, las posibilidades de crecimiento futuro.
- La inflación promedio del quinquenio es entre tres y siete veces mayor que la de los años 60 y 70, según los países.
- La recesión e inflación (“estanflación”) han determinado una fuerte caída del nivel de ocupación y del salario real. Este último se ha deteriorado a un ritmo del 4.5% anual durante el último quinquenio. Asimismo, el nivel y número de habitantes en condiciones de pobreza se ha incrementado.
- Ante la caída del PIB, la presión fiscal —expresada en porcentaje del PIB— ha aumentado, sin haberse reducido los abultados déficits fiscales. Los impuestos al comercio continúan aportando

más del 20% del ingreso tributario. Este cuadro fiscal limita seriamente las posibilidades de reactivar la economía mediante el gasto y la inversión pública.

- En cuanto al sector externo, las enormes necesidades emergentes del servicio de la deuda, unidas al deterioro de los términos de intercambio, han determinado una difícil situación de la balanza de pagos, incluso en varios países que han logrado recientemente importantes mejoras de la balanza comercial, resultado de una contracción de importaciones vinculada a la recesión, más que de un aumento en el valor de las exportaciones.

Asimismo, y como parte de este mismo proceso de ajuste, se han producido en numerosos países de la región devaluaciones del tipo de cambio que provocaron importantes aumentos en el tipo de cambio real, que tiene en general niveles superiores al de las décadas precedentes. Ello acarrea modificaciones significativas en los precios relativos, con impactos de tipo estructural.

Influencia sobre la agricultura

Se ha mencionado antes que, en muchos casos, los países de ALC han realizado un enorme esfuerzo por cumplir con el pago de la deuda externa en las condiciones vigentes; ello se tradujo en la ejecución de durísimos programas de ajuste estructural que permitieron mejoras sustanciales de las balanzas comerciales y la transferencia neta de capitales.

Muchos de los países de la región han iniciado, asimismo, programas de estabilización tendientes a reducir sus elevados niveles de inflación y déficits presupuestarios. Esto se produjo algunas veces en coincidencia con programas de ajuste resultantes de organismos financieros, y otras veces con independencia de ello.

También en esta área se comprobaron logros notables; por ejemplo, los niveles de inflación se han reducido en varios países en los últimos años.

Sin embargo, los logros alcanzados en materia de saneamiento de la situación del sector externo, estabilidad y ordenamiento del sector fiscal tuvieron una contrapartida muy negativa en variables económico-sociales que resultan claves. **La fuerte y generalizada recesión de ALC, y el deterioro del salario real en la región, son claros indicios de que el ajuste efectuado hasta ahora tiene un elevado costo en términos de crecimiento económico y bienestar social; tal situación —dada la brusca caída de la inversión— amenaza prolongarse en el futuro.**

La comprobación de los efectos negativos de los programas de ajuste y estabilización que se han venido desarrollando en muchos países de ALC —en especial la recesión y el deterioro social—, y su contraposición con las crecientes demandas sociales de mayor bienestar potenciadas por el proceso de democratización de la región, han movido recientemente a muchos países a la búsqueda de nuevas propuestas de política económica. **Existe hoy un consenso creciente, tanto en los PD como en los países de ALC, sobre la necesidad de continuar con el proceso de saneamiento de las economías, en el aspecto externo y en el interno, a condición de que dicho proceso sea compatible con el crecimiento económico.**

Son varios los países de la región que han iniciado programas económicos “heterodoxos” orientados a alcanzar simultáneamente el ajuste externo, la estabilidad y el crecimiento económico. Si bien estos programas tienen particularidades propias de cada país, en su mayoría alternan elementos tradicionales de política monetaria y fiscal con la utilización de instrumentos heterodoxos para la estabilización de los precios y la promoción de la producción, con cierto énfasis en los productos exportables.

Como se ve, la agricultura debe desempeñarse en un contexto de serias restricciones. Las políticas monetaria y fiscal limitan el volumen y condiciones del crédito agrícola; reducen los subsidios y la inversión pública en el sector agropecuario y aumentan la carga tributaria. La política de precios de productos también encuentra limitaciones por su impacto inflacionario; se completa, de ese modo, un escenario sumamente restrictivo, en el cual el único componente global favorable es la tendencia al incremento del tipo de cambio real, resultante de los problemas de balanza de pagos. Este último aspecto favorece netamente al sector agroexportador y genera una importante asimetría hacia los productores orientados al mercado interno (que en muchos casos son productores pequeños del sector “tradicional”). Esta asimetría amenaza con agravar el “dualismo” de las agriculturas de muchos de los países de la región.

La consideración de las restricciones externas y los sesgos de los programas macroeconómicos en ejecución en varios países resulta clave a la hora de evaluar el posible papel de la agricultura de ALC en el crecimiento económico regional, en un contexto en el cual lo sectorial está cada vez más condicionado por las variables globales.

Comportamiento del Sector Agropecuario durante la Crisis*

Se pueden distinguir dos períodos importantes en el desarrollo reciente de la agricultura de los países de América Latina y el Caribe. El primero de ellos, que tiene su mayor auge en la década de los 60, se puede identificar con la etapa de crecimiento impulsado prioritariamente por la industrialización ligada a la sustitución de importaciones. Está asociado con el estímulo a los productos de fuerte demanda urbana, que solían ser altamente subsidiados; se vincula, además, con un escaso incentivo a las exportaciones, sobre todo por un tipo de cambio a menudo sobrevaluado, y precios relativos con frecuencia desfavorables para ciertos productos agrícolas. Fue una etapa de modernización y cambio tecnológico intenso que, al ser desigual, propició una heterogeneidad sectorial.

Un segundo período para la mayoría de las agriculturas de la región empieza a perfilarse en la presente década, en buena medida como resultado de los cambios estructurales introducidos por los ajustes económicos derivados de la crisis. Ello se pone en evidencia en la corrección de algunos precios en favor de los agricultores (el tipo de cambio es quizás el factor más destacado). En términos globales, la agricultura latinoamericana y del Caribe tiene ahora mejores estímulos para la exportación y desarrollo de nuevos productos no tradicionales. Sin embargo, también se han aumentado los costos de producción agrícola y se han desestimulado —a menudo sólo de forma indirecta— productos de gran consumo popular. En este nuevo período la agricultura de ALC se encuentra en una etapa de transición, en la cual debe enfrentar los desafíos de una difícil apertura externa sin haber resuelto aún muchos problemas del pasado.

El análisis de la presente sección se concentrará en la evolución de la agricultura en el período más reciente.

Comportamiento de la agricultura ante el resto de la economía

Evidencia empírica reciente sugiere que en América Latina y el Caribe la producción agropecuaria ha tenido mayor capacidad de resistencia a los efectos recesivos inducidos por las condiciones de la economía internacional que otros sectores de la economía. Esta comprobación es importante, pues ilustra la posibilidad y conveniencia de diseñar políticas económicas que fortalezcan estas características de la

* Esta sección se basa en el trabajo de Mario Kaminsky: *Las agriculturas de los países de ALC en la crisis actual: condiciones, desempeños y funciones* (documento interno), mayo 1987, IICA.

agricultura y le permitan desempeñar su papel como sector reactivador de la economía global. Con el propósito de interpretar esta mayor resistencia de la agricultura a la crisis, se ha comparado su comportamiento con el de otros sectores a través de las "brechas de producción".*

Las brechas de producción, tanto **globales como no agropecuarias**, ponen en evidencia la profunda recesión que se viene viviendo en la región, que alcanza entre 20% y 25% en promedio durante el último quinquenio. Los dos grupos externos de países (los de mejor y los de peor desempeño de la muestra estudiada), no manifiestan grandes diferencias de comportamiento, ni entre sí, ni con respecto al promedio global.**

Las brechas de producción **agropecuarias** son en general, para el promedio de todos los países, mucho menores —menos de la mitad— que las de producción global y de producción no agropecuaria; en particular también lo son para ambos grupos extremos. Ello significa que, si bien la brecha de producción del sector agropecuario "promedio regional" para 1982-1986 es positiva e indica que creció un 11% por debajo de lo que hubiera crecido de continuarse con la tendencia 1960-1980, el decaimiento relativo es menos de la mitad del que experimentó el sector no agropecuario, **lo cual pone de manifiesto una mayor resistencia de la agricultura a los períodos de crisis.**

Además, se dan en el caso de la "brecha agrícola" diferencias muy notorias entre grupos de países. En el grupo A, menos afectado por la crisis, la brecha es de alrededor del 1%, mientras que en el grupo B

* El concepto de brecha de producción refleja la diferencia entre el comportamiento real de una variable en un período dado —en este caso el quinquenio 1982-1986— y el que debió tener si hubiera seguido la tendencia histórica, en este caso la tendencia del período 1960-1980. Por ende, refleja la diferencia entre *performance* real y "capacidad de producción". En este trabajo se cotejó la brecha de producción agropecuaria (vía PIB agrícola) y la no agropecuaria (PIB no agrícola) y luego se relacionaron ambas para definir el comportamiento relativo de la agricultura.

** La muestra incluye 20 países de América Latina y el Caribe para los cuales existía información disponible con la cobertura temporal necesaria. Se ha optado por analizar los valores promedios de cada variable para el total de 20 países y en los períodos citados. Como el análisis agregado impide poner en evidencia las diferencias de comportamiento y la heterogeneidad entre distintos países de la región, se ha agregado la información sobre la evolución de las variables en dos grupos con comportamientos diferenciados y extremos. Para obtener estos grupos con comportamientos extremos se clasificaron los países por sus brechas de producción agropecuaria *versus* no agropecuaria durante el último quinquenio. De los 20 países de la muestra, los 4 en que la agricultura tuvo el mejor desempeño comparado con el resto de la economía constituyeron el Grupo A, en tanto los 4 con peor *performance* agrícola relativa formaron el Grupo B.

alcanza casi 20% . Puede decirse entonces que, si bien la agricultura regional fue en general menos afectada por la crisis que otros sectores, ello fue mucho más marcado en algunos países que en otros.

Si bien los datos resultan aún precarios, pareciera que durante el "período de la crisis" (1982-1986) la agricultura ha tenido un mejor comportamiento relativo en los países en que la actividad económica está más balanceada y diversificada (o sea donde la producción primaria no es tan preponderante), y en aquellos en que la misma ha sido más "moderna" (tecnificada) y diversificada. Estos aspectos parecen coincidir en el sentido de una mayor integración de la producción primaria, lo cual posiblemente favorezca la existencia de elementos "amortiguadores" de defensa, que raramente existen cuando la agricultura tiene pocos encadenamientos productivos y se limita a la producción primaria. La diversificación es otra característica relevante, ante situaciones de mercado cambiantes y muchas veces imprevisibles.

Los siguientes son algunos elementos adicionales que explican la mayor resistencia de la agricultura a la crisis:

- Dado que la agricultura es el sector de la economía que exporta el mayor porcentaje de su producción, se ha beneficiado más que otros sectores con las mejoras en el tipo de cambio aplicadas por la mayoría de los programas económicos vigentes en América Latina y el Caribe. (Si bien es cierto que ello introduce un sesgo entre el sector productor de bienes exportables y el de no exportables, el efecto neto es favorable con respecto a otros sectores). Ejemplo de ello son los importantes aumentos en los volúmenes de exportaciones agrícolas, como se verá en el Capítulo 2.
- Debido a la naturaleza de los procesos biológicos ligados a la actividad agropecuaria, las decisiones de producción —y los cambios en las mismas— tienen en general períodos de maduración largos; por tal razón, hay una mayor "inercia productiva", que determina el mantenimiento de niveles productivos anteriores incluso ante cambios en el contexto (quizá el caso de los cultivos perennes sea el ejemplo más claro de esta situación). Asimismo, los efectos de las caídas en la inversión productiva se reflejan en la agricultura con mayor "rezago" que en otros sectores.

“La conclusión principal de este examen de la agricultura latinoamericana es que el sector ha mostrado capacidad para ajustarse y crecer, pese a condiciones menos que favorables de los mercados internacionales y nacionales, severas restricciones de la inversión y variables políticas sectoriales y macroeconómicas. Esto indica, al mirar hacia el futuro, que si se ha logrado un crecimiento aceptable en ausencia de una estrategia eficaz de desarrollo del sector, la introducción de mejoras en esa estrategia debe aportar amplias recompensas a los países que lo hagan.”

Fuente: Progreso económica y social en América Latina. Informe 1986, BID.

Signos de creciente deterioro

A pesar de que en **términos comparativos** la agricultura ha tenido un mejor desempeño que los sectores no agropecuarios de América Latina y el Caribe en el quinquenio 1982-1986, no cabe ninguna duda de que la misma se está deteriorando con respecto a las décadas pasadas, y que lo está haciendo crecientemente en los últimos años a causa de la brusca caída de los precios internacionales en 1985-1986 —que se analizará luego—, la cual ha venido a agregar otro factor de deterioro al ya complicado cuadro general.

Los procesos de migración hacia las grandes ciudades, que han determinado la formación de grandes conglomerados humanos en varias capitales de América Latina y el Caribe, son un ejemplo claro de la “pérdida de ruralidad”. Este fenómeno, que forma parte de la tendencia a largo plazo de la industrialización —habitual en la inmensa mayoría de los procesos de desarrollo económico contemporáneos—, y que es consistente con el crecimiento manufacturero de ALC en las dos décadas pasadas, ha tenido en la región algunas manifestaciones extremas en cuanto a su velocidad y magnitud, con efectos sociales y demográficos desfavorables que se acentuaron en el último quinquenio.

En cuanto al **nivel de actividad de la agricultura**, como no podría ser de otra manera, el desempeño agropecuario general en el promedio de los países de la región se ha deteriorado en el quinquenio de crisis; llegó a tasas (0.725%) de crecimiento anual de producción que representan sólo un quinto aproximadamente de lo que fueron en el más largo plazo histórico (3.3% anual entre 1960-1980). Cifras preliminares de la FAO indican que en 1986 la agricultura de la región se

estancó, o bien registró una disminución relativa de alrededor del 1% . Los índices per cápita de la producción agrícola (y en esto hay notables disparidades subregionales y nacionales) fueron incluso negativos. Este decaimiento fue más agudo en los países de Centroamérica, el Caribe y la región andina, de tal suerte que a partir de los años setenta se puede corroborar que esa situación se generalizaba en toda la región.

Las cifras promedio trasuntan importantes datos sobre las diferencias a nivel de los países. Así, por ejemplo, algunos países del Area Andina, en especial Perú y Venezuela, tuvieron una considerable expansión; en cambio Brasil tuvo un decaimiento que se puede atribuir en forma directa a las continuas sequías que enfrentó ese país, sobre todo en el Nordeste. Tal situación es también reflejo de otros factores, entre los cuales habría que señalar los escasos estímulos que está ofreciendo la demanda externa a la agricultura de la región; a ello debe agregarse la caída de la demanda interna, los costos crecientes de la producción agropecuaria y la disminución de subsidios y créditos que, en buena medida, han servido para desalentar el desempeño del Sector.

Aunque el esfuerzo por **exportar** generó recientemente tasas de crecimiento anuales muy significativas (de alrededor del 2%) en lo que hace a volúmenes, dicha tendencia se vio desvirtuada por las adversas condiciones de mercados y precios que redujeron los montos de las exportaciones y términos de intercambio, y condujeron a que el crecimiento promedio del valor de dichas exportaciones fuese prácticamente nulo.

Todos esos aspectos han afectado la contribución de la agricultura al crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe, a la par que han deteriorado las condiciones de vida de quienes habitan y trabajan en las zonas rurales. **La caída en el nivel de actividad agrícola y la reducción de exportaciones y del empleo rural implican menores ingresos y empeoramiento de la situación social de grandes franjas de la población rural.**

Las situaciones de pobreza son mucho más marcadas en el sector rural que en el urbano: "En 1980 el 56% de la población rural tenía niveles de ingreso de pobreza, en tanto que esto se aplicaba sólo al 23% de la población urbana" (BID, 1986). "En los países de la región el mayor porcentaje de pobres en relación con la población nacional se encuentra en los de Centroamérica, donde el 70% de sus 12 millones de habitantes se encuentran bajo la línea de pobreza. En el Caribe y México las proporciones son del orden del 60% , en tanto alcanzan 55% y 30% respectivamente en la región Andina y la zona Sur" (IICA, 1986).

Esta situación revela quiénes se perjudican cuando los factores externos (variables macroeconómicas, precios internacionales) afectan el crecimiento de la agricultura. No se trata ya de deterioro en los "niveles de actividad" o del "saldo exportable", sino de un efecto directo sobre vastos sectores de la población que ven agravada su precaria situación cuando el contexto económico general afecta negativamente al desarrollo agropecuario.

Al respecto existe un firme consenso en el hecho de que, a pesar de los incrementos de producción y productividad en América Latina y el Caribe en los últimos 25 años, no hubieron mejoras proporcionales en la reducción de la pobreza rural, puesto que "la mayoría de la población rural no ha participado de los beneficios de este proceso de modernización" (BID, 1986). Ello en buena medida se ha debido, por un lado, a la existencia de políticas globales con sesgo antiagrícola —que han favorecido a los pobres urbanos vía alimentos baratos, pero perjudicaron a los pobres de zonas rurales— y por el otro a la falta de mecanismos que permitan acceder a los "beneficios de la modernidad" a los productores agropecuarios marginados.

"Es incuestionable que si hubiera políticas económicas favorables se facilitarían el crecimiento, pero la deficiencia de las instituciones públicas agropecuarias y la falta de prestación de servicios públicos al segmento rural pobre, también limitarán las perspectivas de desarrollo rural en el futuro en la misma medida que la falta de políticas sectoriales."

Fuente: Progreso económico y social en América Latina, Informe 1986, BID.

Esta caracterización de la agricultura durante el último quinquenio indica que, a pesar de la mayor resistencia de la producción agropecuaria al impacto de la crisis económica global, el sector enfrenta problemas de gravedad. Particularmente importante es la generalizada reducción de la inversión en la agricultura, que compromete las posibilidades de crecimiento futuro.

En este contexto, parece oportuno analizar con una visión de largo plazo el papel de la agricultura en la reactivación de la economía global. Para ello, es necesario analizar los escenarios posibles en cuanto se refiere al comercio internacional de productos agropecuarios.

2 Crisis de los Mercados Internacionales de Productos Agrícolas: ¿Restricción Coyuntural o Cambio Estructural? *

Una vez analizado el comportamiento del sector agropecuario y los condicionamientos que le impone la coyuntura económica internacional y nacional, y vista la importancia creciente de las exportaciones agrícolas, cabe reseñar la situación y perspectivas del mercado internacional de productos agropecuarios, elemento clave en la estrategia de dinamización agrícola. A tal fin, se reseñará en primer lugar la evolución global del comercio agrícola en los últimos 20 a 25 años, a fin de identificar las tendencias de largo plazo. Ello se complementará con la descripción particularizada del comportamiento de los productos más relevantes para ALC; continuará luego el análisis de los factores que han condicionado el comportamiento de las exportaciones agropecuarias, en especial en el período 1980-1985. Finalmente, se analizarán las perspectivas para el desempeño futuro de los principales productos y se intentará proponer los posibles escenarios que cabe esperar.

Análisis Global del Comercio Mundial de Productos Agropecuarios

De acuerdo con cifras del Banco Mundial, las exportaciones mundiales de productos agrícolas en términos de valores constantes experimentaron un crecimiento bastante significativo en el período 1960-1985 (Mitchell, 1987). Con valores en dólares constantes de 1985, para el año 1961 las exportaciones alcanzaron aproximadamente 105 000 millones de dólares, y en el año 1985 prácticamente se habían duplicado. Sin embargo, en la primera mitad de los años 80 se produjo una baja considerable en el ritmo de crecimiento: de un 4% anual entre 1969/1971 y 1979/1981 se cayó a sólo un 1.3% entre 1979 y 1986.

En lo que respecta a las exportaciones agrícolas de ALC —términos de valores constantes—, en 1961 alcanzaron un valor de 14 000 millones de dólares, y en 1985 de aproximadamente 25 000 millones

* Este Capítulo se basa en el trabajo de Guillermo Pavés Hermosilla: La crisis de los mercados internacionales de los productos agrícolas (documento interno). IICA, mayo 1987.

de dólares. Este menor crecimiento relativo respecto del total mundial se tradujo en una disminución de la participación de América Latina y el Caribe en el mercado mundial, entre 1961 y 1985, de un 14% a un 12% (Mitchell, 1987).

Antes de analizar con más detalle las principales implicaciones que ha tenido para la región ese mayor valor real de las exportaciones agrícolas, corresponde situar el comportamiento de los productos agrícolas con respecto a la evolución del comercio mundial de todo tipo de productos. (Las cifras utilizadas para estos efectos corresponden en buena medida a las citadas en BID—INTAL, 1986).

El análisis del período 1960-1980 abarca un lapso razonable para apreciar comportamientos de tendencia en una perspectiva de mediano y largo plazo. Además, permite hasta cierto punto aislar, en una primera aproximación, la evolución del comercio mundial de productos agropecuarios de los fenómenos que han tipificado la primera mitad del decenio de los 80, período en el cual la economía mundial enfrentó problemas graves e inéditos en términos de recesión, inflación, desocupación, etc., ya señalados precedentemente.

En 1960 los productos agropecuarios representaban el 30.2% del valor total de las exportaciones mundiales, porcentaje que subía al 33.5% si no se consideran las exportaciones de petróleo. Dicha participación fue disminuyendo en forma sistemática en cada quinquenio; llegó a representar en 1980 un 14.9% del total mundial de exportaciones, y un 19.6% si se excluyen las exportaciones petroleras.

La disminución del comercio de alimentos agropecuarios fue de 32%; en cambio la caída respecto de materias primas agropecuarias fue de 58%. Ello significó para 1980 que el 75% del comercio de productos agropecuarios correspondiera a los alimentos y sólo un 25% a las materias primas.

Esta tendencia secular a la pérdida de importancia relativa de los productos agropecuarios en el comercio mundial obedece a las características del proceso de desarrollo y de industrialización de la economía internacional, y a modificaciones de carácter estructural de los patrones de oferta y demanda —muy preocupantes para ALC—, a las que luego se hará explícita referencia.

Participación en el comercio mundial de productos agropecuarios, según grupos de países

En lo que respecta a exportaciones agropecuarias, en 1960 los países desarrollados absorbían el 53% del comercio mundial de este tipo de productos y los países en desarrollo el 37%, dentro de los cuales

correspondía a América Latina y el Caribe (ALC) un 14%. Para 1980 los países desarrollados incrementaron su participación al 64%, los países en desarrollo la disminuyeron a un 28% y los países de ALC a un 12%.

Por su parte, las importaciones de productos agropecuarios observaron el fenómeno inverso y los países desarrollados disminuyeron su participación de un 71% en 1960 a un 64% en 1980. Los países en desarrollo incrementaron su incidencia de un 17% a un 23%, y los países de ALC de un 4% a un 5% (Cuadros 2, 3 y 4 del Anexo Estadístico).

La ganancia de un 82% en la participación de los países desarrollados en el mercado de exportaciones de productos agropecuarios se logró a expensas de los países en desarrollo (el resto corresponde a países de economía centralmente planificada). De los PED, sólo el 22% de la pérdida de participación correspondió a los países de América Latina y el Caribe. Es decir que más de tres cuartas partes de la ganancia de los países desarrollados fue a expensas de otras regiones en vías de desarrollo, indicando que ALC pudo resistir mejor la creciente competencia de los PD.

Esta situación es, en parte, reflejo del propio proceso de desarrollo de ALC y otras regiones del tercer mundo. La demanda por alimentos había venido creciendo espectacularmente por efecto del rápido crecimiento demográfico y, muy señaladamente, por el aumento en los niveles de ingreso per cápita. Asimismo, se dieron (efecto ingreso) cambios profundos en la composición de la demanda al crecer mucho más que proporcionalmente la demanda de cárnicos, lácteos y otros alimentos de alta elasticidad (precio/ingreso) de demanda. Esto tuvo un fortísimo impacto en la demanda por granos forrajeros, lo que explica en muy buena medida los cambios en los volúmenes, composiciones y flujos del comercio agropecuario internacional: muchos países de ALC pasaron —por su propio “éxito” industrial y de crecimiento— de ser exportadores de bienes agrícolas a importadores netos.

Incidencia de las exportaciones e importaciones de productos agropecuarios respecto del comercio exterior, por grupos de países

Para 1960, y sin considerar las exportaciones de petróleo, se podía observar que las exportaciones de productos agropecuarios representaban la siguiente incidencia respecto del total de exportaciones: países desarrollados 25%, países en desarrollo 72% y países de América Latina y el Caribe 77%.

En 1980 se observaron disminuciones en el grado de dependencia para todas esas agrupaciones; se alcanzaron los siguientes porcentajes: PD 16%, PED 39% y PALC 55% (Cuadros 5, 6 y 7 del Anexo Estadístico).

A efectos de este análisis conviene subrayar que, hacia finales de la década de los 70, las exportaciones de América Latina y el Caribe (excluido petróleo) dependían todavía en más del 50% de las exportaciones agropecuarias, tanto de alimentos como de materias primas. Dentro de esa dependencia, y en el caso de los PALC, los alimentos representaban un 50%; en cambio para los PED en su conjunto alcanzaban sólo a un 30%.*

En cuanto a las importaciones, la participación de los productos agropecuarios respecto de las importaciones totales disminuyó para los tres grupos de países. Sin embargo, conviene subrayar que esa mayor flexibilidad alcanzada por los tres grupos fue mucho más intensa para los PD para el resto, por cuanto la disminución fue de un 47% *versus* un 28%, y tan sólo un 13% para los PED y los PALC respectivamente.

Relación entre importaciones y exportaciones agropecuarias e incidencia sobre balanza de pagos, por grupos de países

Se puede observar la incidencia neta del comercio internacional de productos agropecuarios sobre la balanza de pagos a través de dos indicadores: en primer lugar, si se establece una relación entre importaciones y exportaciones de productos agropecuarios; en segundo lugar, si se evalúa la participación de las importaciones de productos agropecuarios en las exportaciones totales.

En el caso del primer indicador (relación entre importaciones y exportaciones de productos agropecuarios), los porcentajes observados entre 1960 y 1980 fueron los siguientes (Cuadro 8 del Anexo Estadístico):

	1960	1980
	(Porcentajes)	
PD	136	100
PED	47	83
PALC	31	45

* Si bien esa situación presenta peculiaridades a nivel de cada país latinoamericano, en el período 1965-1980, con excepción de Chile, Bolivia y Paraguay, todos los países disminuyeron la participación de productos agropecuarios en las exportaciones totales.

Como se puede observar, en 1960 los PD tenían un balance negativo en el comercio de productos agropecuarios, que representaba un 36% del valor de las exportaciones. En cambio, y merced a la dinámica correspondiente entre exportaciones e importaciones a que se ha aludido, en 1980 habían logrado una situación de equilibrio. Los PED y los PALC, que tenían una balanza comercial de productos agropecuarios muy favorable en 1960, vieron empeorarse la situación, por cuanto en 1980 debieron dedicar un 83% y un 45% respectivamente de sus exportaciones agropecuarias para financiar los requerimientos del mismo origen. En otras palabras, la contribución para balanza de pagos se ha visto fuertemente restringida, situación que, añadida a los compromisos de su deuda externa, determinan una extrema vulnerabilidad de su sector externo.

En relación con el segundo indicador (participación de las importaciones de los productos agropecuarios en las exportaciones totales), entre 1960 y 1980 tanto los PD como los PED redujeron fuertemente (aproximadamente en un 50%) la proporción de sus ingresos de exportación, destinados a la importación de productos agropecuarios. Sin embargo, la variación para los PALC fue mucho más tenue (12%) (Cuadro 9 del Anexo Estadístico).

Al resumir los puntos salientes de esta sección, puede afirmarse que existe una tendencia estructural a la reducción de la importancia relativa del comercio agrícola internacional, y que hubo un aumento de la participación en el mismo de los PD a expensas de los PED. Pese a ello, y en términos absolutos, las exportaciones agrícolas siguen constituyendo una parte sustancial (32%) de las divisas generadas en ALC, y la balanza comercial agropecuaria —pese a que declinó en términos relativos— sigue siendo netamente positiva en la región.

Comportamiento de las Exportaciones Agropecuarias a Nivel Mundial para un Grupo Seleccionado de Productos (1970-1985)*

Una vez analizado el comportamiento del comercio mundial de productos agropecuarios a nivel global, corresponde ahora detallar el análisis a nivel de productos. De tal forma se puede apreciar con más nitidez lo que ha significado esta evolución para los países de

* Todas las estadísticas citadas en esta sección corresponden a elaboración propia, sobre la base de informaciones contenidas en los Anuarios de Comercio de FAO. El período seleccionado para el análisis es el correspondiente a los años 1970-1985. Ello obedece a que las disponibilidades estadísticas en términos de volúmenes son más confiables a partir de esa fecha.

América Latina y el Caribe, tanto en términos de esfuerzo real como de incidencia de esas exportaciones en sus ingresos de divisas. Asimismo, y máxime cuando se están postulando a nivel internacional tesis que abogan por una mayor liberalidad del comercio de productos agropecuarios, es importante apreciar cuál es el grado de concentración de los mercados de exportación para los principales productos, pues ello define hasta cierto punto la capacidad real de negociación de América Latina en los foros donde se realizarán dichas negociaciones. A tal efecto, se ha seleccionado un total de 20 productos agropecuarios que constituyen una muestra bastante representativa en un doble sentido: sus exportaciones representaron para 1985 aproximadamente un 46% del comercio mundial de productos agropecuarios; en lo que respecta a América Latina y el Caribe, esos productos representaron aproximadamente el 91% del total de exportaciones agropecuarias de la región. A su vez, esas exportaciones representan aproximadamente el 24% de las exportaciones totales de mercancías de la región, porcentaje que sube al 32% si se excluyen las exportaciones netas de petróleo.

Los productos seleccionados en orden decreciente a nivel mundial conforme su valor en millones de dólares para 1985, son: trigo, café verde, azúcar, maíz, carne bovina, fibra algodón, soya en grano, tortas oleaginosas, tabaco, cacao grano, arroz, caucho natural, aceite de palma, lana, té, aceite de soya, naranjas, banano, leguminosas secas, maní.

Evolución del volumen de exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe

En el Capítulo 1 se indica que entre 1960 y 1985 las exportaciones agropecuarias de ALC en valores constantes de 1985 habían crecido de US\$ 14 000 millones a US\$ 25 000 millones, con una disminución de su participación en el total mundial del 14% al 12%.

Sin embargo, y como se está considerando el valor de las exportaciones agropecuarias en su totalidad, es menester desagregar el análisis por producto y mencionar en primer lugar el esfuerzo real en términos de *quantum* que ha desarrollado América Latina y el Caribe entre los años 1970-1985 (Cuadro 1).

Con excepción del algodón (fibra), caucho natural y lana, en todos los demás productos ALC exporta volúmenes mayores en 1985 que en 1970 (en 11 de ellos el incremento superó el 80%). Sin embargo, el valor total de las exportaciones agropecuarias (en valores constantes de 1985) pasó de 18 000 millones de dólares en 1970 a 25 000 millones en 1985, aumentando sólo un 40%.

Cuadro 1
EVOLUCION DEL VOLUMEN DE EXPORTACION DE ALC (1970-85)

Producto	1970	1975	1980	1985	Proporción (4/1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	
	(Miles de toneladas)				
1. Trigo	2 466	2 003	4 615	9 760	4.0
2. Café en grano	1 948	2 027	2 210	2 567	1.3
3. Azúcar	11 647	11 156	12 180	12 180	1.05
4. Maíz	6 782	5 227	3 557	7 063	1.04
5. Carne bovina	46	73	414	379	8.0
6. Fibra de algodón	924	737	641	665	0.72
7. Soya en grano	251	3 438	4 503	7 197	28.7
8. Tortas oleaginosas	3 967	3 987	8 891	13 406	3.4
9. Tabaco	150	240	254	269	1.8
10. Cacao en grano	226	274	183	196	1.3
11. Arroz	408	498	551	473	1.2
12. Caucho natural	11	5	4	2	0.2
13. Aceite de palma	4	3	2	36	9.0
13. Lana	129	100	105	69	0.5
15. Té	13	21	44	50	3.8
16. Aceite de soya	41	281	840	1 511	377.8
17. Naranjas	145	177	308	462	3.2
18. Banano	4 759	5 051	5 355	5 493	1.2
19. Leguminosas secas	87	197	345	365	4.2
20. Maní	57	56	97	109	1.9

Fuente: FAO, Anuarios de Comercio.

De la evolución del *quantum* de productos agropecuarios de América Latina y el Caribe se desprenden dos conclusiones: por una parte, se comprueba que durante el período 1970-1985 se realizó un esfuerzo considerable en términos de los volúmenes físicos de exportación para los productos de mayor significación, lo que refleja la capacidad de respuesta del sector agrícola de la región en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por otra parte, se observa que, como ese esfuerzo considerable no se reflejó en el comportamiento del valor de las exportaciones, traduce necesariamente una situación adversa en materia de precios; ello amerita una presentación y discusión *ad hoc* para auscultar si esos precios reflejan una situación coyuntural o bien si presentan cambios de carácter estructural en su comportamiento.

Grado de concentración del mercado de exportaciones, por tipo de productos y grupos de países

Para apreciar desde otro ángulo lo que ha significado el esfuerzo realizado por América Latina y el Caribe en sus exportaciones de origen agropecuario, en la presente sección se verá cómo ha evolucionado el porcentaje de las exportaciones de la región en términos de valor para cada uno de los 20 productos seleccionados, respecto del total mundial de exportaciones de cada producto.

Durante el período 1970-1985 los países de América Latina y el Caribe lograron incrementar significativamente su participación en las exportaciones mundiales en los siguientes productos: soya en grano, aceite de soya, tortas oleaginosas, tabaco, carne bovina, naranjas, leguminosas secas, trigo y aceite de palma. Sin embargo, en el caso del trigo y la carne bovina, entre esos años ALC no ha hecho más que recuperar parcialmente la posición que esos productos tuvieron hace dos decenios (Cuadro 2). En definitiva, sólo destacan en una tendencia positiva de largo plazo las oleaginosas (soya en grano, aceite de soya, tortas oleaginosas, aceite de palma*), tabaco, leguminosas secas y naranjas.** De todos estos productos, *en valor* sólo es significativa la soya y sus derivados.

Definitivamente, en cuanto se refiere al eventual poder de negociación que surge de la "parte del mercado" de las exportaciones por tipo de productos y grupos de países, el predominio de los PD es no sólo aplastante sino además corriente para la inmensa mayoría de los productos considerados, incluso en productos donde actúa previa-

* Producto que en 1985 solo representó para América Latina US\$ 23 millones.

** Productos estos últimos que sumados para 1985 no representan US\$ 300 millones.

Cuadro 2
PARTICIPACION PORCENTUAL DE CADA PRODUCTO EN LAS
EXPORTACIONES MUNDIALES (AÑOS 1970, 1980 y 1985), POR
GRUPOS DE PAISES (PORCENTAJES SOBRE EL VALOR)*

Producto	1970			1980			1985		
	PD	PED	PALC	PD	PED	PALC	PD	PED	PALC
1. Trigo	83.1	4.8	3.8	89.8	5.4	4.5	86.6	8.9	7.6
2. Café en grano	2.8	97.2	65.0	6.6	93.4	60.9	8.3	91.5	58.7
3. Azúcar	17.8	73.1	55.5	30.7	64.4	50.2	21.2	76.1	64.3
4. Maíz	68.7	27.0	19.9	89.3	7.9	4.4	76.4	12.9	8.8
5. Carne bovina	52.7	28.3	2.2	81.2	12.9	11.2	83.2	11.4	9.6
6. Fibra de algodón	18.2	66.8	19.3	40.2	41.9	18.8	34.1	43.8	12.1
7. Soya en grano	90.3	2.9	2.1	84.5	14.8	17.7	68.5	26.6	26.4
8. Tortas oleaginosas	57.5	41.6	17.5	55.4	44.2	33.7	48.1	46.7	38.6
9. Tabaco	57.8	12.1	7.6	51.3	39.2	12.5	51.6	42.2	16.1
10. Cacao en grano	0.9	99.1	16.2	5.8	94.2	15.1	6.8	93.2	19.6
11. Arroz	44.8	36.5	3.4	43.4	43.4	4.5	44.5	47.1	5.0
12. Caucho natural	1.9	98.1	0.9	1.6	97.6	0.2	2.6	95.6	0.1
13. Aceite de palma	0.05	89.1	0.2	5.4	94.6	—	4.4	95.6	0.9
14. Lana	87.9	9.8	9.0	85.2	11.5	10.6	91.4	7.1	6.3
15. Té	9.0	30.8	7.4	11.8	74.3	2.4	12.6	72.2	2.0
16. Aceite de soya	98.1	1.5	0.4	74.3	25.1	22.4	57.6	42.0	40.5
17. Naranjas	69.6	27.6	2.2	68.8	29.8	3.9	67.6	30.4	8.2
18. Banano	7.8	85.5	76.5	7.6	90.2	75.0	6.4	90.6	80.0
19. Leguminosas secas	43.3	42.6	6.5	55.6	38.1	14.8	50.0	38.1	11.1
20. Maní	19.4	78.1	6.1	50.7	37.9	12.5	49.0	26.2	9.4

Fuente: FAO, Anuarios de Comercio.

* Para apreciar la evolución en el período de las exportaciones agropecuarias en valores corrientes, véase Cuadro 11 del Anexo Estadístico.

mente como reexportador (café en grano, cacao en grano, caucho natural, aceite de palma). Solamente en ocho productos de los 20 considerados, los países desarrollados proveen menos del 40% del mercado de exportación; cinco de ellos son productos que solamente se pueden producir en climas tropicales: café en grano, cacao en grano, caucho natural, aceite de palma, banano. En el caso del azúcar, controlan el 21.2% del mercado de exportación (en 1970 controlaban el 17.8%).

Por su parte, América Latina y el Caribe abastecen más del 40% del mercado de exportación solamente en los siguientes productos: banano 80%, azúcar 64.3%, café en grano 58.7%, aceite de soya 40.5%.

Finalmente, en este panorama, de por sí preocupante, habría que añadir el grado de influencia que a nivel mundial ejercen las compañías transnacionales (CTN). En efecto, y conforme a estimaciones realizadas por la UNCTAD, la participación de las CTN en la comercialización internacional de productos agropecuarios seleccionados para 1980 un elevado grado de concentración (Centro de Comercio Internacional, 1986a, 1986b; BID-INTAL, 1986), como puede apreciarse en las siguientes cifras:

<i>Producto</i>	<i>Porcentaje comercializado por las 15 principales CTN</i>
Trigo	85-90
Azúcar	60
Café	85-90
Maíz	85-90
Arroz	70
Cacao	85
Té	80
Bananos	70-75
Productos forestales	90
Algodón	85-90
Caucho	70-75
Tabaco	85-90
Yute	85-90

Los elementos reseñados resultan sumamente importantes en momentos en que se encuentran en pleno desarrollo negociaciones multilaterales sobre comercio internacional de productos agropecuarios,

pues la capacidad de negociación de los países guarda relación con su dimensión económica global y su participación en el mercado. Para ambas variables, la posición de ALC es de neta desventaja con respecto a los PD, a excepción de unos pocos productos tropicales en los cuales los PD son, de todos modos, los demandantes mayoritarios.

Comportamiento de los Precios Internacionales de los Productos Agropecuarios

Se ha señalado que en el período 1970-1985 la región había realizado un esfuerzo extraordinario en términos de crecimiento del volumen de las exportaciones agropecuarias y que, al no reflejarse ese esfuerzo proporcionalmente en los valores de exportación, se traslucía necesariamente un comportamiento adverso en materia de precios, al menos para una parte significativa de los productos considerados.

En esta sección se analizará el comportamiento de los precios para los siguientes productos: 1. *Productos de clima templado*: cereales (trigo, arroz, granos gruesos), carne vacuna, leche, oleaginosas de grano (soya, girasol); 2. *Productos de clima tropical*: algodón, azúcar, banana, cacao, café, otras oleaginosas (aceite de palma, copra).

Productos de clima templado

a. Cereales, carne y lácteos

Como se puede observar en el Cuadro 3, todos los precios en valores corrientes experimentaron una tendencia a la baja, en el período 1980-1985, que fluctuó entre un 10.5% para maíz y un 50% en el caso del arroz. En términos de los precios en valores constantes,* todos los productos arriba mencionados muestran una clara y sistemática tendencia a su deterioro en el largo plazo.

A efectos del análisis es conveniente diferenciar los aspectos económicos que incidieron en la disminución de los precios en el período 1980-1985, que podrían tener hasta cierto punto un carácter temporal, de aquellos aspectos de mayor permanencia y que, por lo tanto, constituirían factores de carácter estructural. En el período 1980-1985 existieron tres elementos eventualmente identificables como coyunturales: i) en primer lugar, la profunda recesión que experimentaron los países desarrollados en el período 1980-1982, que no se ha revertido y que arrastra a los PED; ii) el fuerte incremento que experimentaron los excedentes de oferta a nivel mundial para estos pro-

* Ajustados a la deflación siempre por el Índice de Valor Unitario de las Manufacturas (MUV).

Cuadro 3

**COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS EN VALORES CORRIENTES Y CONSTANTES
PARA ALGUNOS PRODUCTOS DE CLIMA TEMPLADO (US\$/t)**

Año	Trigo ¹		Arroz ²		Maíz ³		Sorgo ⁴		Carne ⁵		Leche ⁶	
	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.
1960	59.2	196.7	124.7	414.3	43.3	143.9	37.7	125.2	73.7	244.9		
1980	168.3	160.7	433.9	414.4	125.3	119.7	128.9	123.1	276.0	263.6		
1981	154.6	147.0	428.8	459.1	130.8	124.3	125.4	120.2	247.5	235.3	1 050	
1982	132.6	127.7	292.9	282.2	109.3	105.3	108.5	104.5	239.0	230.3	920	
1983	137.3	135.9	276.9	274.2	136.0	134.7	128.8	127.5	244.0	241.6	755	
1984	140.2	141.2	252.1	253.9	135.9	136.9	119.0	119.8	227.0	228.6	655	
1985	128.7	128.7	215.9	215.9	112.2	112.2	103.0	103.0	215.0	215.0	630	

1. Soft Red Winter class US No. 1 FOB Puertos del Atlántico.

2. Quebrantados 5% FOB Bangkok.

3. No. 2 amarillo FOB puertos del Golfo de México — EE.UU.

4. Amarillo Mijo No. 2, FOB puertos del Golfo de México.

5. Carne importada, congelada, deshuesada, magro visible 90%, FOB puerto de entrada.

6. Leche en polvo descremada. Puertos del Norte de Europa.

ductos a consecuencia de las políticas proteccionistas y de seguridad alimentaria que han venido adoptando los EE.UU., la CEE y el Japón;* iii) como consecuencia de lo que antecede, las ventas subsidiadas que los países desarrollados colocaron en el mercado mundial, merced a una agresiva política de subsidios de exportaciones y a generosas formas de financiamiento para sus ventas de productos agrícolas al Tercer Mundo.

Entre los factores de naturaleza estructural, se deben mencionar: i) los valores de la elasticidad demanda-ingreso para los productos de carácter alimenticio, y las bebidas, que son sumamente sensibles a los cambios experimentados por los ingresos disponibles privados** (por ejemplo, en el caso de la carne el coeficiente elasticidad ingreso de la demanda se estima en un valor de 0.4 para los países desarrollados, 0.7 para los países de ingreso medio y 0.3 para los países de bajos ingresos); ii) en muchos productos alimenticios se han venido estableciendo topes de consumo per cápita en función del ingreso per cápita, a partir de los cuales en muchos casos disminuye el consumo ante elevaciones del ingreso (elasticidad demanda-ingreso negativa); iii) a nivel mundial, y básicamente en los países desarrollados, desde hace más de una década se están advirtiendo modificaciones significativas en los patrones de consumo, que tienden a operar en un doble sentido: en primer lugar, una satisfacción en la canasta de consumo, diversificando cada vez más los productos, ya sea con productos adicionales o bien con la diferenciación de marcas, lo cual en muchos casos se traduce en menores demandas específicas; y en segundo lugar, modificaciones en el patrón de consumo por razones dietéticas y de prevención de enfermedades, como sucede con la disminución de productos grasos y de carnes rojas en favor de productos vegetales y carnes blancas. En el caso de las carnes, y merced a una relación de pre-

* Por ejemplo, el *stock* mundial remanente de trigo, que en el año 1981/82 ascendía a 85 millones de toneladas (19% del total de la demanda), se prevé que en 1986/87 alcanzará un volumen récord de 154 millones de toneladas (31% del total de la demanda mundial), con lo que se podrían cubrir los actuales requerimientos del consumo internacional durante más de un año y medio. El *stock* mundial remanente del maíz, en su mayor parte en manos de EE.UU. ascenderá a la finalización del año comercial 1986/87 a unos 167 millones de toneladas (casi un 40% del consumo total), mientras que en el período 1977/78-1979/80 ascendería en promedio a 50 millones de toneladas (13% del total de la demanda). Respecto a carnes, la acumulación de *stocks* en la CEE movilizó en 1986 un volumen récord de ventas al exterior de 900 000 toneladas. Para la leche, en 1986 el *stock* remanente fue de 1 555 000 toneladas (45% respecto del consumo).

** Se hace referencia aquí a la ley de Engels, que señala que a medida que aumentan los ingresos, cambia la proporción gastada en diferentes artículos, gastándose menos dinero en alimentos y más en otro tipo de bienes y servicios. Este efecto es notable, en especial, en los PD.

cios favorables, también se ha incrementado el consumo de carne de cerdo en vez de carne vacuna, en una mayor proporción que el crecimiento del consumo de carne aviar.

En Australia, entre 1975 y 1985, el consumo per cápita de carne bovina disminuyó en un 41%; en EE.UU. en un 16%, y en la CEE en un 2%.

En lo que respecta a cereales, entre los factores de carácter estructural deben mencionarse, además de lo que se ha dicho, los cambios experimentados en el terreno de la oferta merced a los efectos de la revolución científico-tecnológica de los últimos decenios. Ese proceso comenzó en los PD en la posguerra y posteriormente se trasladó a numerosos PED, especialmente asiáticos, y luego a ALC mediante la denominada *Revolución Verde*, que comenzó a mediados del decenio del 60, y que ha permitido fuertes incrementos de productividad y producción.

b. Oleaginosas de grano

Dada la impresionante dinámica que la exportación de oleaginosas anuales tuvo en ALC en los últimos 15 años (Cuadro 1), y a pesar de su difusión relativamente acotada (Brasil, Argentina, Paraguay), se hará una breve mención de la evolución y perspectivas de los precios de las principales oleaginosas regionales de clima templado.

Hasta hace aproximadamente dos años, la evolución del mercado internacional del **girasol** presentaba precios relativamente sostenidos y una evolución en términos generales favorable. Sin embargo, en los últimos dos años los precios cayeron un 4%, a causa del incremento extraordinario que ha experimentado la producción mundial de oleaginosas de alto contenido de aceite. Comparando el período 1977-78 con el período 1986-87, la producción de girasol se incrementó en un 48%, la producción de colza en un 117% y la producción de aceite de palma en un 128%. **Este es un caso típico de una oferta excesivamente dinámica que produce una baja en el nivel de precio y por esa vía contrarresta el resultado favorable del aumento en el volumen exportable.**

En cuanto a **soya**, igual que en el caso de otras oleaginosas anuales, en los últimos años la producción mundial mostró una tendencia a generar excedentes en relación con el consumo, lo que provocó una cierta acumulación de *stocks* y un descenso generalizado en los precios internacionales, que alcanzó a un 25-20% entre 1980 y 1985. En efecto, en los últimos 10 años la producción mundial de soya se expandió de 72 millones de toneladas a casi 100 millones. El consumo,

luego de haber experimentado una fuerte expansión en los años precedentes, a partir de 1983-84 tendió a atenuarse como producto de la disminución en la demanda de forraje debido al lento crecimiento de la producción animal, las dificultades de orden financiero de la mayoría de los países en desarrollo, la acelerada expansión de la producción de oleaginosas de la CEE y la competencia provocada por el fuerte incremento de la producción de aceite de palma africana.

Debido a las características de estos elementos, se podría indicar que respecto a la soya —en particular con respecto a los subproductos proteicos— se trata de factores de naturaleza más bien coyuntural y, en consecuencia, sería más razonable esperar a mediano plazo un comportamiento más positivo en términos de consumo y de precio.

Productos de clima tropical

Los productos de clima tropical, si bien tienen algunas características comunes —en función de sus coeficientes de elasticidad demanda-ingreso y otros aspectos vinculados con el comportamiento del consumo—, observan en sus tendencias de largo plazo comportamientos diferentes respecto de sus propios valores constantes.

En ese sentido existen dos productos (azúcar y banano) con una tendencia clara y manifiesta al deterioro permanente de sus precios reales (Cuadro 4). En cambio, el aceite de palma y el aceite de coco, si bien muestran una tendencia al deterioro de sus precios en valores reales, a mediano plazo podrían experimentar una recuperación, en función de que corresponden hasta cierto punto a la nueva estructura de la canasta de consumo de los países industrializados. Respecto del café y el cacao, dentro de su tendencia al deterioro, tienden en el mediano plazo a recuperar en torno a un valor medio; ello obedece en buena medida a que no son bienes fácilmente sustituibles y tienden a permanecer en las canastas de consumo de los países del centro. El comportamiento en valores corrientes en la coyuntura representa, con excepción del azúcar (en franco deterioro), una tendencia a la baja pero con oscilaciones vinculadas al comportamiento cíclico de la oferta, fruto de factores climáticos y desastres naturales.

En cuanto a los factores estructurales que afectan sus perspectivas, los productos vinculados al consumo directo de la canasta tradicional (banano, azúcar, cacao, café) presentan tres tipos de problemas: i) coeficientes de elasticidad demanda-ingreso relativamente bajos (incluso negativos en ciertos casos para el banano), de 0.5 para café y cacao, etc.; ii) topes para el consumo en términos per cápita en países desarrollados (banano, café); iii) desplazamiento en virtud de modificaciones en la estructura del consumo por razones dietéticas (azúcar, cacao).

Cuadro 4

**PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE CLIMA TROPICAL
VALORES CORRIENTES Y VALORES CONSTANTES (US\$/Kg)**

Año	Café ¹		Cacao ²		Azúcar ³		Banana ⁴		Aceite palma ⁵		Aceite coco ⁶	
	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.	Corr.	Const.
1960	93	307	59	197	69.2	230	243	476	228	757	312	1 037
1980	344	329	260	250	632	603.6	379	362	584	558	674	644
1981	282	268	208	199	374	355.5	401	381	571	543	570	542
1982	309	297	174	168	185.6	178.8	374	361	445	429	464	447
1983	290	287	212	211	186.7	184.9	429	425	501	496	730	723
1984	318	320	240	242	115.0	115.8	370	372	729	734	115.5	1 163
1985	321	321	225	225	90.2	90.2	389	389	501	501	590	590

1. Otros arábigos suaves. Muelle Nueva York.
2. Organización Internacional del Cacao. Precio medio.
3. Precio mundial. FOB principales puertos del Caribe.
4. Sur y Centroamérica. FOB puertos EE.UU.
5. Malasia 5% CIF puertos europeos.
6. Filipinas, Indonesia, a granel CIF Rotterdam.

Por sus características, el algodón y el azúcar, además de los factores citados enfrentan un obstáculo adicional: la competencia de los productos sintéticos (fibras y edulcorantes), que en función del progreso tecnológico reducen definitivamente su mercado de colocaciones. En el caso del azúcar se añade la existencia de otro sustituto natural, la fructosa, que en algunos países con abundancia de maíz lo ha relegado a segundo lugar (EE.UU.).

Una vez analizados los aspectos de naturaleza económica del mercado, expresados en función de las características de oferta y demanda de los productos agropecuarios, corresponde examinar brevemente algunos aspectos de tipo político del mercado internacional que influyen fuertemente en su comportamiento.

Las Políticas Agrícolas en los Países Desarrollados y el Mercado Internacional

Si bien son muchos los países que han "cerrado" sus agricultura por medio de políticas proteccionistas orientadas al autoabastecimiento alimentario, son los países desarrollados de economías de mercado los que más han afectado al comercio internacional; en esos casos (CEE, EE.UU.), fue sobrepasado el objetivo inicial del autoabastecimiento y se generaron enormes excedentes exportables que distorsionan el mercado internacional.

Objetivos y costos

Entre los objetivos comunes de las políticas agrícolas de los PD pueden señalarse: estabilizar e incrementar los ingresos de los agricultores; reducir el ritmo en que los agricultores abandonan el sector para dedicarse a otras actividades; mantener estables los precios de los alimentos; lograr la autosuficiencia en materia de producción alimentaria; disminuir el peligro que subyace en el deterioro del medio ambiente, y preservar la unidad agrícola tradicional.

Según estimaciones de carácter global del Banco Mundial (1986b), las políticas proteccionistas del sector agrícola superan los US\$ 40 000 millones anuales en términos de costos. UNCTAD (1986a) presenta datos más desagregados en función de los gastos presupuestarios involucrados:

- Para EE.UU., en el período 1982-1985, se estima un gasto aproximado de US\$ 60 000 millones en programas de sostenimiento del sector agrícola.
- En el mismo período, la CEE gastó US\$ 59 800 millones en programas similares.

- El Japón gastó aproximadamente US\$ 51 200 millones en el período 1980-1983.

Esos niveles de gasto, según las perspectivas de UNCTAD, tenderán a mantenerse; para la CEE se preveía para 1986 un nivel de US\$ 20 700 millones, y para los EE.UU. las previsiones en los ejercicios fiscales 1986-1988 se sitúan en el orden de los US\$ 52 000 millones.

Estos montos incluyen sólo el costo de los programas de sostenimiento de precios y subsidios a la exportación. No incluyen, por lo tanto, los costos al consumidor resultantes de precios internos muy superiores a los del mercado internacional.

Principales características

a. Fomento "artificial" de la producción interna y subsidios a las exportaciones

Entre los principales instrumentos utilizados en apoyo de estas políticas de protección agrícola, cabe señalar los programas de sostenimiento de los precios y de los ingresos agrícolas, como así también las inversiones del sector público en infraestructura, investigación y servicios de asesoramiento. Todos estos elementos, sumados a los constantes aumentos de la productividad inducidos por los adelantos tecnológicos, han estimulado fuertemente el crecimiento de la producción, lo que finalmente se traduce en incrementos significativos de los excedentes de varios productos básicos en los países industriales.

En el caso de la Comunidad Económica Europea, resulta interesante apreciar cómo a partir del año 1975, aproximadamente, se invierte la relación entre el precio de umbral y el precio en frontera para determinados cereales, como puede verse en la Fig. 1. A partir de ese año los precios de umbral son sistemáticamente más elevados que los precios en frontera, con lo cual el mercado interno queda aislado de las condiciones externas.

Para tener una idea más completa del significado que ha tenido la política agrícola de los países desarrollados a nivel de un grupo de productos representativos, resulta útil hacer referencia a los coeficientes de protección nominal de los precios a los productores y consumidores en diferentes países desarrollados. El Cuadro 5 muestra el valor de esos coeficientes respecto a los años 1980-1982 para los siguientes productos: trigo, cereales secundarios, arroz, carne de vacu-

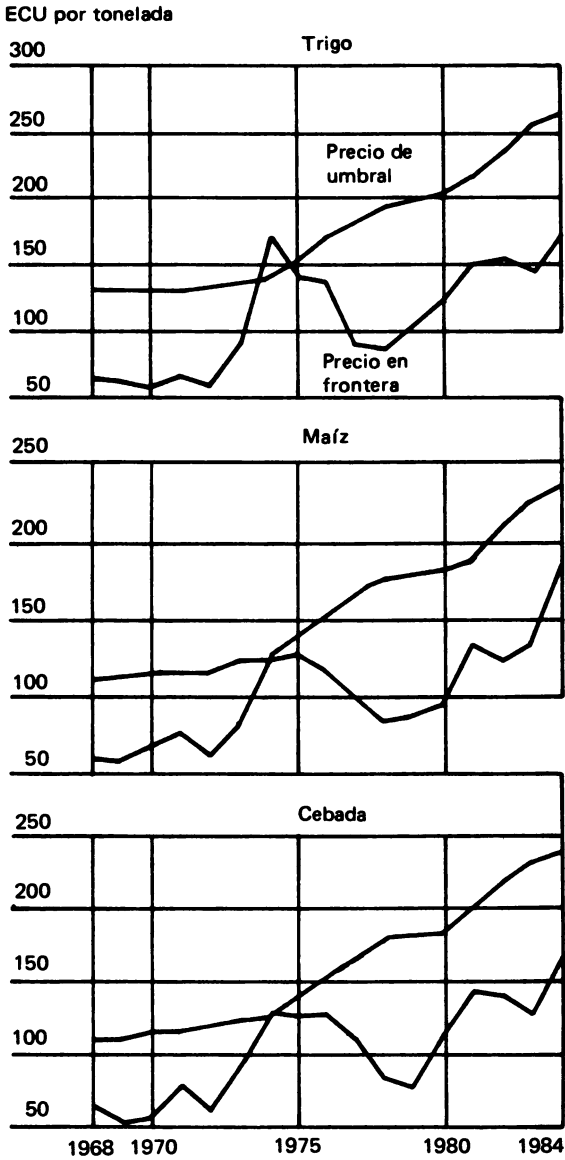


Fig. 1. Precios de umbral y en frontera de determinados cereales en la Comunidad Económica Europea (1968 a 1984).

Fuente: Banco Mundial, 1986b.

**COEFICIENTE DE PROTECCION NOMINAL DE LOS PRECIOS A LOS PRODUCTORES Y CONSUMIDORES
DE DETERMINADOS PRODUCTOS BASICOS EN LOS PAISES INDUSTRIALES, 1980-82**

Países o regiones	Trigo		Cereales secundarios		Arroz		Carne de vacuno y bovino	
	CPN Productores	CPN Consumidores	CPN Productores	CPN Consumidores	CPN Productores	CPN Consumidores	CPN Productores	CPN Consumidores
Australia	1.04	1.08	1.00	1.00	1.15	1.75	1.00	1.00
Canadá	1.15	1.12	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
CEE ^b	1.25	1.30	1.40	1.40	1.40	1.40	1.90	1.90
Otros países de Europa ^c	1.70	1.70	1.45	1.45	1.00	1.00	2.10	2.10
Japón	3.80	1.25	4.30	1.30	3.30	2.90	4.00	4.00
Nueva Zelandia	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Estados Unidos	1.15	1.00	1.00	1.00	1.30	1.00	1.00	1.00
Promedio ponderado	1.19	1.20	1.11	1.16	2.49	2.42	1.47	1.51

Países o regiones	Carne de porcino y aves		Productos lácteos		Azúcar		Promedio ponderado ^a	
	CPN Productores	CPN Consumidores	CPN Productores	CPN Consumidores	CPN Productores	CPN Consumidores	CPN Productores	CPN Consumidores
Australia	1.00	1.00	1.30	1.40	1.00	1.40	1.04	1.09
Canadá	1.10	1.10	1.95	1.95	1.30	1.30	1.17	1.16
CEE ^b	1.25	1.25	1.75	1.80	1.50	1.70	1.54	1.56
Otros países de Europa ^c	1.35	1.35	2.40	2.40	1.80	1.80	1.84	1.81
Japón	1.50	1.50	2.90	2.90	3.00	2.60	2.44	2.08
Nueva Zelanda	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Estados Unidos	1.00	1.00	2.00	2.00	1.40	1.40	1.16	1.17
Promedio ponderado	1.17	1.17	1.88	1.93	1.49	1.68	1.40	1.43

a. Promedios ponderados utilizando los valores de producción y consumo a precios en frontera.

b. No incluye a España, Grecia y Portugal.

c. Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza.

Fuente: Tyers y Anderson (documento de antecedentes), citado en Banco Mundial (1986b).

no y bovino, carne de porcino, productos lácteos, azúcar. Surge claramente que los precios domésticos son siempre mayores que los del mercado internacional.

Uno de los casos extremos por sus implicaciones lo constituye la política de sostén de precios en la industria de productos lácteos. Así, por ejemplo, en los últimos 20 años los precios internos medios en los países de la OCDE han sido aproximadamente el doble de los precios mundiales; han estado deprimidos en virtud de las políticas de *dumping* que se han venido estableciendo.

Esta política de aislar los precios internos de las "señales" del mercado internacional se ha traducido, por cierto, y como era lógico esperar, en una fuerte respuesta de producción por parte de los agricultores. Además, ante un comportamiento de crecimiento moderado del consumo, ello produjo necesariamente una acumulación de enormes existencias que tienden a deprimir los precios en el mercado internacional.

Desde entonces la situación se ha agravado; para colocar sus enormes *stocks* en el mercado internacional, la CEE ha venido aplicando desde hace años subsidios a la exportación que, a menudo, superan el precio del mercado internacional como única vía para compensar su menor eficiencia productiva. Además, los EE.UU., que hasta hace poco utilizaban casi exclusivamente subsidios indirectos (vía crédito "blando" a sus exportaciones), aprobaron en 1985 una nueva ley agrícola que incluye un programa de subsidios directos para los próximos cinco años. Se inició así una guerra de subsidios que ha provocado una drástica caída de los precios de los productos de clima templado (especialmente trigo).

b. Discriminación comercial

A las políticas internas de fomento, sostenimiento y protección de la producción agrícola y subsidios a la exportación, habría que añadir las medidas aplicadas en fronteras, donde se inscriben los aranceles, restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias.

Los aranceles continúan siendo muy importantes, dado que muchos productos agrícolas están excluidos del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

En el caso de la Comunidad Económica Europea siguen siendo significativos los aranceles que se imponen a la carne, el pescado y las frutas, y en EE.UU. a las verduras y hortalizas, frutas y zumos cítricos, frutas tropicales, cuero y productos del cuero y madera terciada. En Japón, para algunos productos como la melaza, los aranceles ponderados llegan a más del 100% .

Otro elemento muy definitorio de la política agrícola de los países industriales en el ámbito de los aranceles, es su tendencia general a aumentar éstos conforme se incrementa el grado de elaboración de los productos. Por ejemplo, en los EE.UU. a la lana sin cordar se aplica una tasa de 5.5, y a los tejidos de lana una tasa de 42%. Esta política de "escalamientos" afecta las posibilidades de desarrollo agroindustrial en ALC.

Cabría además considerar las denominadas **medidas no arancelarias** que aplican los países industriales, que afectan particularmente a los productos agrícolas alimentarios. En cuanto se refiere a los alimentos, los reglamentos sanitarios y de salud se encuentran entre las medidas más importantes que afectan al comercio, especialmente las que se aplican a la carne, legumbres y hortalizas frescas.

Aparte de los reglamentos sanitarios y de salud, habría que añadir las **restricciones cuantitativas** que aplica EE.UU. a las importaciones de algodón y lana; el Japón a las de algodón, yute y productos de caucho, y la CEE a las de algodón, lana y productos de yute. Asimismo, existen cuotas globales para las importaciones de harinas y sémolas al Japón, y una cuota para los cacahuates en EE.UU. Terminan de configurar un cuadro restrictivo las prohibiciones que se establecen para ciertos productos, según su origen geográfico; los acuerdos preferenciales con determinados países (Convención de Lomé), y acuerdos especiales sobre determinados productos como el algodón cardado, la lana y las fibras y tejidos de algodón que se exportan a la CEE, que están sometidos a controles en virtud del Acuerdo Multifibras.

Además de estas barreras a las exportaciones provenientes de terceros países, existen **medidas que reducen artificialmente la demanda por estos bienes**: los **impuestos internos** que se aplican a determinados productos tropicales, como en los casos del banano, el cacao, el té, el café y el tabaco, que representan por lo demás una importante fuente de ingresos públicos. Dado el carácter del impuesto y la naturaleza de los productos, esos gravámenes tienen un claro sesgo discriminatorio contra los productos importados; en la medida en que el producto en cuestión (p.ej. banano) tenga que competir con otros productos de producción interna, este impuesto desempeña un papel análogo a cualquier otra barrera arancelaria o no arancelaria.

Dichos impuestos no representan en absoluto una cifra despreciable para los principales países de la OCDE. Según la UNCTAD, los ingresos obtenidos de esos impuestos (excluidos los impuestos a los combustibles, los derivados alcohólicos y los metales) representaron aproximadamente US\$ 36 000 millones en 1983.

c. Impactos y perspectivas

Los programas de sostenimiento de los precios y de los ingresos agrícolas para la gran mayoría de los países industrializados han producido un doble efecto: por una parte, una reducción sustancial de la demanda interna de importaciones y, por otra, una mayor disponibilidad de exportaciones en los mercados de exportación. Dichos efectos, potenciados, han tendido a deprimir los precios de los productos afectados y de sus sucedáneos, y han cambiado por cierto la naturaleza de las corrientes comerciales en detrimento de los países en vías de desarrollo. Ello se ha agravado porque la necesidad de colocar los sobrantes en el mercado internacional llevó a los PD (como se señaló precedentemente) a implementar fuertes subsidios de exportación a fin de que sus ventas resulten competitivas internacionalmente. Con ello se limitan las posibilidades de comercio entre países en vías de desarrollo y el acceso a los mercados de los países socialistas de Europa Oriental.

Si bien, según las perspectivas en el corto plazo, persistirán los altos niveles de gastos en las políticas de protección agrícola de los países industriales, muchos de estos países están evaluando seriamente la posibilidad de cambiar sus políticas con el objeto de limitar los aumentos de producción. Ello es función, por una parte, del incremento que dichas políticas han significado en términos de carga presupuestaria y su impacto en los déficits correspondientes y, por otra, de las dificultades y controversias inherentes a la venta de los excedentes de productos agrícolas, que provocan un desplazamiento para los productos de exportación originados en los países en desarrollo.

En ese contexto, la **Comunidad Económica Europea** está promoviendo acciones tendientes a modificar la Política Agrícola Común, a fin de disminuir los excedentes de naturaleza estructural que se han venido generando en algunos sectores. Así, por ejemplo, en el período 1984-1986 se han ido limitando los incrementos de los precios agrícolas garantizados; se establecieron cuotas para la producción de leche y se adoptaron decisiones que se traducirán en un congelamiento o una reducción de los precios garantizados de la CEE (expresados en ECU) para la mayoría de los productos agrícolas en 1980/87. Además, se aplicó un impuesto de un 3% a la producción de cereales, así como una reducción también del 3% en las cuotas de producción de leche.

La política agrícola de los **Estados Unidos de América** para el período 1986-1990 quedó recogida en la legislación promulgada en diciembre de 1985. En lo que respecta a la política de fijación de precios, si bien ésta se mantiene en su concepción y orientación, se esta-

blece que dichos precios disminuyan en el período de referencia, con una relación funcional entre el precio mínimo de sustentación al que el gobierno adquiere los productos de los agricultores y el promedio de los precios reales de mercado en años anteriores.

Por otra parte, esta legislación incurrió en acciones específicas que involucran una reducción de la superficie cultivada, cuando las existencias sobrepasen ciertos niveles; se prevén por lo demás mayores subvenciones a la exportación. Adicionalmente, la ley estipula reducciones en los montos de los préstamos si los precios de la temporada anterior hubieran sido bajos o si la aplicación de la relación funcional de precios alterase la competitividad del mercado.

En el caso específico de EE.UU., se advierte más bien un cambio en los mecanismos específicos de subvención a la producción agrícola y en la forma en qué ésta se financiaría, pues se estarían aumentando los pagos directos al productor bajo el concepto de transferencia de renta ("pagos por deficiencia de mercado"). Existe también un intento de vincular la fijación de los precios a las condiciones del mercado internacional, aunque de manera sumamente gradual.

De mayor preocupación para los países de América Latina y el Caribe es la intencionalidad manifiesta de otorgar mayores subvenciones a la exportación, política que no hace sino reforzar y por supuesto fortalecer el Programa de Mejora de las Exportaciones (*Exports Enhancement Program*) que viene operando en los EE.UU. desde el año 1985. En estas condiciones, las perspectivas en relación con el precio futuro de aquellos productos básicos competitivos o sucedáneos de la oferta agrícola exportable de los EE.UU. no aparecen muy alentadoras, al menos en el corto plazo.

Ha quedado suficientemente clara la naturaleza de las políticas agrícolas proteccionistas de varios PD y la manera en que las afectan el comercio internacional de productos agropecuarios. Resulta obvio, entonces, que la evolución de este último, y por ende las perspectivas para muchas de las exportaciones agropecuarias de ALC, dependerán en buena medida de que se produzcan cambios de fondo en las políticas agrícolas domésticas de los PD y en sus políticas comerciales. La incorporación de la agricultura en la agenda de la "Ronda Uruguay" del GATT abre, sin duda, una perspectiva alentadora en esa dirección.

Perspectivas para el Comercio Agrícola

Dentro del contexto analizado, parece pertinente hacer una breve referencia a las perspectivas que se presentan en el mercado internacional a los productos agropecuarios de América Latina y el Caribe.

Proyecciones para el mediano plazo

Si bien resulta cada vez más difícil efectuar predicciones en esta materia, debido a la gran cantidad de factores imprevisibles que afectan hoy a los mercados, es oportuno presentar algunos elementos de juicio, aunque es preciso tener en cuenta que la confiabilidad de las proyecciones disminuye más allá de 3 ó 4 años.

El comportamiento previsto para los próximos años (Cuadro 6) no hace sino reflejar por una parte las tendencias de largo plazo que han venido caracterizando el comportamiento de estos productos en términos de oferta y demanda, y por otra parte también refleja las variaciones que es dable esperar en lo que respecta a las posibilidades de colocación de esos productos en los diferentes mercados.

De ese análisis se puede desprender que, de los productos que han conformado el perfil de largo plazo de las exportaciones de ALC (todos los productos analizados, excepto las oleaginosas), solamente en el caso de los cereales se podría esperar un crecimiento de las importaciones a ritmo satisfactorio en el mediano plazo. A ello se suman las oleaginosas, las cuales responden en mucho mayor medida al nuevo patrón de demanda que se ha venido estableciendo en los países industriales. En cambio, la demanda por importaciones de productos tropicales tradicionales (algodón, café, banano, cacao) sólo crecerá a tasas modestas del 1.3% al 2% anual.

En cuanto a los precios, se observa en general que se mantienen por debajo de los niveles de la década del 70, aunque con ligeras mejoras o estabilización con respecto a los valores actuales. Todo indicaría que los niveles vigentes constituyen en general un piso que difícilmente empeore, aunque tampoco habría recuperaciones "milagrosas" en el corto plazo.

En ese contexto, la situación de corto plazo es dramática para aquellos países que, como los que conforman la Gran Cuenca del Caribe, dependen en más del 50% de sus ingresos de exportación de productos agrícolas de clima tropical, donde uno o dos productos conforman el grueso de la canasta exportable (azúcar, café, banano). No cabe duda de que la diversificación de exportaciones es una prioridad en estos países.

Las perspectivas son mejores para los países de ALC exportadores de oleaginosas. El caso de Argentina y Brasil corresponde además a países que han logrado disminuir el grado de vulnerabilidad de su balanza comercial, al diversificar la canasta de bienes exportables de origen agropecuario y dar un salto cualitativo en la exportación de productos no agropecuarios. En menor medida, países como Para-

Cuadro 6

COMPORTAMIENTO PREVISTO PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(Tasas de crecimiento anual 1985-2000)

	Producción		Consumo				Exportaciones				Importaciones				Precios Const.					
	MUND.	A.L.	EE.UU.	CEE-10	JAPON	ECP	MUND.	EE.UU.	CEE-10	AFR.	ASIA	A.L.	MUND.	EE.UU.	CEE-10	JAPON	ECP	MUND.	BASE 1979-81 = 100 1990 1995	
Carne	1.7	2.0	-	-	-	-	-	0.7	4.5	1.8	4.6	2.2	0.5	0.5	-	6.5	2.7	91.8	95.5	
Cereales	2.5	3.9	1.9	0.9	0.9	1.4	2.6	7.8	3.1	-	3.0	9.1	-	0.4	1.4	4.0	4.8	86.2 ¹	77.6 ¹	
Trigo	1.8	3.5	1.9	1.2	3.3	2.9	2.3	4.4	2.8	1.0	-2.2	3.9	1.6	-0.3	3.2	7.1	3.9	79.6 ²	76.0 ²	
Granos Gruesos																				
Oleaginosas de granos																				
Girasol (Aceite)	3.8	5.9	3.7	3.6	2.8	4.0	3.7	2.3	3.7	-	-	5.5	3.4	-	3.1	2.6	3.9	70.5	81.7	
Soya (Aceite)	3.8	5.9	2.8	4.0	2.9	4.6	3.7	3.3	3.6	-	2.1	5.7	4.0	1.9*	3.9	2.9	4.6	66.9	63.7	
Soya (Torta)	0.9	0.4	-1.0	-1.5	-0.5	0.7	1.5	7.6	-	0.5	0.9	-0.4	1.4	-1.9*	-1.1	0.1	0.3	75.2*	90.4*	
Algodón	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.0	1.5	1.6	1.6	2.1	-0.4	1.2	4.3	1.6	96.6	92.7
Benianos	1.7	1.5	1.2*	1.0**	-	2.2	1.9	-	1.2	4.9	1.5	2.0	2.0	1.5*	1.9	-	3.6	2.0	62.6	64.4
Cacaco	0.7	0.4	-0.6	1.6	3.6	2.0	1.3	-	1.3	1.2	0.6	0.9	0.9	-0.7	1.6	3.6	2.0	85.8	86.7	
Café																				
Oleaginosas																				
Palma (Aceite)	4.2	5.5	2.6	2.1	-	2.6	4.2	-	4.0	-1.7	4.4	-	4.3	2.6	2.4	2.7	2.6	62.8	75.6	
Copra (Aceite)	1.7	-1.4	1.0	0.2	-	1.5	1.7	-	1.0	-	1.0	-	0.5	1.2	0.0	-	1.5	55.6	65.0	

1. Trigo EE.UU. (Soft Red-Winter).

2. Sorgo US No. 2 Yellow

3. Maíz Us No. 2 Yellow

4. Middling 1-3 / 32

* Valores para Norteamérica

** Valores para Europa Occidental

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

guay y Uruguay también podrían mantener algunos grados de libertad en función del contenido de su canasta de exportaciones.

Podrían también constituir una excepción en el mediano plazo, desde el punto de vista de la vulnerabilidad de su balanza de pagos, aquellos países que logren estructurar un segmento significativo de bienes de exportación de carácter no tradicional; eso eventualmente puede suceder en el caso de Chile, Colombia, Ecuador y México, países que ya han recorrido un trecho en este sentido.

Dentro de este panorama inquietante en el corto plazo, que depende además en buena medida de factores exógenos que los países de la región no controlan —como, por ejemplo, las políticas agropecuarias de los países desarrollados—, es necesario auscultar el potencial de crecimiento que subyace al interior del mundo en desarrollo, así como las modificaciones que se han venido produciendo en los mercados de destino de las exportaciones de ALC.

Determinantes de oferta y demanda: ¿hay posibilidades de cambios?

Además del análisis de las proyecciones, la previsión de los posibles "escenarios" futuros para el comercio agrícola requiere la evaluación de otros elementos técnico-políticos vinculados a la economía internacional. No cabe duda de que un tema central al respecto es la posibilidad de avanzar hacia una reducción del proteccionismo en el comercio agrícola internacional, así como evaluar las posibilidades de cambio en la estructura de la demanda por productos agropecuarios.

Cabe entonces preguntar, en primer lugar, cuáles han sido las causas del proteccionismo agrícola en los PD, y en qué medida las mismas se mantienen vigentes.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, se generó un sentimiento generalizado —especialmente en los PD— sobre la necesidad estratégica de asegurarse la autosuficiencia alimentaria a cualquier precio, pues el abastecimiento desde terceros países no parecía suficientemente confiable ante la eventualidad de una guerra. Ello llevó a la implementación de políticas agrícolas proteccionistas, cuyas características técnicas ya fueron señaladas en este trabajo. La constitución de la CEE y el diseño e instrumentación de la Política Agrícola de la CEE (PAC) constituyen, sin duda, el ejemplo más claro y extremo de este tipo de procesos.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico durante la conflagración mundial permitió que con posterioridad a ella se generara una revolución tecnológica en la agricultura de los PD, vía la difusión masiva de maquinarias, agroquímicos, fertilizantes y semillas mejoradas. Ello

propició el rápido incremento de la productividad agropecuaria en numerosos rubros, especialmente cereales, carne y leche.

Tensión mundial y desconfianza en el comercio internacional, proteccionismo y desarrollo tecnológico son, entonces, tres factores centrales en la explicación de los cambios en la estructura de la oferta, y en especial del desplazamiento de los PED por los PD en el aprovisionamiento de productos agropecuarios. Sin embargo, actualmente se están gestando algunos cambios en estas variables: los resultados favorables sobre la reducción de armas estratégicas podrían ser el inicio de una distensión Este-Oeste que aumentaría la confianza en el multilateralismo; el ritmo de cambio técnico podría desacelerarse durante algunos años, dada la maduración de la *Revolucion Verde* y el hecho de que aún no ha comenzado el efecto de la nueva revolución tecnológica (biotecnología, informática, etc.).

En cuanto a la demanda, su decrecimiento actual lleva implícitos aspectos estructurales y otros más coyunturales. Entre los primeros, el principal reside en los cambios en los patrones de consumo de los PD y el desarrollo de sustitutos. Los cambios ya analizados en la demanda de los PD tienen dos corolarios para ALC: por un lado, que el crecimiento del consumo de productos agrícolas tradicionales deberá venir de los propios PED —donde el grupo de los NIC* es potencialmente quien podría dinamizar la demanda— y por el otro que los PD sólo constituirán una demanda importante en productos nuevos, para consumo más "sofisticado" (es decir los llamados productos no tradicionales), cuya difusión podría requerir una estrategia específica.

En cuanto a los factores coyunturales que afectan a la demanda, la recesión de la economía mundial, el aumento de las tasas de interés y el endeudamiento externo son elementos que en los últimos cuatro o cinco años han agravado fuertemente la situación y contribuyeron a la rápida caída de los precios. En la medida en que algunos países o grupos de países recuperen la senda del crecimiento e incrementen sus niveles de consumo, puede esperarse una tonificación de la demanda, al menos en algunos rubros. Existen algunos indicadores al respecto en cuanto a la posibilidad de rápidos ritmos de crecimiento de algunos NIC y algunos países socialistas en proceso de modernización económica.

Finalmente, y esto constituye sin duda el elemento clave, la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT iniciada con la reunión de Punta del Este constituye una ocasión única para

* NIC = *New industrialized countries* (países de industrialización reciente).

revertir la actual situación del comercio internacional. Por primera vez en la historia del GATT la "cuestión agrícola" entrará en las negociaciones; ello permitirá obtener para la agricultura un tratamiento semejante al de los demás rubros que forman parte de este Acuerdo y posibilitará la eliminación del proteccionismo agrícola.

No cabe duda de que la alternativa de una mayor liberalización del comercio agrícola está íntimamente ligada a las posibilidades de mayor liberalización de los intercambios mundiales en general y, por consiguiente, a un marco de mayor multilateralidad e interdependencia en las relaciones políticas y económicas en el mundo. La agenda de la nueva ronda GATT incluye también el comercio de otros rubros (manufacturas y servicios) por cuya liberalización abogan los PD y grupos de PED; resulta obvio que si las negociaciones han de concluir en acuerdos, deberán satisfacerse tanto los intereses de los PED como de los PD. Se reflejará de esta forma una mayor flexibilidad del comercio internacional. Esta convergencia de intereses por un menor proteccionismo constituye un elemento favorable para el éxito de las negociaciones.

En resumen, en el mediano y largo plazo, las perspectivas de reactivación de la economía mundial —en especial en los NIC y PED— y de liberalización del comercio agrícola, configuran un cuadro favorable para la dinamización de las exportaciones agropecuarias de ALC. En esta perspectiva temporal, también cabe prever una diversificación de la oferta exportable, incluidos nuevos productos para demandas "diferenciadas" en los PD.

3 Papel Actual y Potencial de la Agricultura en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe

Introducción

Se han analizado en este trabajo las condiciones de contexto —macroeconómico y de mercados— en las cuales se desarrolla y desa-

rrollará la actividad agropecuaria de América Latina y el Caribe. Este Capítulo pretende llamar la atención sobre el papel central que la agricultura puede desempeñar en la reactivación de la economía regional y las condiciones necesarias para que ello sea posible.

La aguda crisis económica que experimentan en su mayor parte los países de América Latina y el Caribe, en la cual confluyen con una intensidad sin precedentes problemas de recesión, inflación y estrangulamiento de la balanza de pagos, demanda soluciones y propuestas imaginativas que aporten respuestas simultáneas a estos problemas.

En varios países se han implementado programas económicos con concepciones innovadoras que, en algunos aspectos, han alcanzado excelentes resultados. Sin embargo, en general estos programas enfatizan el corto plazo y, a diferencia de las décadas anteriores, no existe aún la conceptualización de un nuevo modelo de crecimiento económico adaptado a las condiciones económicas, sociales y tecnológicas que enmarcan el desarrollo de los países de ALC en las próximas décadas.

Existe consenso sobre el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones manufactureras, que constituyó el marco conceptual de los programas económicos de muchos países de la región en las dos décadas pasadas y permitió un largo período de crecimiento económico e industrialización. También se reconoce ahora que muchos de los programas inspirados en este modelo tuvieron, como contracara de sus aspectos positivos, un sesgo contrario a la agricultura y a las exportaciones, dado su énfasis en la industrialización y el desarrollo del mercado interno.

“Lo que está claro, sin embargo, es que debido al énfasis puesto en proteger a los centros urbanos y a otros sectores (especialmente manufactura, electricidad y servicios), durante algún tiempo no se ha dispuesto de suficientes recursos gubernamentales para la agricultura. Las presiones de la urbanización condujeron a la adopción de medidas directas para mantener a un nivel bajo los precios de los alimentos, a costa de los agricultores nacionales, a tiempo que la industria nacional estaba recibiendo incentivos públicos, tanto directos como indirectos. En la mayoría de los países la agricultura ha financiado el desarrollo de centros urbanos y de actividades no agrícolas, ya sea en forma directa (a través de los impuestos a las exportaciones, por ejemplo), o bien indirecta (mediante la transferencia de mano de obra y capital)“.

Fuente: Progreso económico y social en América Latina. Informe 1986, BID.

Sin embargo, no se ha pasado aún de la etapa de evaluación de los modelos pasados a la de nuevas propuestas; al menos no hay, en ese sentido, nuevas propuestas consensuales.

En lo que respecta a la agricultura, la experiencia del pasado —cuando su papel fue básicamente el de transferir recursos para el desarrollo industrial a través de bajos precios e impuestos— ha dejado absolutamente en claro su vinculación creciente al resto de la actividad económica, así como la forma en que las políticas macroeconómicas influyen en su desempeño. Pero tampoco en este caso se han producido desarrollos conceptuales acerca de estas vinculaciones y del papel que la producción agropecuaria podría desempeñar en un nuevo proceso de crecimiento de la economía regional.

Los países miembros del IICA han señalado la importancia estratégica de la agricultura, al fijar como objetivo “potenciar el desarrollo del sector agropecuario como principal fuente de crecimiento económico” (IICA, 1986). Esta convicción es coincidente con las propuestas que se desarrollarán en las siguientes secciones. Se analizará, en primer lugar, la posible contribución de la agricultura al crecimiento económico en el corto y largo plazo —dentro del contexto económico y tecnológico previsible— y, posteriormente, se reflexionará sobre los principales problemas que deberían resolverse para que dicha contribución fuera posible.

Papel de la Agricultura en el Contexto Actual

Las restricciones macroeconómicas derivadas del endeudamiento externo y la caída de los precios de exportación son los dos elementos contextuales dentro de los cuales cabe analizar el papel de la agricultura en el corto plazo.

Aumentar el nivel de actividad y empleo, reducir la inflación y el déficit fiscal, incrementar el saldo de la balanza comercial, mejorar los ingresos y su distribución, con reducción de la pobreza, son algunos de los objetivos concretos a los que el sector agropecuario debe contribuir con mayor énfasis en el momento actual.

¿Cuáles son las posibilidades de hacerlo? ¿En qué aspectos puede la agricultura efectuar un aporte relevante? ¿Hasta dónde es posible hacerlo dadas las limitantes que imponen las políticas globales? La reflexión en torno a estas interrogantes debe efectuarse a partir del análisis de dos aspectos: la importancia relativa de la agricultura en la actividad económica regional y los sesgos de las políticas económicas globales.

Con respecto al primer punto es posible señalar que la agricultura genera un 18% del PIB total de América Latina y el Caribe, emplea 38% de su mano de obra, aporta 32% de las divisas totales por exportaciones y alberga el 41% de la población total. Estas cifras muestran por sí solas la importancia actual de esta actividad, especialmente como "ocupadora" de mano de obra y generadora de divisas. Obviamente, los datos citados son valores promedios; en realidad, el "peso económico" de la agricultura es mucho mayor en algunos países (especialmente los del Caribe y América Central).

Asimismo, debe tenerse en cuenta que **los valores citados sólo representan el aporte directo del sector agropecuario a la economía, sin considerar las relaciones o "encadenamientos" con otros sectores.** A título de ejemplo, puede recordarse que del "50% al 58% del sector manufacturero en América Central está constituido por las industrias de alimentos, bebidas y tabaco" (Pomareda, 1987), lo cual indica una significativa contribución a la economía a través de "efectos multiplicadores". Los datos del Cuadro 7 —si bien desactualizados por la falta de estudios intersectoriales más recientes— confirman lo señalado: tanto los encadenamientos hacia atrás (representados por la contribución de los "insumos de otros sectores" al valor bruto de la producción —VBP—) como hacia adelante (vía VBP destinado a la industria), constituyen una porción significativa y creciente del valor de la producción agropecuaria.

Esos indicadores ilustran sobre la importancia actual de la agricultura en la actividad económica de América Latina y el Caribe y su capacidad para desempeñar un importante papel en la reactivación económica de la región.

Con respecto a la influencia de la política macroeconómica, resulta importante enfatizar que varios países de la región han iniciado programas económicos tendientes a producir "ajustes estructurales con crecimiento económico y sesgo exportador"; dichos programas combinan múltiples medidas con el propósito de alcanzar simultáneamente el ajuste del sector externo, la estabilidad económica interna y el crecimiento. El éxito de estos programas dependerá en gran medida de un correcto diagnóstico del papel que la agricultura debe tener en cada país en un proceso de reactivación económica.

Los elementos centrales que definen el posible papel de la agricultura son:

- La agricultura tiene una balanza comercial positiva en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Un aumento de la producción agrícola trae aparejadas casi siempre mejoras en el

Cuadro 7

**COEFICIENTES CLAVE DE RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA
AGRICULTURA PARA PERIODOS EXTREMOS CON DISPONIBILIDAD
DE DATOS BASICOS DE INSUMO-PRODUCTO. TODOS LOS PAISES
DE ALC CON DISPONIBILIDAD DE INFORMACION PARA
LA AGRICULTURA**

C O N C E P T O						
País/Periodos	Origen. Contribución a Valor Bruto de Producción del Sector Agropecuario ¹		Destino del Valor Bruto de Producción del Sector Agropecuario			
	Valor Agregado Sectorial	Insumos de Otros Sectores	Demanda Final	Interior Sector Agropecuario	Industria Alimentaria y Similares	Otras Industrias y Otros Sectores
Argentina						
1950	0.66	0.34	0.41	0.04	0.45	0.10
1970	0.60	0.40	0.52	0.07	0.39	0.02
Brasil						
1959	0.85	0.15	0.50	0.07	0.30	0.13
1970	0.75	0.25	0.25	0.14	0.46	0.15
Colombia						
1956	0.91	0.09	0.44	0.04	0.48	0.04
1970	0.83	0.17	0.44	0.02	0.50	0.04
Chile						
1962	0.88	0.12	0.39	0.06	0.45	0.10
1977	0.52	0.48	0.45	0.11	0.44	0.003
Haití						
1971/72	0.996	0.004	0.93	0.002	0.06	0.01
1975/76	0.93	0.07	0.75	0.04	0.018	0.03
México						
1950	0.81	0.19	0.66	0.08	0.19	0.07
1975	0.68	0.32	0.42	0.08	0.45	0.05
Perú						
1955	0.82	0.18	0.59	0.14	0.20	0.07
1968	0.46	0.54	0.74	0.11	0.12	0.03

1. Según el país, la cobertura exacta varía; eso sucede a veces entre períodos en un mismo país.

Fuente: NACIONES UNIDAS. Tablas de insumo-producto en América Latina. Santiago, CEPAL, 1983. Cuadernos de la CEPAL. Cuadros Nos. 1, 48, 57, 59, 81, 83, 93, 100, 114, 116, 120, 140, 150, 163, y procesamiento y síntesis propios.

sector externo de la economía, tanto por aumento de exportaciones por como 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 ellos.
- La reactivación de la producción agrícola tiene un importante efecto dinamizador sobre el conjunto de la economía, en virtud de los ya señalados encadenamientos con las industrias proveedoras y procesadoras, y con el sector de servicios. Tiene, además, un efecto directo muy importante, pues permite mejorar la situación de vastos sectores marginados que viven de la agricultura.

Estos argumentos ilustran cómo la revalorización del sector agropecuario y su adecuada priorización en las políticas públicas puede ser un aspecto central en las estrategias del desarrollo de los países de América Central y el Caribe en el actual contexto económico, en el cual se conjugan procesos de recesión con inflación y problemas de sector externo.

Contribución en el Largo Plazo: hacia una Agricultura Moderna e Interdependiente

Resulta difícil definir un escenario de contexto para la producción agrícola de América Latina y el Caribe a 5 ó 10 años vista, cuando las condiciones de la economía internacional y nacional se encuentran en un período de inestabilidad y reajuste estructural. Sin embargo, es razonable esperar un escenario que incluya: a) una mayor apertura económica en los países de América Latina y el Caribe y de la economía internacional en general; b) la continuidad y agudización de la competitividad en los mercados externos; c) una profunda transformación tecnológica de la actividad económica en general y de la agricultura en particular; d) un requerimiento continuo de altos ritmos de crecimiento económico.

Las previsiones de una mayor apertura de la economía internacional fueron sustentadas en el Capítulo 2. Un argumento adicional se vincula a la importancia del comercio internacional como mecanismo de acceso a la innovación tecnológica, incorporada en bienes transables y protegida por patentes. El costo económico de estrategias de desarrollo que contemplan la autonomía tecnológica será cada vez más alto.

Un aspecto que ilustra claramente este proceso previsible es la decisión de las dos potencias socialistas (China, URSS) —quizá las economías más cerradas del mundo— de favorecer una gradual apertura al exterior como vía para modernizar sus estructuras productivas y progresar mediante la introducción de tecnología.

También en América Latina y el Caribe se han iniciado procesos similares de apertura económica gradual que, si bien hasta ahora han obedecido fundamentalmente a los problemas derivados del estrangulamiento externo, seguramente se mantendrán en el futuro como tendencias estructurales de la economía. No se pretende con ello definir cuál debe ser el grado de apertura económica “apropiado” para los países, sino simplemente señalar como fenómeno previsible y necesario una mayor inserción de América Latina y el Caribe en la economía internacional.

La eventual contribución de la agricultura al crecimiento económico de ALC debe entonces visualizarse en este contexto. Con una necesidad creciente de exportar e incrementar el nivel de actividad económica, con ventajas comparativas dinámicas y un contexto sumamente competitivo en los mercados —tanto agrícolas como manufactureros—, 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, se capitalicen a nivel nacional los efectos multiplicadores generados por una creciente interdependencia sectorial y se asegure la equidad en cuanto a los beneficios derivados de esta transformación estructural.**

Una agricultura crecientemente tecnificada e interdependiente, en un escenario como el descrito, podría efectuar una contribución significativa al crecimiento económico de América Latina y el Caribe por diversos motivos:

- En primer lugar, el incremento de la productividad tanto en los sectores “comercial” como “tradicional” de la agricultura generaría una mejora en los ingresos externos netos —vía aumento de exportaciones y sustitución de importaciones— y promovería la expansión del mercado interno.

"En una economía abierta con escepticismo respecto a exportaciones industriales, sustitubilidad imperfecta entre bienes de capital local e importado, limitaciones en los ingresos externos e importantes posibilidades de sustitución de importaciones agrícolas sin necesidad de medidas proteccionistas, el incremento de la productividad agrícola constituye una nueva e importante fuente de reactivación económica (en América Latina y el Caribe) (. . .) cuya mayor contribución será a través del ahorro de divisas y la expansión del mercado interno."

Fuente: de Janvry, A.: International Economic Development of United States Agriculture, Working paper No. 438, University of California (EE.UU.). Presentado en el B.H. Hibbard Memorial Lecture Series, Madison, 1987.

- En segundo lugar, la contribución de la agricultura como fuente de ingresos externos está crecientemente supeditada a la adopción tecnológica, puesto que las ventajas comparativas son ahora un concepto dinámico y ligado a la innovación tecnológica.

"La tecnología se ha convertido en el principal determinante del desarrollo económico y social de las naciones, no sólo por ser la fuente primordial para aumentar la productividad de toda la actividad económica, sino porque la misma afecta también al conjunto de la organización productiva y origina cambios en la estructura social.

"En el campo específico de la producción agropecuaria, esto ha significado un cambio cualitativo fundamental, pues la productividad agropecuaria y en consecuencia las ventajas comparativas que hasta ahora estaban definidas por la abundancia y calidad de los recursos naturales, hoy están determinadas por el conocimiento y el desarrollo tecnológico. Para los países de la región, que históricamente habían basado su capacidad competitiva en la bondad de sus recursos, eso significa que la única vía para mantener su mayor eficiencia relativa es el logro de un adecuado nivel tecnológico que les permita potenciar la calidad de sus recursos productivos.

"La naturaleza del desarrollo tecnológico en los últimos años, particularmente en las ciencias biológicas, pone en evidencia aspectos particulares que los países de la región deberán ponderar adecuadamente para no quedar definitivamente rezagados en esta materia."

Fuente: IICA, Plan de Mediano Plazo 1987-1991, Serie de documentos oficiales No. 35, San José, Costa Rica, 1986.

- La modernización de la agricultura implicaría un aumento de las interdependencias con las agroindustrias “hacia abajo” (proveedora de insumos) y “hacia arriba” (elaboradora), lo cual posibilita la generación de efectos multiplicadores de gran alcance sobre la actividad económica.
- La tecnificación de la producción agrícola implica una demanda creciente de insumos industriales —ver Cuadro 7— que ha dado lugar a importantes desarrollos industriales en diversos países (maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas, etc.) y tiene obviamente un enorme potencial para el futuro. La posibilidad de incorporar tecnologías de punta en estos procesos industriales (robótica e informática para la maquinaria agrícola; biotecnología en producción de semilla, etc.) confiere aún más atractivo a este tipo de desarrollo industrial, pues no se trata de impulsar “industrias maduras” sino manufacturas con potencial para incorporar cambio tecnológico.
- Existe entonces una clara posibilidad de generar un importante eje de acumulación en torno a la dinamización de la agricultura. Para ello, debe abandonarse el antiguo concepto de “agricultura como sector primario” y adoptarse el de “agricultura como motorizadora de agroindustrias integradas y tecnificadas”, dejar atrás la vieja idea de la controversia “agricultura *versus* industria”, y orientarse hacia un crecimiento conjunto con el cual la transferencia de recursos sólo opere vía aumentos de productividad y eficiencia. **Crear un polo de crecimiento económico en torno a la agricultura tiene, además, la enorme ventaja de estar promoviendo un desarrollo industrial sobre bases competitivas internacionales —como lo son las materias primas agrícolas— y, por ende, contribuyendo al desarrollo general de las manufacturas exportables en forma coherente con los requerimientos de mayor apertura económica.**
- El diseño de estrategias que permitan capitalizar a nivel regional y nacional la dinamización inducida por la agricultura, unido a una adecuada localización de la industrialización generada, implicaría crear empleos en zonas rurales como alternativa al desempleo y la pobreza rural. A ello se añadiría el efecto de dinamización de la propia producción del sector “tradicional”, motivado por aumentos en la demanda agrgada.
- Finalmente, las posibilidades de diversificación de la oferta agrícola exportable constituyen un aporte potencial del sector al crecimiento económico, a la vez que un requerimiento para su expansión futura. Los cambios en la estructura de la deman-

da —especialmente en los PD— determinan la necesidad de diversificar la producción tradicional en la búsqueda de nuevos productos más sofisticados, que puedan cubrir nuevos “niveles de consumo” en los PD. Ya hay varios ejemplos exitosos de este tipo en América Latina y el Caribe, que superan la centena de millones de dólares de exportaciones (flores en Colombia, uvas de mesa en Chile, camarones en Ecuador, etc.) y que podrían multiplicarse en el futuro, constituyendo una sólida base de ingreso de divisas para el crecimiento económico.

En resumen, son varios los motivos por los cuales la “nueva agricultura”, moderna e interdependiente, puede jugar un papel preponderante en el crecimiento económico futuro de América Latina y el Caribe; sería un grave error que las políticas económicas y modelos de desarrollo que se elaboren y pongan en marcha en la región en los próximos años no lo tengan en cuenta.

Los Problemas y Desafíos por Resolver

Las posibilidades de que la agricultura de América Latina y el Caribe retome la senda del crecimiento y se constituya en un factor central del desarrollo económico regional, dependen de que se resuelvan algunos condicionantes externos y de que se efectúen ciertos cambios de fondo en las políticas económicas y sectoriales de los países.

Los problemas externos: la deuda y el deterioro de los precios internacionales agropecuarios

Tal como se ha señalado en este trabajo, **la deuda externa constituye una de las restricciones actuales al desarrollo económico de América Latina y el Caribe.** El monto global de la deuda y las condiciones de su servicio en la mayoría de los países de la región implican una transferencia de recursos que dificulta el crecimiento económico, pues priva a los gobiernos de divisas y ahorro que son elementos claves para ellos. Asimismo, esto conlleva la ejecución de programas de ajuste y saneamiento económico cuyo impacto restrictivo sobre la agricultura se ha señalado. Muchos de los países de la región aceptan la necesidad de continuar con el proceso de ajuste y estabilización de sus economías; señalan, sin embargo, que para que ello sea compatible con el crecimiento económico debe encontrarse una solución al problema de la deuda.

“Entre los principales obstáculos que impiden un mejor desempeño de las economías de la región se encuentra —y debemos nuevamente insistir en ello— el problema de la deuda. Como lo demuestran acontecimientos recientes, este problema no sólo no se resuelve, sino que tiende a agravarse, a pesar de que ha habido un avance considerable en cuanto a reconocer la corresponsabilidad en la gestación y solución del problema de la deuda así como la necesidad de abordarlo en el contexto de políticas de crecimiento y de ajuste positivo y no recesivo. Vistas desde nuestra óptica, las condiciones imperantes en la economía mundial ya mencionadas se han traducido en un hecho: para la vasta mayoría de los países de la región es simplemente imposible crecer, invertir y cumplir con el servicio de la abultada deuda externa (. . .).

“Sólo en un clima razonable de seguridad y estabilidad a largo plazo en la solución del problema de la deuda, es que se darán las condiciones para continuar con nuestros programas de ajustes, asegurar una mayor inversión y lograr metas de crecimiento aceptables.”

Fuente: Carta del Presidente del Uruguay, Dr. J. Sanguinetti, a la cumbre económica de Venecia. 8-10 junio 1987.

La preocupación respecto a la solución del problema financiero es crecientemente compartida en los PD, en particular entre los representantes del sector agropecuario, quienes se ven también afectados por el endeudamiento con el sector financiero y por el deterioro de los precios de sus productos ante tasas de interés positivas.

“(. . .) de hecho, las políticas que fueron ejecutadas han permitido a los bancos de Estados Unidos mantener y aún aumentar sus utilidades. Pero, al mismo tiempo, estas políticas han dañado seriamente —e innecesariamente— el bienestar económico de otros sectores de la economía de Estados Unidos, agricultura y manufactura en particular. Y ellas poco han hecho para resolver en forma permanente la crisis de la deuda”.

Fuente: Congreso de EE.UU. The impact of the Latin American debt crisis on the U.S. Economy. A staff Study prepared for the use of the Joint Economic Committee. Washington D.C. 1986.

Más recientemente, los países de la OCDE* declararon: "Las enormes cargas de la deuda siguen constituyendo un gran obstáculo al crecimiento en ciertos países de medianos ingresos fuertemente endeudados. Hoy no existe una alternativa viable a la estrategia de cooperación adoptada para la solución de esos problemas. Sólo un relanzamiento de la acción conjunta por todas las partes —gobiernos deudores y acreedores, instituciones financieras internacionales y bancos privados— permitirá reducir las restricciones en un contexto de crecimiento. En algunos países se ha logrado un notable progreso en ese sentido. Sin embargo, en algunos casos dificultades en los procesos de ajuste y financiamiento señalan la necesidad de perfeccionarlos. La tendencia hacia enfoques innovadores y más flexibles en el aspecto financiero, tanto privado como oficial, debiera jugar un papel clave en hacer más manejables las cargas provenientes de la deuda y restaurar los flujos de capital."

Estos antecedentes muestran cómo en los países desarrollados se está produciendo una creciente toma de conciencia sobre la necesidad de definir nuevas alternativas para el problema de la deuda externa, que permitan el crecimiento económico de los PED y garanticen una mayor estabilidad política.

Si bien en esta situación aún no se ha producido un cambio de fondo que profundice más allá de la retórica, las recientes renegociaciones de la deuda acordadas por algunos países (México, Argentina) señalan un movimiento hacia condiciones más accesibles. Un mejoramiento gradual de esta situación implicaría escenarios alternativos más favorables para el crecimiento económico en general y de la agricultura en particular, en los cuales los países pudieran contar con un mayor flujo de crédito externo y una menor presión coyuntural del servicio de la deuda.

El segundo condicionante externo para el crecimiento de la agricultura y la economía regional es la profunda caída de los precios internacionales de la mayor parte de los productos agropecuarios, y el papel de las instancias de negociación internacional al respecto. Existe suficiente evidencia empírica que confirma el carácter estructural y de largo plazo del deterioro de los precios agrícolas; sin embargo, así como hubo "picos" que superaron la tendencia en períodos recientes ("crisis del petróleo" en 1973-1975), los niveles actuales de los precios agrícolas constituyen un "valle" por debajo de los valores de tendencia.

* Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE; 12-13 mayo 1987. París.

El exceso de oferta y el aparente estancamiento de la demanda son el resultado tanto de cambios estructurales en la oferta y la demanda como de factores más coyunturales, que han sido analizados en secciones precedentes. También se señaló que la modificación de esta situación dependía en gran medida de decisiones políticas de los países con respecto al sostenimiento o eliminación del proteccionismo agrícola.

La incorporación del comercio agrícola —por primera vez en la historia— en la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales constituye una oportunidad única para establecer un nuevo marco al comercio internacional de productos agrícolas, que podría tener vigencia hacia finales de esta década o comienzos de los años 90. Sobre este aspecto, parece haber un creciente consenso político tanto en los PED como en los PD sobre la conveniencia y urgencia de una mayor liberalización del comercio agrícola y la necesidad de reformar las políticas agrícolas proteccionistas.

“Estimulada por políticas que han bloqueado una adecuada transmisión de los indicadores del mercado a los agricultores, la oferta excede sustancialmente a la demanda efectiva. El costo de las políticas agrícolas es considerable, tanto para el presupuesto como para los consumidores y para la economía en su conjunto. Asimismo, las políticas de apoyo excesivas conducen a una creciente distorsión de la competencia en los mercados internacionales, alteran el principio de ventajas comparativas y perjudican la situación de muchos países en desarrollo. Ese constante deterioro, acentuado por el cambio tecnológico y otros factores tales como el lento crecimiento económico o los cambios bruscos en las tasas de cambio, crea serias dificultades en el comercio internacional, que corre el riesgo de desbordar los límites del comercio agrícola.”

“Ese deterioro debe ser detenido y revertirse. Algunos países, o grupos de países, han comenzado a trabajar en esa dirección. Sin embargo, dado el alcance del problema y su urgencia, debe lograrse una reforma concertada y equilibrada de las políticas agrícolas.”

Fuente: Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE, 12-13 mayo, 1987, París.

Las recientes declaraciones del Presidente de los EE.UU. con motivo de la realización de la "cumbre económica de Venecia", en las que señaló que su país había elaborado una propuesta para la completa eliminación de los subsidios a la agricultura antes del año 2000, constituyen un nuevo elemento en esta dirección.

Sin embargo, parece haber aún cierta distancia entre las declaraciones y las acciones concretas, tal como lo señaló recientemente el Grupo de Cairns (1987): "Si bien existe una buena predisposición para negociar reformas al comercio agrícola, es preocupante el hecho de que ciertos países exportadores grandes estén contemplando medidas que podrían distorsionar más el comercio internacional." El Grupo señaló, además, su preocupación "por la propuesta de la comisión agrícola de la CEE para introducir impuestos al consumo de aceites vegetales" y porque "en Estados Unidos (. . .) a pesar de los esfuerzos de la administración para recortar el gasto agrícola, la legislación proteccionista sobre comercio a consideración del Congreso podría, si se aprueba, afectar a socios comerciales inocentes, comprometer las obligaciones de los Estados Unidos en el GATT y dañar severamente el clima internacional para la reforma comercial".

Estas aparentes controversias probablemente reflejan aspectos propios de toda negociación. También ponen en evidencia el conflicto entre las convicciones sobre lo que "debe ser" en el largo plazo y lo que "puede ser" en función de los condicionamientos políticos internos de corto plazo. Sin embargo, la evolución de las discusiones está mostrando crecientes perspectivas de liberalización comercial para la agricultura en el mediano plazo.

El tratamiento y resolución de este tema constituye una prueba para el funcionamiento de los múltiples esquemas de cooperación y negociaciones económicas internacionales, en los cuales deberían surgir respuestas para la solución consensual de estos problemas. Los esquemas de integración económica regional también pueden aportar soluciones parciales al respecto (ambos temas son tratados en detalle en el Documento 4, en este mismo volumen).

Las interrogantes de la "nueva revolución tecnológica"

Otro elemento de contexto que puede afectar fuertemente el desarrollo de la agricultura es el de la "nueva revolución tecnológica" o "tercer ciclo", cuyo componente central para la agricultura es la biotecnología, aunque incluye también otras áreas tales como robótica, informática y nuevos materiales. En este caso se trata de una variable de influencia potencial, que afectará a la agricultura en el mediano y largo plazo, y cuyos efectos no pueden predecirse aún con total claridad.

Las implicaciones que estas nuevas tecnologías pueden tener sobre el complejo agropecuario (producción-transformación) de América Latina y el Caribe todavía no se precisan con claridad y serán sin duda múltiples. Aquí se desea destacar algunas que resultan claves para visualizar los posibles escenarios que podría plantear la difusión de esas tecnologías en la agricultura de ALC (el tema está tratado en profundidad en el Documento 3, en este mismo volumen).

En primer lugar, las perspectivas que se abren en cuanto al mejoramiento genético implican una independencia creciente de la producción agropecuaria respecto del medio ambiente. La posibilidad de incorporar resistencia a la sequía, al frío, a la salinidad, etc., en numerosos cultivos agrícolas es un claro ejemplo de cómo podrán ampliarse los "nichos ecológicos" y de la desvinculación potencial entre producción y hábitat. Ello significa que las ventajas comparativas basadas únicamente en la bondad de los recursos naturales tenderán a disminuir al caer la importancia relativa de estos últimos. Para los países de ALC este punto constituye una "amenaza", pues tiende a atenuar la importancia de sus recursos naturales y condiciones ecológicas.

El segundo aspecto a destacar es el aumento de sustituibilidad entre materias primas que la biotecnología podría acarrear. Existe un enorme potencial de aplicaciones biotecnológicas en los procesos de transformación, que permitiría obtener productos similares a partir de una cantidad creciente de materias originales. Ello implica una nueva amenaza y a la vez una nueva posibilidad para la producción agropecuaria. Amenaza, porque podrían sustituirse materias primas agrícolas por productos de otro origen, acentuando las caídas de demanda ya experimentadas por algunos productos agrícolas a causa de su sustitución por otros (caucho, lana, azúcar, etc.). La contracara es que también podrían obtenerse una serie de nuevos productos (farmacéuticos, químicos, etc.) a partir de materias primas agropecuarias sometidas a nuevos procesos de transformación. Dentro de esta concepción, la producción agropecuaria podría imaginarse más como un proceso de obtención de biomasa para usos múltiples que como generación de productos específicos para destinos únicos.

Por último, la importancia creciente y la versatilidad de los procesos de transformación recién señalados implicarán, seguramente, una interrelación mucho más estrecha entre el proceso de producción primaria y la elaboración; resulta difícil anticipar las características de ese proceso, pero seguramente incrementará fuertemente las opciones de esquemas de integración entre ambas actividades y el potencial para generar efectos multiplicadores a partir de la agricultura.

Estos son sólo algunos ejemplos de los posibles impactos que la irrupción de la biotecnología podría tener sobre la agricultura. La simple enunciación de "amenazas y opciones" que estas nuevas tecnologías plantearán seguramente al desarrollo del sector agropecuario de América Latina y el Caribe, pone de relieve la importancia estratégica que su tratamiento implica para el futuro de la región. No cabe ninguna duda de que las nuevas tecnologías constituirán una "opción" para el desarrollo agropecuario de ALC, en la medida que los países de la región puedan acceder a su utilización en función de sus propias conveniencias y dotaciones de recursos. No hacerlo tendría consecuencias negativas sobre la capacidad de producción agropecuaria de la región.

Cambios estructurales en las políticas agrícolas

Este tercer y último elemento constituye un prerequisite para la dinamización de la agricultura. Las transformaciones necesarias para que la agricultura regional se torne más "moderna e interdependiente" y pueda convertirse efectivamente en un eje de crecimiento económico, dependen no sólo de que se resuelvan los problemas externos —deuda y proteccionismo agrícola— y de que exista tecnología disponible, sino también de que se implementen políticas internas —globales y sectoriales— coherentes con los cambios buscados.

Dado el carácter crecientemente empresarial de la agricultura en América Latina y el Caribe y el aumento de las relaciones intersectoriales, no habrá tecnificación y aumento de la eficiencia agrícola, ni equidad en la distribución de los beneficios derivados de la modernización, ni tampoco aprovechamiento de los efectos multiplicadores resultantes de la dinamización de la agricultura, si no se ejercen sobre los agentes económicos que operan en la agricultura incentivos económicos coherentes con estos objetivos y no se prioriza adecuadamente la participación del Estado (éste es el tema central del Documento 2 de este mismo volumen).

En el pasado ello no fue debidamente tomado en cuenta en muchos casos, tanto en el diseño de las políticas sectoriales como globales. En la situación actual y en el futuro inmediato, que se prevé con fuertes restricciones en los recursos públicos, el manejo de los incentivos y la participación pública cobran una dimensión crítica que debe analizarse en detalle si se desea tener éxito en la implementación de una estrategia de reactivación económica que tome como eje central la dinamización de la agricultura.

“En el contexto global es evidente la necesidad de una política económica dirigida a movilizar el potencial de la agricultura, tanto desde un punto de vista interno al sector como en sus interacciones con los otros sectores, principalmente el industrial. Ello responde a que la crisis económico-financiera de los últimos años ha puesto de manifiesto que la visión tradicional del sector agropecuario como proveedor de divisas, alimentos baratos y mano de obra para el funcionamiento de los sectores industriales orientados a la sustitución de importaciones no responde ya a la realidad y necesidad de las economías de la región. La agricultura representa en los países de América Latina y el Caribe un vasto potencial de recursos productivos que ofrece amplias oportunidades de crecimiento, si a través de la modernización se explota el potencial de las interrelaciones sectoriales. Para que este crecimiento se haga efectivo, es necesario definir una política económica orientada a incentivar la eficiencia productiva, promover los flujos de inversión necesarios para reestructurar la orientación productiva del sector y mantener e incrementar la competitividad externa de los productos agropecuarios a través de una activa generación y transferencia de tecnología”.

Fuente: IICA, Programa 1: Planificación y Análisis de la Política Agraria. Lineamientos para la cooperación técnica. Junio 1987.

Anexo Estadístico

Cuadro 1

IMPORTANCIA DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN EL COMERCIO MUNDIAL (Porcentaje de las exportaciones mundiales)

Año	Totales	Sin petróleo
1960	30.21	33.52
1965	26.05	28.82
1970	20.47	22.56
1975	17.08	21.20
1980	14.88	19.58

Fuente: Manuales de Estadística del Comercio Internacional y Desarrollo de la UNCTAD.

Cuadro 2

**PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS
AGROPECUARIOS. PERIODO 1960-1980**
(Porcentaje sobre el valor)

Grupo de países	Variables y años	Exportaciones		Importaciones	
		1960	1980	1960	1980
PD		53	64	71	64
PED		37	28	17	23
PALC		14	12	4	5

Fuente: El Comercio Intrarregional de Alimentos Básicos, INTAL.

Cuadro 3

**IMPORTANCIA DE CADA GRUPO DE PAISES EN LAS EXPORTACIONES
DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**
(Porcentaje de las exportaciones mundiales de
productos agropecuarios)

Año	PD	PED	PALC
1960	52.5	36.8	13.7
1965	57.4	32.3	13.1
1970	59.0	31.3	12.8
1975	62.9	38.0	12.3
1980	63.9	28.1	11.8

Fuente: Manuales de Estadísticas del Comercio Internacional y Desarrollo de la UNCT.).

Cuadro 4

**IMPORTANCIA DE CADA GRUPO DE PAISES EN LAS IMPORTACIONES
DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**
(Porcentaje de las importaciones mundiales de
productos agropecuarios)

Año	PD	PED	PALC
1960	71.1	17.3	4.3
1965	71.3	15.9	4.0
1970	73.1	16.1	4.1
1975	67.0	21.0	4.6
1980	63.3	23.3	5.3

Fuente: Manuales de Estadística del Comercio Internacional y Desarrollo de la UNCTAD.

Cuadro 5

**PARTICIPACION DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LAS
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES POR GRUPOS
DE PAISES. PERIODO 1960-1980**
(Porcentaje sobre el valor)

Grupo de países	Variables y años	Exportaciones		Importaciones	
		1960	1980	1960	1980
PD		24	15	33	14
PED		52	15	23	15
PALC		52	32	16	13

Fuente: El Comercio Intrarregional de Alimentos Básicos INTAL-BID. TOMO I, Pág. 3.

Cuadro 6

**IMPORTANCIA DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LAS
EXPORTACIONES POR GRUPOS DE PAISES**
(Porcentaje de las exportaciones totales de cada grupo)

AÑOS	TOTALES			SIN PETROLEO		
	PD	PED	PALC	PD	PED	PALC
1960	23.7	51.9	52.1	24.7	72.0	76.5
1965	21.7	43.4	50.2	22.4	63.3	71.6
1970	16.8	36.4	46.8	17.4	54.7	59.3
1975	16.3	19.8	38.4	17.1	48.9	62.2
1980	15.1	14.9	31.6	16.2	39.3	55.2

Fuente: Manuales de Estadística del Comercio Internacional y Desarrollo de la UNCTAD.

Cuadro 7

**IMPORTANCIA DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LAS
IMPORTACIONES POR GRUPOS DE PAISES**
(Porcentaje del total)

Años	CON PETROLEO			SIN PETROLEO		
	PD	PED	PALC	PD	PED	PALC
1960	33.2	22.8	16.4	36.9	25.3	19.1
1965	27.5	20.8	16.7	30.5	22.9	19.3
1970	21.2	18.6	14.0	23.5	20.3	15.9
1975	17.5	15.6	11.9	22.5	18.3	15.4
1980	14.1	14.9	12.5	19.3	18.2	16.7

Fuente: Manuales de Estadísticas del Comercio Internacional y Desarrollo de la UNCTAD.

Cuadro 8

**RELACION ENTRE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE
PRODUCTOS AGROPECUARIOS POR GRUPOS DE PAISES
(Porcentaje)**

AÑOS	PD	PED	PALC
1960	136	47	31
1965	124	49	30
1970	124	51	32
1975	107	75	37
1980	100	83	45

Fuente: Manuales de Estadísticas del Comercio Internacional y Desarrollo de la UNCTAD.

Cuadro 9

**PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS
AGROPECUARIOS EN LAS EXPORTACIONES TOTALES POR
GRUPO DE PAISES
(Porcentaje)**

Años	Países desarrollados		Países en desarrollo		Países de América Latina y el Caribe	
	1	2	1	2	1	2
1960	32.2	20.3	29.4	18.6	16.2	12.5
1965	26.9	18.5	21.5	17.4	15.3	12.0
1970	20.8	14.8	18.7	14.3	14.9	11.7
1975	17.3	13.2	14.8	12.3	14.4	12.2
1980	15.0	10.9	12.4	9.9	14.2	12.1

1: Productos Agropecuarios; 2: Alimentos

Fuente: Manuales de Estadísticas del Comercio Internacional de la UNCTAD.

Cuadro 10

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: GRADO DE AUTO-
ABASTECIMIENTO REGIONAL*
(Porcentaje)**

Año	Productos Agropecuarios	Alimentos	Materias primas /Agropecuarias
1960	24.4	24.1	25.3
1965	27.4	27.1	31.1
1970	26.9	25.8	30.8
1975	27.4	27.7	26.1
1980	20.8	20.5	22.7

* Como porcentaje de las importaciones de productos agropecuarios provenientes de la región con respecto a las importaciones totales de productos agropecuarios.

Fuente: Manuales de Estadísticas del Comercio Internacional y Desarrollo de la UNCTAD.

Cuadro 11

**COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES PARA UN GRUPO
SELECCIONADO DE PRODUCTOS 1970-1985 POR GRUPOS DE PAISES
(Millones de dólares corrientes y
distribución porcentual)**

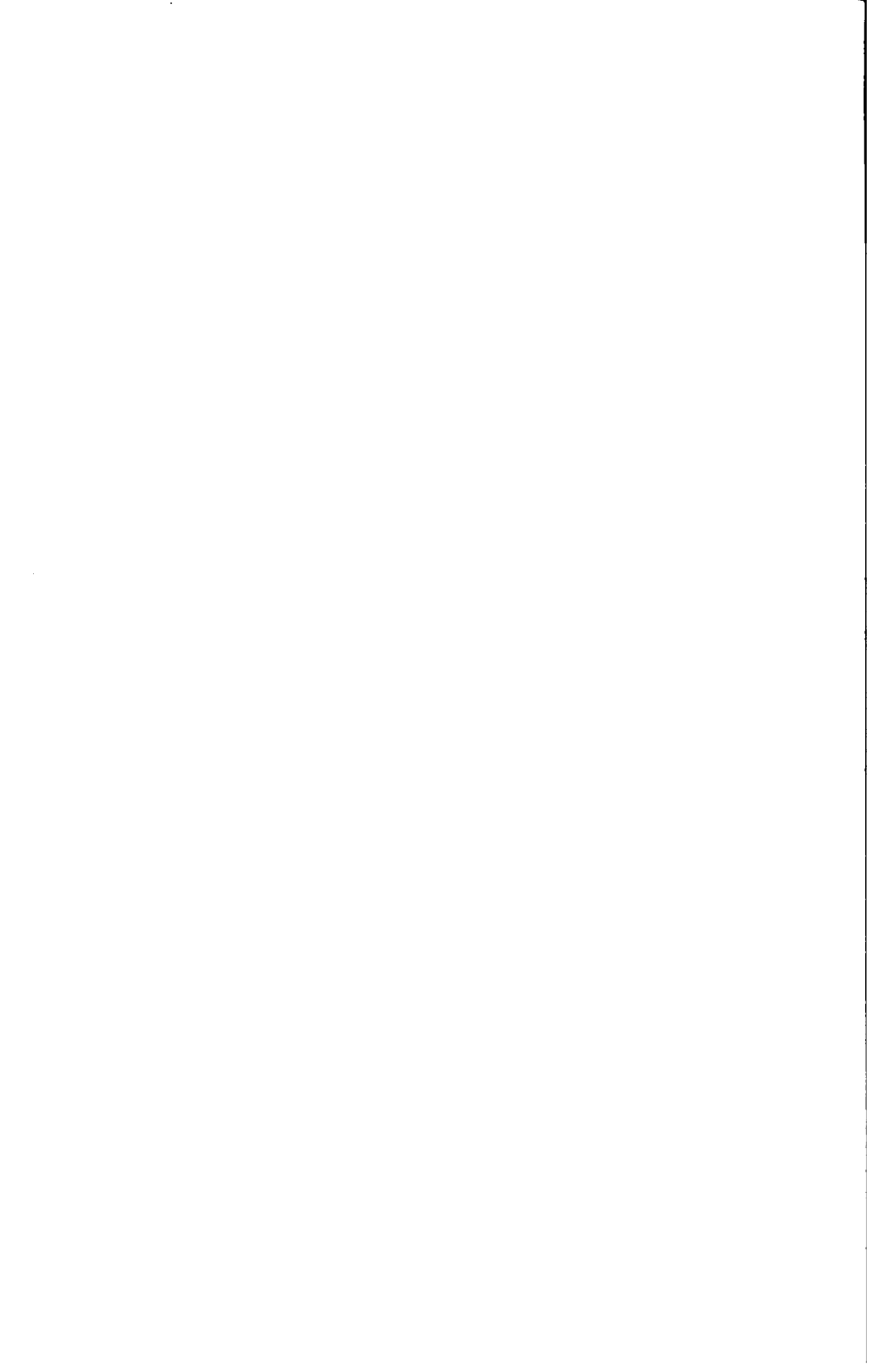
Año	PD		PED		PALC		Total (1+2)	
	Monto (1)	%	Monto (2)	%	Monto	%	Monto	%
1970	12 201	50.0	12 216	50.0	5 541	(22.7)	24 417	100.0
1975	36 337	59.0	25 243	41.0	14 191	(23.0)	61 580	100.0
1980	64 730	57.0	48 749	43.0	24 823	(21.9)	11 347	100.0
1985	47 529	52.1	43 737	47.9	23 183	(25.4)	91 266	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Anuarios de Comercio de FAO.

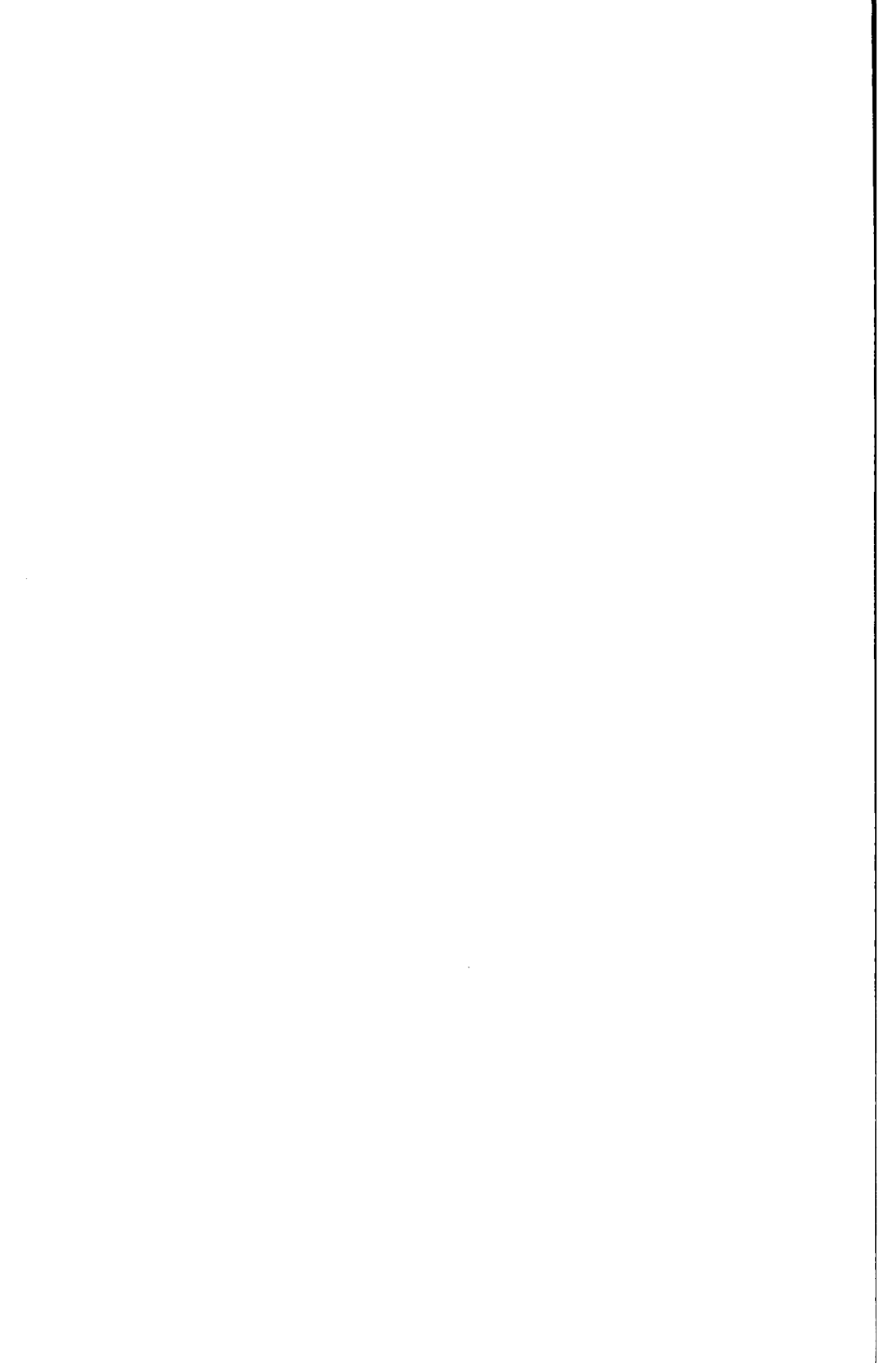
Bibliografía

1. BANCO MUNDIAL. 1986. Informe sobre el desarrollo mundial, 1986. Washington.
2. _____ . 1986. Price prospects for major primary commodities. 5 v. Report no. 814.
3. BID. 1976-1986. Progreso económico y social en América Latina. 11 v.
4. _____ ; INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA. 1986. Acciones para incrementar el comercio.
5. _____ . 1986. El comercio intraregional de alimentos básicos. 3 v.
6. _____ . 1986. Commodity export prospects of Latin America.
7. CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL. 1986. Estudio sobre los productos básicos. In Informe de la Secretaría de la UNCTAD. T.D/B/C. 1/284.
8. _____ . 1986. Informe sobre el comercio y el desarrollo 1986. T.D.R/6 (Vol./v).
9. _____ . s.f. Manuales de estadísticas del comercio internacional y desarrollo. s.l.
10. CEPAL. 1985. Algunas modalidades de comercio en el intercambio regional: intercambio compensado. L.C/R.440.
11. _____ . 1986. Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe. L.C./R/508.
12. _____ . 1987. El desarrollo de América Latina y el Caribe; escollos, requisitos y opciones. In Conferencia Extraordinaria de CEPAL. (1987: México).
13. _____ . 1986. Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos. L.C./R.505.
14. _____ . 1986. La relación de intercambio de los productos primarios de América Latina y el Caribe. L.C./L.382.
15. _____ . s.f. Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina.
16. CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. 1986. The impact of the Latin American debt crisis on the U.S. economy.
17. CONSENSO DE CARTAGENA. Nota del Presidente Julio Sanguinetti a los Presidentes de los 7 países más industrializados cumbre de Venecia. 1987.

18. FAO. 1970; 1975; 1980-1985. Anuario de comercio. Roma. 8 v.
19. _____. 1986. Informe alimentario mundial. Roma.
20. _____. 1976. Situación y perspectivas de los productos básicos 1985-86. Roma.
21. FAO; CEPAL. 1985. Análisis y diseño de la política alimentaria: lineamientos de un enfoque sistemático. In Taller sobre Análisis y Diseño de la Política Económica en el Sector Agroalimentario (1985, Lima) (Documento). Lima.
22. GRUPO DE CAIRNS. 1987. Declaración Ministerial. In Reunión de Ottawa (1987).
23. IICA. (CR). 1986. Plan de mediano plazo 1987-1991. Serie de Documentos Oficiales no. 35.
24. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA. 1987. Panorama Agrario Mundial Boletín (Arg.). no. 119-120.
25. JANVRY, A. de 1987. International economic development of United States agriculture. University of California.
26. KAMINSKY, M. 1987. Las agriculturas de los países de América Latina y el Caribe en la crisis actual. Condiciones, desempeño y funciones. San José, C.R., IICA. Documento interno.
27. MITCHELL, D. 1987. Prospects for agricultural trade and prices. Cartagena, Col.
Presentado en Seminario de Cartagena, Col. marzo 1987.
28. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 1987. Comunicado. Paris.
Presentado en: Reunión de Ministros.
29. PAVES HERMOSILLA, G. 1987. La crisis de los mercados internacionales de los productos agrícolas, San José, C.R., IICA.
30. POMAREDA, C. 1987. La agricultura ante la deuda externa y la reactivación de los países del CORECA. Guatemala.
Presentado en Reunión Ordinaria del Coreca. Guatemala.
31. SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO. 1987. América Latina en la economía mundial problemas y perspectivas. (Caracas, Ven.). Siglo XXI.
32. _____. 1987. América Latina frente a la UNCTAD. San José.
Presentado en Reunión Ministerial de Coordinación Latinoamericana previa a la UNCTAD (7, 1987, San José).
33. _____. 1987. Comercio latinoamericano de productos básicos. Guatemala. Presentado en Conferencia Regional sobre Productos Básicos. Guatemala.
34. UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. 1984. Vegetables oils and fats industry in developing countries; outlook and perspectives. 2 v.



LA POLITICA DE INCENTIVOS
EN LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA



Introducción*

Para convertirse en un eje de crecimiento económico que contribuya a la recuperación y desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (ALC), la agricultura regional debe modernizarse mediante el incremento de su eficiencia y competitividad; articularse adecuadamente con el sector industrial, con el fin de asegurar el máximo aprovechamiento de los encadenamientos intersectoriales y sus efectos multiplicadores, y asegurar que los distintos grupos sociales accedan a los beneficios de esta "nueva agricultura".

Estos cambios en el perfil de la actividad agropecuaria en la región llevan implícitos transformaciones y ajustes en los procesos de producción y comercialización, que abarcan tanto el tipo de actividades desarrolladas como sus patrones y mecanismos de realización; estas modificaciones estructurales deben traducirse a nivel de los distintos agentes económicos, que son quienes desarrollan la actividad económica. Por consiguiente, un elemento central para la transformación de la agricultura regional es la revisión de las políticas de incentivos, que en definitiva orientan la conducta de los agentes económicos.

El propósito de este documento es ofrecer un conjunto de elementos que motiven la reflexión y el análisis sobre aquellos factores que, adecuadamente articulados, pueden convertirse en la base de incentivos para la reactivación de la agricultura y para que el sector desempeñe un papel relevante en el desarrollo económico.

* El presente documento fue preparado por Carlos Pomareda.

Los dos factores, estrechamente articulados, que se consideran básicos para la reactivación del sector, son el manejo adecuado de la política de precios y la implementación de una estrategia de inversión pública. Estos dos temas son tratados en los Capítulos 1 y 2. Dada la creciente difusión en los países de ALC de los programas de ajuste estructural y sectorial y su relación con el sistema de incentivos, en el Capítulo 3 se analizan esos programas y se exponen algunas consideraciones para posibles cambios en su orientación, de tal modo que no sólo contribuyan a resolver problemas de corto plazo sino que, con una visión de mayor amplitud y una perspectiva de tiempo más larga, se apliquen con propósitos de desarrollo. El Capítulo 4, por último, recoge algunas reflexiones finales en torno a los temas tratados en los demás Capítulos y enfatiza las áreas de cambios concretos que aparecen como significativas en el momento actual.

1 Las Políticas de Precios

Las políticas de precios, utilizadas como incentivos, constituyen un tema de permanente discusión que suele girar alrededor de dos asuntos: el papel y grado de participación directa del Estado y sus implicaciones, principalmente las fiscales, y la operatividad de los instrumentos de política seleccionados. Este Capítulo presenta: i) una visión del sistema de precios; ii) una referencia a los propósitos de las políticas que responden a objetivos particulares y alteran el funcionamiento del sistema de precios; iii) los instrumentos de la política de precios utilizados como incentivos; iv) una referencia a las políticas de incentivos en los países industriales y su influencia en los países de la región. Se reconoce, como punto de partida, que las políticas de precios tienen un alcance limitado y constituyen sólo uno de los componentes de una estrategia dirigida a lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

El Sistema de Precios

El sistema de precios actúa como el principal mecanismo que determina la rentabilidad absoluta y relativa de los diferentes sectores

productivos, y de los distintos productos dentro de cada uno de ellos. Por tal razón, el sistema de precios se constituye en el principal orientador de la localización de los recursos de mano de obra, tierra, capital, tecnología, capacidad empresarial, etc., hacia aquellas actividades o productos que resultan relativamente más rentables. Asimismo, el sistema de precios determina, en gran medida, el nivel y la distribución de las rentas generadas en la economía, tanto entre los distintos actores participantes como entre las diferentes regiones de un país. El Estado tiene la capacidad de afectar directa o indirectamente, a través de los instrumentos de política económica, sectoriales o globales, el funcionamiento de este complejo sistema, con el propósito de orientar la utilización de los recursos productivos y la distribución de los ingresos en relación con sus objetivos de desarrollo económico y social.

La comprensión del sistema de precios resulta importante, por lo tanto, para evaluar cómo la intervención del Estado, orientada a satisfacer objetivos particulares, modifica el funcionamiento de este complejo sistema. Ello permite percibir la posible disminución de los beneficios resultantes para la sociedad en su conjunto cuando se procura, a través de un instrumento de política, beneficiar a ciertos grupos de unidades decisorias. Esta acotación resulta importante, pues las políticas que procuran el bienestar de los agricultores deben guardar congruencia con las de desarrollo global. A su vez, este requerimiento implica la necesidad de un esfuerzo conjunto entre quienes analizan y quienes definen las políticas macroeconómica y las de incentivos sectoriales.

El sistema de precios es el mecanismo que, en forma dinámica, permite las transacciones de bienes, capital y servicios que realizan los protagonistas del mercado. El Estado tiene la responsabilidad central y fundamental de orientar el funcionamiento del sistema mediante su normatividad para crear las condiciones propicias, y suplir a través de una participación puntual y temporal las deficiencias de funcionamiento del sistema. El mayor o menor énfasis en cada una de estas funciones del Estado, que constituyen de hecho su potestad política, será decisivo para el comportamiento de la agricultura.

Al interior del sector agrario, los precios de los productos, insumos y factores (tierra, agua, mano de obra, bienes de capital), tanto en términos absolutos como relativos, determinan la rentabilidad de los diferentes cultivos y crianzas, las áreas sembradas, las tecnologías utilizadas, los volúmenes producidos y transados, el empleo y la utilización de recursos. Sin embargo, todos esos precios son afectados en

forma importante por situaciones que se generan espontáneamente o como resultado de políticas ajenas al sector agrario. Así, tanto el nivel y estructura de la producción como la utilización de recursos en el sector guardan estrecha relación con variables tales como:

- los ingresos y preferencias de los consumidores;
- los precios de los insumos industriales y de los combustibles;
- las tasas de interés;
- las tarifas, gravámenes o restricciones a la importación y exportación de productos agrícolas y demás productos;
- las tasas de cambio.

Esas variables no sólo afectan a la agricultura a través del impacto sobre los precios y costos de producción del sector, sino también mediante su decisiva influencia en la determinación de las rentabilidades relativas intersectoriales y, en consecuencia, en su capacidad de atraer recursos *vis-à-vis* los demás sectores.

Puede comprenderse, de ese modo, que el sistema es complejo; sólo algunas modificaciones en su funcionamiento están al alcance de los responsables del sector público agrícola, vía las políticas sectoriales. Las políticas macroeconómicas, que han sido las de mayor impacto y en el futuro serán decisivas, no han estado suficientemente articuladas con las políticas sectoriales. Más aún, existe evidencia de que las políticas macroeconómicas que priorizaron el desarrollo industrial tuvieron un sesgo que ha gravado a los productores y ha contribuido a que en forma sistemática se deterioraran las condiciones en el sector rural.

Objetivos y Conflictos en el Manejo de la Política de Precios-Incentivos

La política de precios es "la orientación establecida por el Estado para su intervención directa e indirecta, con el propósito de alterar los niveles de precios (todos) que reciben y pagan quienes participan en el mercado". La política de precios debe interpretarse, además, como un complemento a las políticas de inversión pública en generación y transferencia de tecnología agropecuaria; de fomento de la comercialización, agroindustria y comercio exterior; de servicios de sanidad animal y vegetal; de apoyo a la organización para el desarrollo rural y otras. Puede apreciarse así que el manejo de los ingresos y egresos fiscales se convierte en un elemento central de consistencia

para el financiamiento de la participación del Estado en el manejo de la política de precios, en complementariedad con las políticas de inversión pública.

Si se tiene en cuenta que una de las consecuencias más negativas del modelo de desarrollo seguido ha sido la pérdida de rentabilidad y, en relación con ella, la descapitalización de la agricultura, la emigración de recursos humanos, la disminución sistemática de la inversión privada y la erosión de los recursos naturales, **el propósito fundamental de la política de precios en el contexto actual deberá ser propiciar la transferencia de recursos hacia el sector rural**, considerando que las imperfecciones del mercado y las condiciones estructurales prevalentes no permiten dicha transferencia en forma espontánea. En virtud de ese propósito, la política de precios puede cumplir varios objetivos.

Si se reconocen las relaciones precio-producción (elasticidades de oferta), las políticas de precios tendrían como objetivo **incrementar la producción**; sin embargo, es preciso reconocer, por un lado, los efectos sobre áreas y sobre rendimientos y, por otro, los efectos cruzados de sustituciones entre productos cuando cambian los precios relativos.

Los precios pueden ser una forma efectiva para lograr el aumento de la producción de un producto a corto plazo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta dos observaciones importantes: primero, la evidencia es que, **si los precios de todos los productos en una región subieran, la elasticidad de oferta agregada sería baja (0.2 a 0.4)**. Segundo, aun en el caso de un solo cultivo, el primer impacto del aumento del precio puede ser aumentar la oferta pero, a menos que se produzcan innovaciones tecnológicas, no hay evidencia de un impacto significativo que permita esperar el deseado crecimiento de la agricultura. Esto implicaría que **promocionar el crecimiento agropecuario con base solamente en incentivos de precios puede ser una forma muy costosa de lograrlo, además de su potencial efecto inflacionario**.

Los precios de garantía de los productos, anunciados con anticipación, son apreciados como un instrumento de **estabilización del ingreso esperado**, lo cual a su vez reduce el riesgo y favorece las inversiones; no obstante las correlaciones entre precios y rendimientos de varios productos, el resultado final no es necesariamente un ingreso neto más estable a través del tiempo.

Dado que la oferta es inestable debido a factores climáticos y otros, y muestra importantes variaciones estacionales, se requiere minimizar

las consecuencias de estos aspectos en el abastecimiento de la canasta de alimentos básicos. Por lo tanto, los precios pueden ser alterados a través del manejo de inventarios para lograr **ajustes en el consumo** consistentes con la variación estacional de la oferta; además, pueden ser acompañados de programas de comunicación social para **orientar el consumo** en favor de ciertos productos.

Finalmente, las políticas de precios pueden cumplir un objetivo de **redistribución**, ya que el alza de los precios incrementaría el ingreso de los productores; sin embargo, sin programas de protección al consumidor, ello puede contribuir a una disminución del ingreso real de los consumidores, incluidos los trabajadores rurales sin tierra. Otra forma de redistribución ocurre cuando se impone un impuesto a la exportación de un producto que también es consumido domésticamente; ello conlleva una redistribución del ingreso de los productores a los consumidores, si el mercado doméstico no está aislado del externo.

De lo que se ha expuesto se deduce que, aunque en términos genéricos las políticas de precios permiten alcanzar objetivos individuales, de hecho existen conflictos debido a los efectos múltiples de las políticas. Los mayores conflictos se dan primero en relación con los grupos afectados (productores, consumidores, gobierno), y segundo en relación con metas de corto y largo plazo; las primeras son las que usualmente prevalecen. Por otra parte, la consideración de medidas de políticas de precios no deberá fundamentarse sólo en el análisis de productos tomados individualmente, sino que deberá tener en cuenta además la posición relativa de los precios de productos que compiten por recursos escasos y el efecto neto sobre otras condiciones macroeconómicas. Por ejemplo, un alza del precio del maíz puede inducir al autoabastecimiento de este producto, que es fácilmente importable, en sustitución de algodón, que puede ser una importante fuente de divisas. Efectos similares se pueden dar en el consumo de productos que son sustitutos; un subsidio al consumo puede favorecer el crecimiento en la demanda de productos domésticos que es posible producir en regiones específicas con prioridad política dentro de un país, en sustitución de otro producido en una región menos prioritaria o importado.

Entre los propósitos sectoriales y las restricciones de orden fiscal y de política macroeconómica, surge otro tipo de conflicto, que posiblemente se hará mas evidente. Los efectos de intervenciones simultáneas a través de impuestos y subsidios que afectan a uno, dos o más productos o insumos, dependerán, por ejemplo, de la magnitud de las intervenciones y de la competitividad por recursos. En todo

caso, siempre es posible alcanzar los efectos deseados y minimizar el gasto fiscal si, por ejemplo, el subsidio a un insumo se compensa por el impuesto a un producto. Por otra parte, debe considerarse que habitualmente el subsidio a un insumo puede ser más deseable que un precio de garantía, porque permite guardar **coherencia entre una política sectorial de estímulo de la oferta y una política global de control inflacionario**. La aplicación de los precios de garantía de los productos permite ilustrar también los conflictos que surgen entre los objetivos de las políticas sectoriales que persiguen el incremento de la rentabilidad y los que buscan propósitos de manejo global. Un mayor precio a los productores, si se desea mantener invariable el precio a los consumidores, entra en conflicto con la disponibilidad fiscal. De lo contrario, si se permite el alza en el precio al consumidor, se entra en conflicto con el manejo de la política de control inflacionario y la política alimentaria nutricional. Este tipo de consideraciones resulta de particular importancia en las condiciones actuales de la economía de los países; por lo tanto, deberán recibir atención especial al realizarse el análisis de las alternativas de medidas de política.

Los conflictos referentes a la distribución del ingreso entre grupos surgen también en el manejo de la política arancelaria. Los impuestos a las exportaciones causan, por ejemplo, una redistribución en perjuicio de los productores y en beneficio de otros grupos. En el caso de los impuestos a las importaciones se benefician los productores (si el precio doméstico es igual al precio de importación) y el gobierno, y se perjudican los consumidores.

Del análisis efectuado en esta sección, se desprende que los objetivos de la política de precios utilizados como incentivos suelen ser específicos para productos o grupos de productores; por lo tanto, **no pueden siempre alcanzar objetivos múltiples ni beneficiar a todos los miembros de la sociedad**. Este conflicto debe reconocerse y deben anticiparse sus consecuencias. Por ello, es preciso evaluar en la mejor forma posible sus alcances y limitaciones, su contraposición con las políticas de manejo global de la economía y su enorme potencial de complementariedad con otras políticas sectoriales que requieren un manejo adecuado de la inversión pública.

Instrumentos de Política Agrícola Sectorial y Macroeconómica

La aplicación de incentivos económicos para la agricultura tiene a su alcance una serie de instrumentos de política sectorial y global que es preciso señalar y evaluar en cuanto se refiere a su utilización potencial bajo las condiciones esperadas en los países. La selección

y aplicación adecuada, en respuesta a problemas y condiciones específicas, evitará la utilización ineficiente de recursos escasos, en especial cuando éstos tienen usos alternativos.

En primer lugar, los llamados **precios administrados de los productos** pueden adoptar varias formas según que el objetivo sea inducir el aumento de la producción o formar parte de una estrategia global de manejo de política económica y, en particular, de control inflacionario. Los precios de garantía tienen el propósito de incrementar la producción, redistribuir el ingreso en favor de los productores, reducir la incertidumbre o tan sólo constituir una guía para asignar el crédito subsidiado. Lamentablemente, su estimación adolece de muchas limitantes, sobre todo cuando se basa en costos promedio de producción, los cuales pueden ser muy variables entre regiones y entre unidades de producción, y no reflejan los costos reales. Su administración compromete al Estado para la compra de los productos, lo cual requiere el establecimiento de empresas estatales cuyos costos deben ser contabilizados cuando se analiza la relación beneficio/costo de esta clase de programas. Asimismo, es importante reconocer que la existencia de estas organizaciones públicas hace más vulnerable al Estado, que debe, en forma continua, financiar los déficits habituales de estas organizaciones.

La experiencia provee evidencia de que los precios guían las tasas de adopción tecnológica; igualmente importante es la apreciación de que los precios juegan también un papel relevante en la producción de tecnología, siempre que existan posibilidades de innovación y voluntad de invertir en su descubrimiento. Estas consideraciones son fundamentales si se espera que se produzca una rápida modernización de la agricultura de la región.

Si bien el máximo interés en el manejo de los precios de los productos es su efecto en la producción, **el uso de subsidios al consumo ha sido una práctica genérica con serias consecuencias** para el presupuesto público y una importante fuente de distorsiones. Esto surge, fundamentalmente, debido a la aplicación de subsidios generalizados al alcance de toda la población (y hasta de los países vecinos), sin tener en consideración niveles de ingreso y la condición grupal y familiar. Frente a esto, una alternativa más recomendable frente a la crisis fiscal podría ser la constituida por programas de asistencia alimentaria a los grupos en mayor peligro nutricional, incluidos los niños, las madres gestantes y los minusválidos.

Sin exagerar, se puede encontrar en los precios atributos que ejercen influencias muy sutiles. Por ejemplo, en el caso de la caña de azúcar en la Argentina, entre 1945 y 1966, la incorporación del contenido de sacarosa como consideración para el precio pagado fue determinante en la adopción de variedades de alto contenido de sacarosa, en reemplazo de otras que simplemente proveían un alto rendimiento en volumen de caña (Evenson y Cardomi, 1970). Una situación similar se observó en el Perú en el período 1983-1986, cuando, en respuesta a un precio único para el arroz en cáscara y sin consideraciones de calidad molinera, el área de arroz de la variedad CICA-8 (la de más alto rendimiento) se incrementó sustancialmente y desincentivó los esfuerzos de desarrollo y adopción de otras variedades de mucho mejor calidad molinera (Pomareda y Zavaleta, 1984).

Recientes estudios de Scandizzo (1984) y Elías (1985) revelan, por ejemplo, que la tierra, mano de obra, fertilizantes y tractores representaban, en términos relativos, las siguientes proporciones en la explicación de la producción agrícola:

<i>INSUMO</i>	<i>1966-68</i>	<i>1978-80</i>	<i>%</i>
Tierra	0.40	0.37	- 7.5
Mano de obra	0.31	0.26	-16.1
Fertilizantes	0.08	0.09	12.5
Tractores	0.14	0.19	35.7

Ello muestra la creciente importancia de los fertilizantes y la maquinaria en la estructura de costos. Además, al efectuarse una descomposición de la contribución de estos factores al crecimiento de la agricultura durante ese período, los fertilizantes han contribuido al 43% del crecimiento y los tractores al 28%, la tierra al 21% y la mano de obra al 8%. Sin embargo, no debe perderse de vista que durante ese período en ciertos países las tasas de cambio sobrevaluadas y el subsidio al capital favorecieron, al menos durante algún tiempo, la mecanización y el uso de fertilizantes importados. La contribución al crecimiento agrícola que realizan la maquinaria y los fertilizantes sería un argumento de suma importancia para fortalecer esta parte del sector industrial y, en esta situación en particular, permitiría explotar las posibilidades de economías de escala de industrias que sirvan a varios países.

Cuando los precios, controlados o subsidiados, se aplican a ciertos insumos como los fertilizantes, no sólo influyen en la demanda de dichos insumos, sino también en su mezcla o combinación con las tecnologías de producción. En tal sentido, es importante destacar, por ejemplo, que la elasticidad de la demanda de fertilizantes al corto plazo varía entre 0.3 y 0.7. Sin embargo, si en forma simultánea se incrementan los precios de los productos, la elasticidad de la demanda de fertilizantes varía entre 0.7 y 2.5. Este importante efecto debe ser previsto en un plan de fomento de la producción vía política de precios de insumos. La política de subsidio al precio de los fertilizantes ha probado ser efectiva para incentivar el uso de fertilizantes entre productores que no los utilizaban; sin embargo, puede introducir sesgos hacia el uso de insumos importados. Por otro lado, la promoción comercial indiscriminada del uso de insecticidas y fungicidas puede inducir a la dependencia de agroquímicos, conducente a insoslayables daños ecológicos y de desequilibrio biológico.

Las tarifas sobre el uso de agua de riego de escorrentía y subterránea pueden constituirse en un instrumento de política de precios para incentivar un uso racional de este factor. El manejo adecuado del precio del agua induciría a un uso más efectivo y facilitaría las inversiones necesarias para evitar los problemas de drenaje, salinidad y erosión, la disminución de los efectos de los riesgos de sequía e inundación, la regulación del uso a través del tiempo y, evidentemente, la tecnificación y modernización del riego.

En muy pocos países las tarifas de agua constituyen un ingreso importante para las instituciones encargadas del mantenimiento de los sistemas de riego. En el Noroeste de México (Sinaloa) estos ingresos cubren el 70% de los costos de mantenimiento del sistema de riego, hasta las cabeceras de las fincas, contribuyendo así a que el buen estado del sistema permita el uso del agua de riego con elevados niveles de eficiencia. En contraste, en la costa del Perú, donde el riego es igualmente importante, los pagos de los productores por usufructo del recurso agua son ínfimos y contribuyen con menos del 5% de los costos de mantenimiento del sistema. En este caso, y ante el exiguo presupuesto estatal para este fin, las condiciones de los sistemas motivan alta ineficiencia en el uso del agua, tanto en épocas de abundancia como de escasez (Sarría y Zavaleta, 1985).

La incertidumbre y los riesgos tipifican la actividad agropecuaria y parecen constituirse en factores cada vez más seriamente considerados por los productores para tomar sus decisiones. Como una respuesta parcial a estas limitantes, además de las políticas de precios de garantía y de manejo de *stocks* de seguridad, el seguro agrario en sus diferentes modalidades puede, bajo condiciones muy particulares, constituir un importante incentivo para la producción, la adopción tecnológica y las inversiones en la agricultura. La viabilidad del seguro agrario en las actuales condiciones críticas de disponibilidad fiscal implicaría, sin embargo, que el diseño de los programas pudiera incluir cobertura para riesgos específicos y posibilidad de cobro de indemnizaciones sólo por pérdida total, lo cual disminuiría el riesgo moral; permitiría bajar los costos administrativos y que los montos de pagos por indemnizaciones fueran cubiertos por las primas cobradas. Estas características de los programas, además de su diversificación en rubros asegurables, incrementarían su viabilidad financiera y contribuirían a su aumento de popularidad, principalmente porque los productores pagarían primas menores y los aportes del Estado disminuirían sustancialmente.

En un trabajo realizado durante varios años por el IICA, que se enriqueció con la experiencia de muchos países a nivel mundial, se determinó que inducir la demanda por el seguro de cosechas con los esquemas actuales, con un elevado subsidio a las primas, supone que los mecanismos tradicionales de manejo de riesgo al alcance de los productores no son efectivos o son inadecuados. En dicho caso, el seguro ofrecido por las instituciones públicas estaría sustituyendo dichos mecanismos y no constituiría necesariamente una forma más eficiente para la sociedad. En relación a su asocio con los programas de crédito agrícola, el seguro de cosechas sólo mejora parcialmente la recuperación de los préstamos cuando las causas de las pérdidas son los desastres naturales; pero éstos no son en todos los casos las principales causas de la morosidad. En cuanto al costo de los programas, éstos han sido tan altos que han requerido subsidios que varían desde el 50% de las indemnizaciones en EE.UU. a 80% en México y Costa Rica (Hazell, Pomareda y Valdés, 1986).

Uno de los instrumentos de política sectorial (aunque en consulta y concertación con las autoridades monetarias) al que se recurre con más frecuencia para incentivar la producción en los países es la tasa

de interés del crédito agrícola. En la práctica, se ha prestado más atención a la tasa de interés en valor nominal que a su relación con los precios de los productos; como resultado, ante los precios bajos el crédito subsidiado se ha desviado hacia oportunidades financieras más rentables que la agricultura. La existencia de tasas reales negativas, mientras la actividad agrícola no sea rentable, no podrá considerarse como un instrumento de política efectivo para el fomento de la producción agropecuaria. Por otra parte, la decisión de mantener dichas tasas activas a niveles muy distantes de las tasas pasivas y el mantenimiento de elevados costos de administración del crédito agrícola, requerirán recursos fiscales y, por tanto, ejercerán presión sobre las medidas de política monetaria.

Además de los instrumentos de política sectorial antes referidos, los **instrumentos de política macroeconómica** constituyen la forma más efectiva de acción del Estado para ofrecer incentivos económicos a la agricultura. La experiencia de los países revela que el manejo global de la política económica y la búsqueda de metas de desarrollo urbano-industrial implicaron la aplicación de políticas macroeconómicas que han ejercido una discriminación en contra de la agricultura. El manejo de la política cambiaria y en particular el tipo de cambio real (TCR), si bien cumple algún propósito en el manejo de los déficits fiscales, ha impuesto un fuerte gravamen en el sector agro-exportador; por otro lado, ha privilegiado la transferencia de ingresos a otros sectores vía alimentos baratos y otros efectos. El tipo adecuado de cambio real, libre de sesgos y distorsiones, determina un nivel adecuado de rentabilidad del sector de exportaciones y de competencia con las importaciones; por lo tanto, el TCR debe ser por lo menos neutro y no negativo en relación a los efectos positivos que se pueden inducir con las políticas sectoriales.

En la formulación de las políticas globales, será necesario que se focalice la atención en el TCR, ya que la consideración del tipo de cambio nominal (TCN) puede inducir a apreciaciones incompletas y a decisiones erradas. En términos de la protección nominal (la relación de los precios domésticos con los precios internacionales), cuando ella es negativa implica que los productores no están recibiendo, a través de los precios, los beneficios de la competencia en el mercado internacional. Más aún, puede ocurrir que, a pesar de los subsidios a los fertilizantes, al crédito y a las tarifas de agua de riego, la protección efectiva revele patrones similares a la protección nominal.

En la actualidad es ampliamente reconocido que la protección al sector industrial o a otros sectores puede penalizar a los productores tanto de rubros agrícolas exportables como de aquellos que pueden

La discriminación en contra de la agricultura no es permanente y los cambios en las condiciones a través del tiempo varían significativamente. En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, los términos de intercambio se movieron favorablemente para este sector entre 1973 y 1977, período durante el cual la agricultura ganó 12.7% ; sin embargo, la posición fue revertida y entre 1977 y 1984 el sector perdió, en los términos de intercambio, 25.6%. El resultado de esto es que, a pesar de que durante el último período el volumen físico de la producción agropecuaria se incrementó en 21% (acumulado), con sus ingresos los productores podían comprar en 1984 8% menos productos industriales que en 1977. Ello revela un deterioro del estatus económico de los productores, a pesar del aumento de la producción, debido fundamentalmente a elementos de política macroeconómica inconsistentes con las políticas sectoriales (Norton, 1986).

sustituirse con importaciones. Una política que protege a la industria incrementa en forma directa el costo de aquellos insumos importables que usan los agricultores como la maquinaria y los fertilizantes; de manera indirecta, y quizás ello es más importante aún, afecta negativamente a la agricultura a través de la tasa de cambio real. Ello se debe a que los precios domésticos de los productos agrícolas comercializables internacionalmente (*tradeables*) son menores en relación a los precios de los productos industriales comercializables protegidos y de otros productos domésticos. Esto lleva a que se eleven los precios de la mano de obra rural y de otros insumos para la agricultura, respecto de los precios de los productos agrícolas; se reduce de ese modo, la rentabilidad de los productos comercializables. De lo expuesto podría inferirse que continuar protegiendo a la industria significaría desproteger a la agricultura; el desafío, sin embargo, reside en el desarrollo de un conjunto articulado de medidas de política que, por lo menos, tienen efectos compensatorios intersectorialmente.

Es importante, asimismo discutir el papel que la política de precios juega y jugará en el futuro en la determinación de los ingresos fiscales. Esto resulta de enorme significación sobre todo para los países pequeños y con menor desarrollo relativo de sus sistemas de tributación y administración fiscal. En este caso, la recolección de impuestos a las actividades de comercio exterior y otras que se asocian con ellas suele ser la única alternativa; se recurre a ella aunque se reco-

nozca que dichas políticas impositivas pueden introducir distorsiones que, como se ha visto, perjudican a los productores agropecuarios. De allí que se haya encontrado que la discriminación en contra de la agricultura sea más significativa en los países menos desarrollados.

Las limitantes en los sistemas tributarios pueden ilustrarse con el caso de Haití. Hasta 1983 (aunque ha cambiado parcialmente en los dos últimos años) la política fiscal dependía principalmente de los gravámenes al comercio exterior y enfatizaba ese aspecto. Los impuestos a las exportaciones de café y azúcar y a la molinería de trigo importado representaron en 1982 más del 60% de los ingresos por tributación. Los ingresos presupuestarios regulares del sistema fiscal se agrupaban en 8 categorías: impuestos a las importaciones, los alimentos procesados, alcohol y cigarrillos, tarifas a las importaciones, alquiler de tierras estatales, tarifas al agua de riego, impuestos a la comercialización agrícola y los ingresos de las empresas paraestatales de procesamiento de alimentos. Además, existían otros ingresos extra-presupuestarios, incluidos impuestos especiales a la harina y el azúcar y los ingresos generados por la exportación de las cuotas de los Estados Unidos para azúcar y café. (Los productos de reexportación son comprados en el mercado mundial y vendidos a un precio de cuota mayor). Un último elemento del sistema fiscal está constituido por las rentas inducidas por políticas específicas, las cuales son en cierto sentido impuestos no percibidos (*forgone taxes*); el caso más importante en valor es el subalquiler de tierras del Estado. Norton (1986) señala que, dentro de esta gama de opciones, el desarrollo institucional adecuado del sistema de recaudación fiscal permitiría un sistema de recaudación que afectara menos a la agro-exportación.

El diseño de la política de precios internos ofrecidos para la agricultura debe tener como telón de fondo el nivel y estructura de los precios internacionales y su evolución, pues aunque estos últimos no representan "precios de eficiencia", sí representan el costo de oportunidad (esperado) para las decisiones de vender o comprar internamente o en el mercado internacional. Esto cobra mucha mayor relevancia en la política de precios hacia el sector agroexportador, el cual en general deberá estar inmerso en la situación del mercado internacional si se pretende un desarrollo eficiente y competitivo. Sin embargo, dada una serie de factores que influyen sobre el desempeño

de dicho mercado internacional, los precios de frontera futuros no pueden anticiparse con certidumbre. Dicha inestabilidad requiere, por un lado, el desarrollo de una capacidad interna de manejo de los precios domésticos que permita aminorar la transmisión de las distorsiones de los precios internacionales hacia los precios domésticos y proveer señales más estables hacia la agricultura. Por otro lado, la inestabilidad de los precios de los productos agrícolas comercializados internacionalmente plantea serios problemas en el manejo de los ingresos de divisas y los ingresos fiscales. Por ejemplo, cuando un producto domina la cartera de exportación o cuando los precios de los diversos rubros exportables están positivamente correlacionados, ante el alza de precio de un producto de exportación la gestión macroeconómica se torna más compleja, pues resulta difícil estimar la duración del aumento del precio y el grado de ajuste necesario para hacer frente a las variaciones temporales de esos factores externos.

La inestabilidad de los precios de los principales productos de exportación es significativa, mayor que la de los precios de productos manufacturados; es posible que esa inestabilidad sea una condición que prevalezca en el futuro. Sin embargo, debe reconocerse que dentro de los productos agrícolas de exportación de la región hay importantes variaciones. En el caso del azúcar, el cacao y el café, los índices de inestabilidad entre 1964 y 1984 han sido de 51.5, 34.1 y 37.7%; de ello puede inferirse las implicaciones de inestabilidad del ingreso fiscal respecto a los países de Centroamérica, México, Colombia y Brasil. En el caso del trigo, maíz y carne de vacuno los índices han sido menores de 16.9, 15.6 y 11.2%, pero su tendencia negativa ha sido mayor, con importantes consecuencias fiscales positivas para los importadores y negativas para los exportadores (Banco Mundial, 1986).

Aunque habitualmente se señala el efecto de las políticas macroeconómicas en la agricultura, también es preciso reconocer que muchos desajustes en la macroeconomía tienen su origen, en cierta medida, en la agricultura. Por ejemplo, en aquellos países en donde el café es parte importante de la actividad productiva y exportadora (Colombia y Costa Rica), el alza en los precios del café, a través de diversos vínculos en la economía, genera importantes efectos de orden inflacionario; se genera un mayor ingreso disponible y, por lo tanto, un aumento de la demanda de los productos comercializados o no internacionalmente. Sin embargo, como el precio de los demás productos comercializados está en gran medida determinado por el precio mundial y la tasa de cambio, el referido efecto en el ingreso provoca un aumento de los precios de los productos no comercializa-

dos. Asimismo, el aumento en el precio del café generaría un efecto positivo en la balanza de pagos y un aumento en las reservas; si esos efectos no fueran neutralizados, ello implicaría un efecto positivo en la base monetaria. Además, el mayor ingreso estimulará la demanda por crédito, lo cual también contribuiría a alimentar la inflación. Por otro lado, se da el caso de un país que depende principalmente de la exportación de cereales, en el cual la baja sistemática en el precio de los cereales va ampliando la brecha en el déficit fiscal y presiona al país a incrementar la tasa impositiva en las exportaciones. Alternativamente, como se hizo en 1986 en Argentina, bajo los términos del acuerdo para el préstamo sectorial con el Banco Mundial, se puede cambiar la estructura de las fuentes de ingreso fiscales, lo cual estaría en proceso de ser logrado en ese país con un impuesto sobre la tierra libre de mejoras.

En el caso de Centroamérica y República Dominicana, en donde las exportaciones agrícolas dominan la cartera de exportaciones, se observa una evidente tendencia a la disminución de los impuestos a las exportaciones como porcentaje del total de ingresos corrientes. Sin embargo, en este caso ello está asociado más a la disminución de los precios internacionales y de los volúmenes exportados que a la disminución de las tasas impositivas.

CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA. IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES

País	Imp. Import.		Imp. Export.		Imp. Comer. Ext.	
	1980	1984	1980	1984	1980	1984
Costa Rica*	17.5	17.4 (19.3)	15.7	16.6 (15.2)	33.2	34.5
El Salvador*	9.5	7.9	52.9	30.9	62.4	38.8
Honduras	19.7	27.1	16.9	9.1	36.6	36.2
Guatemala	20.0	4.2	14.7	11.8	34.7	16.0
Panamá	31.1	34.8	5.0	3.9	36.1	38.7
Rep. Dominicana	31.9	31.5	8.3	1.8	40.2	33.3

* Incluye el impuesto al café en los beneficios.
Fuente: CORECA/HCA, 1986.

Del análisis efectuado en esta sección, surge que la interacción de la agricultura con el resto de la actividad económica es tan estrecha que resulta indispensable un estudio permanente y la toma de decisiones de política basadas en una seria consideración de las interrelaciones sectoriales y de su dinámica; es preciso, asimismo, que las decisiones de políticas macroeconómicas se efectúen con una clara apreciación de sus efectos esperados en las decisiones de producción e inversión de los distintos tipos de productores, de los volúmenes producidos, precios finales en los mercados e ingresos fiscales del Estado. Comprender estos efectos requiere, evidentemente, un esfuerzo permanente de investigación y la acción conjunta de los responsables de la política sectorial, de la política macroeconómica y de la planificación global. También se desprende del análisis realizado que los distintos instrumentos de la política de precios tienen efectos diferenciados sobre las políticas globales, y que existen, por ende, algunas opciones que resultan más compatibles con las restricciones macroeconómicas de cada país. Si bien no caben recomendaciones de aplicación general, más adelante se efectuarán en este trabajo algunas consideraciones sobre los tipos de instrumentos más adecuados al contexto económico general en América Latina y el Caribe.

La Política de Incentivos en los Países de la Región y las Políticas en los Países Industriales

El estilo de desarrollo de la comunidad internacional y las políticas de otros países han sido determinantes y continuarán siéndolo para el logro de objetivos a nivel de la región, de los países individualmente y de los diferentes grupos poblacionales dentro de los países. Por ello, las políticas agrícolas nacionales deberán considerar seriamente las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales y las políticas macroeconómicas para la agricultura y para la alimentación en los países industriales. En los próximos años, será fundamental que el estilo de desarrollo que se adopte en los países de América Latina y el Caribe esté cada vez más consciente de la enorme interdependencia internacional, y que los países definan una posición propicia para relacionarse comercialmente entre sí, con los países industriales y con los más pobres en otros continentes.

Tal como ha sucedido en el pasado, ahora, con mayor razón ante la intención de incrementar el comercio internacional, será fundamental que las políticas de precios prevean las tendencias de los países industriales sobre las tarifas a las importaciones y las cuotas de comercio exterior, los subsidios a la exportación, los subsidios directos e indirectos al ingreso de los agricultores, el manejo de los pro-

gramas alimenticios domésticos, los programas de ayuda alimenticia internacional y la cooperación técnico-financiera bilateral y multilateral. En esta sección se analizan algunas lecciones derivadas de la experiencia más reciente y sus implicaciones futuras para las políticas nacionales y para propuestas de acuerdos globales y regionales.

La fijación de los precios domésticos de garantía, principalmente para los cereales, se calcula con frecuencia con base en costos de producción, pero los niveles finales ofrecidos se comparan con los precios internacionales, y algunas veces se deciden en consideración de ellos, en la medida que reflejan el costo de oportunidad de importar el producto en cuestión. Más aún: la comparación suele hacerse, erróneamente, con el precio internacional actual y no con el precio relevante, que sería el precio internacional esperado al momento que se obtenga la cosecha doméstica. En tal sentido, los países de la región requieren una acertada apreciación, al menos, de los siguientes aspectos: primero, los precios internacionales tomados como referencia no son "precios de eficiencia", debido al enorme cúmulo de subsidios que hay detrás de ellos; segundo, los precios internacionales de cereales incluyen un importante componente financiero, determinado por las condiciones internacionales de los mercados de capital; tercero, el precio final que paga el país es definido por la tasa de cambio que se utiliza para la conversión del precio internacional al doméstico.

En los Estados Unidos, el mecanismo más enérgico de protección a los agricultores, no visto desde la gran depresión de los años 30, es la Food Security Act de 1985. No se sabe a ciencia cierta cuál será el monto final que se pague al amparo de esta ley; sin embargo, las estimaciones fluctúan entre 50 mil y 90 mil millones de dólares en un período de 3 años. Dentro de los Estados Unidos se ha manifestado seria preocupación sobre aspectos de equidad y eficiencia de este programa, y las inquietudes crecen cuando algunos estiman que los pagos del gobierno a los agricultores como proporción del ingreso total de éstos, significarían tanto como la mitad, dos tercios y tres cuartos en 1986, 1987 y 1988 respectivamente (Ford-Runge y Halback, 1987).

La protección interna a los productores en los países industriales, que en casi todos los casos se ha establecido después de prolongados períodos de crisis económica y en la misma agricultura, obedece también a un estilo propio de desarrollo y a una percepción de su

capacidad y potencial para participar en los mercados mundiales. Una característica particular del proceso de protección es que obedece a una concepción dinámico-evolutiva de la penetración en el sistema internacional (Valdés y Zietz, 1980; Petit, 1985). Por otra parte, esta estrategia es favorecida por los subsidios internos y por la estructura monopólica o, en todo caso, de cartel que existe en el comercio internacional de granos y lácteos. También es importante señalar que los elevados volúmenes producidos no son sólo un resultado de la protección directa, sino de las políticas que favorecieron la generación y adopción tecnológica y que llevaron a incrementos considerables de productividad, a su vez inducidas por los bajos costos de los insumos y la protección a los precios y a las tasas de interés.

En cuanto a la asistencia internacional para la agricultura y más directamente para la alimentación, la controversia y el dilema continúan. Es abundante la evidencia existente sobre los beneficios de corto plazo (principalmente para los consumidores) que han surgido de los programas de ayuda alimentaria. Esto, en la medida que lo financia el tesoro público de los países industriales, es visto como un compromiso humanitario con los más pobres del mundo, que no pueden producir para alimentarse y menos para competir en mercados internacionales. Sin embargo, la transferencia de estos alimentos a la población en forma indiscriminada deprime la demanda por alimentos producidos domésticamente, sean éstos los mismos productos recibidos del exterior o sus más cercanos sustitutos.

La tendencia negativa del precio internacional del trigo entre 1968 y 1984 motivó, en el caso del Perú, p. ej., crecientes importaciones de este cereal en sustitución del trigo nacional; además, los fideos elaborados con trigo importado sustituyeron en el consumo a la papa. El proceso fue favorecido por un subsidio al trigo importado que, entre 1970 y 1984, representó el 25% del presupuesto para subsidios a la alimentación. Otros productos subsidiados fueron la leche en polvo el maíz importados y el arroz nacional (Lajo, 1986). El proceso ha cambiado sustantivamente a partir de 1985, cuando un gravamen al precio del trigo importado fue utilizado para financiar el precio de garantía de éste y otros productos agrícolas. Al mismo tiempo, un mayor precio de los fideos y el pan favoreció la sustitución del consumo de estos productos por otros, tales como arroz y papa, producidos domésticamente (Paz, Heckerman y Jordan, 1987).

En algunos países industriales se ha mostrado preocupación por su contribución a la asistencia técnica para la producción agropecuaria de los países en desarrollo, pues dicha ayuda contribuye a incrementar la ventaja comparativa existente para el comercio internacional. Un estudio reciente (Houck, 1987) revela que por lo menos para 48 naciones de ingreso medio y bajo, entre las cuales hay seis de Latinoamérica con ingreso per cápita menor de US\$ 1 500, el aumento en productividad agrícola logrado con asistencia externa o sin ella se traduce esencialmente en crecimiento económico global. Un aumento del ingreso per cápita global de 10% estaría fuertemente asociado con una expansión del 10% al 11% de sus importaciones agropecuarias. Además, aunque el punto no haya sido analizado por el autor, debe señalarse que el crecimiento agrícola sería posible en parte debido a las importaciones adicionales de insumos y maquinaria para incremento de la productividad en la agricultura. Houck concluye, además, que para los países estudiados, dado que la asistencia técnica externa impacta sobre el ingreso per cápita, no tiene efectos determinantes sobre las exportaciones agrícolas, al menos las de Estados Unidos.

Del análisis efectuado en esta sección se desprende que para el desempeño futuro de cualquier estrategia y estilo de desarrollo que los países de la región adopten, será necesario contar con: i) una observación permanente y previsiones de los ajustes en las políticas económica y agrícola de los países industriales y de su actitud hacia otras regiones; ii) un seguimiento del proceso de innovación tecnológica y su influencia en las relaciones comerciales internacionales; iii) el desarrollo de la capacidad para adaptarse, beneficiarse, protegerse y disminuir los efectos negativos que pudieran resultar de los cambios en las políticas de los países industriales.

2 La Política de Inversión en la Agricultura

La Inversión Pública

La actual situación de endeudamiento externo de los países de la región se originó en un momento en el cual el sistema bancario de los países desarrollados contó con abundantes recursos provenientes del "boom petrolero" (petrodólares) y, en búsqueda de rentabilidad financiera, dio facilidades para colocar esos recursos en los países en desarrollo, en particular en Latinoamérica y el Caribe. Ello fue reforzado por el hecho de que la banca internacional de fomento, con toda su experiencia y conocimiento de la región, no siempre desarrolló mecanismos de cooperación con los países que permitieran apoyarlos en el uso adecuado de las nuevas líneas de crédito. Esto fue reforzado por la salida de capitales privados desde ALC hacia los países desarrollados, y se agravó por la caída de los precios internacionales de los productos exportados y por la elevación de las tasas de interés, cuando ya los países de la región habían acumulado un débito sustantivo.

La inversión pública en la región, y en particular la correspondiente a agricultura, obedeció a una concepción que subrayaba el papel del Estado como inversionista en nombre de los agricultores, a través de proyectos que eventualmente beneficiaban a dichos agricultores y a la sociedad. Los mecanismos para la recuperación de esa inversión no fueron a menudo considerados lo suficiente. En un análisis crítico de la inversión pública en el pasado debe reconocerse, sin embargo, que en los últimos años se ha iniciado la maduración y puesta en operación de muchos proyectos de inversión que tomaron ingentes cantidades de recursos (en proporción a la economía de los países), y que estos proyectos están dando origen a condiciones favorables para el desarrollo rural. Para citar sólo algunos ejemplos, se pueden mencionar la Represa de Itaipú en Brasil-Paraguay, el conjunto de represas del Plan Hidráulico del Noroeste de México, la Carretera Marginal de la Selva en Perú, la Represa del Arenal en Costa Rica, etc. Sin embargo, proyectos de grandes dimensiones y largos procesos de maduración como los mencionados ya no son factibles en las condiciones actuales; deben buscarse con urgencia otras posibilidades.

En los próximos años, guardando la necesaria coherencia con las políticas que se adopten, se requiere un diseño y manejo muy cuidadoso de la inversión pública, con el propósito de que el Estado cumpla cabalmente sus funciones en lo que compete al desarrollo de la

agricultura. Un análisis exhaustivo del manejo de la inversión pública en agricultura en los países de la región comprende muchos aspectos; entre ellos pueden destacarse los criterios para la selección y priorización de las inversiones del Estado, y las estrechas relaciones entre la inversión pública y la privada.

Al destacar esos aspectos, que son tratados con más detalle en las secciones que siguen, se omite la discusión del dimensionamiento de la inversión pública en agricultura en relación con la que se realiza en otros sectores; sin embargo, comprender con claridad, el papel de la agricultura en la economía nacional será un factor que oriente hacia una mayor asignación de recursos para este sector y para los componentes de los otros sectores que interactúan con la agricultura. En ambos casos, antes que plantear simples y drásticas reducciones en el gasto público, es fundamental la identificación de las inversiones y el gasto que el Estado debe hacer para cumplir con más eficiencia sus funciones.

Selección y Priorización de las Inversiones del Estado

Con el propósito de contribuir al incremento de la producción agropecuaria y al desarrollo rural, los proyectos de inversión pública han sido evaluados fundamentalmente con base en criterios económicos e indicadores financieros. La generación de empleo en el sector rural, los aumentos de producción agropecuaria, la generación bruta de divisas y el aumento de los ingresos de los productores han sido los indicadores tradicionales. Si se espera que el sector agropecuario juegue un papel dinamizador en la economía, otros factores cobrarán en el futuro mucha mayor importancia y deberán ser tomados en cuenta en el diseño de una estrategia de inversiones y en la preparación de los proyectos. **En cuanto a la inversión pública para el desarrollo agropecuario, es importante señalar que debe ser fundamentalmente inductora de inversión privada.** La inversión pública, financiada con recursos fiscales y con endeudamiento externo, debe ser, sin lugar a dudas, de tipo orientador; debe realizarse en áreas en las cuales el sector privado no invertirá por no poder apropiarse de los beneficios.

En el Capítulo 1 se han ofrecido algunas consideraciones sobre política de precios como incentivo para la producción y sobre los requerimientos de participación del Estado para operativizar dichos incentivos. Es decir que se ha reconocido el **estrecho vínculo entre la política de precios y la política de comercialización.** El grado de participación directa del Estado en los mercados de productos e in-

sumos es un factor determinante del presupuesto sectorial. Por una parte, si el Estado se propone adquirir y vender productos, participando así en forma activa en la comercialización, efectuará una inversión pública necesaria en infraestructura para el manejo de los productos, en los salarios y otros costos de las empresas comercializadora, en los costos resultantes de las mermas y las pérdidas de los productos durante la comercialización, en los costos de los diferenciales de precios y en los costos financieros del manejo de los inventarios. Por otra parte, si el Estado busca la formación menos distorsionada del sistema de precios sectoriales, será necesario que invierta en sistemas de información de mercados, en infraestructura para la comercialización puesta al servicio de agentes privados, y en generar y proporcionar los recursos financieros para inversiones privadas en agroindustrias, cadenas de comercialización, almacenamiento y manipuleo de productos. Inversiones públicas y privadas de este tipo serán las que, actuando en forma complementaria, faciliten el comportamiento ágil de los mercados; ello contribuirá a reducir las pérdidas y los márgenes de comercialización.

Un aspecto importante a tener en cuenta para guiar la inversión pública es el análisis del papel del Estado como orientador del mercado. El Estado puede tener participación en los programas de información pública (prensa escrita, radio y TV) y en los de educación que ofrezcan orientación sobre consumo y salud, y que estimulen la demanda de determinados productos agropecuarios de origen nacional; también puede participar en los programas de valor nutricional para la niñez y en aquellos referidos a los productos que en determinadas épocas del año se encuentran en mayor abundancia. Esta labor de orientación del consumo que cumple el Estado puede constituirse en una de las formas más efectivas de contribuir a dar valor agregado a la producción agropecuaria, mediante la creación de hábitos de consumo consistentes con las políticas de fomento de la producción. Por ejemplo, incentivar el consumo de leche y jugos tiene un efecto multiplicador mayor en la actividad agropecuaria y en el ingreso de los productores que estimular el consumo de bebidas gaseosas.

La inversión pública orientada hacia el desarrollo tecnológico agropecuario está ampliamente justificada por sus elevados retornos económicos y sociales, y sus efectos multiplicadores; no obstante, los niveles actuales de asignación de recursos públicos para ese fin están muy por debajo de lo deseable. Aunque esta inversión es altamente justificada, es preciso que cada país lo haga en función de su estado actual de disponibilidad de tecnología y de recursos humanos, con

especial consideración a la existencia de los Centros Internacionales de Investigación, de un sistema internacional de empresas privadas para la comercialización de tecnología y de una red de cooperación e intercambio de conocimientos ya establecida y que, en conjunto, permite la captación de conocimiento y de material genético.* Por lo tanto, aunque resulta muy importante asignar los montos adecuados para esta actividad, es más importante aún la priorización y selección de proyectos y actividades dentro de esta gran área. También en este caso la inversión realizada en el fortalecimiento de los procesos gerenciales de las instituciones públicas responsables de la investigación aportará significativos beneficios de elevado efecto multiplicador.

Con algunas variantes importantes entre los países de la región, y con una asociación inversa entre gastos de Investigación, Extensión y Educación (IEE) y desarrollo relativo, en 1980 los países de la región invirtieron en IEE entre 0.20 y 1.64% del PIB agropecuario. Las cifras han mejorado considerablemente entre 1975 y 1985, pero están aún muy lejos de las inversiones hechas en los países desarrollados. No sólo será necesario contar con mayores recursos, sino que esta inversión deberá orientarse hacia la generación de material genético de alto potencial y de conocimiento tecnológico, que permita la utilización eficiente de los recursos con un espíritu conservacionista y la utilización de insumos industriales con responsabilidad ecológica y sanitaria. Además, esta inversión pública debe también tomar muy en cuenta el efecto inductivo que tenga sobre la inversión privada, tanto para la producción de material genético como para la provisión de servicios de asistencia técnica privada. (Pomareda, 1987).

Los proyectos de desarrollo rural han constituido, sin lugar a duda, el rubro más importante en el presupuesto de inversión pública en el sector agrícola; a ese rubro se han hecho las mayores contribuciones por parte de la Banca Internacional de Fomento. Bajo la denominación de desarrollo rural, y en nombre de los campesinos de América Latina y el Caribe, se ha dedicado la mayor proporción de recursos para construir grandes proyectos de riego con el fin de incorporar

* Este tema es desarrollado en forma específica en el Documento 3, en este mismo volumen.

nuevas tierras. Dichos proyectos en su tiempo fueron factibles debido a la disponibilidad de recursos y quizás resultaban justificados, dada la concepción existente según la cual ampliar la frontera agrícola significaba más tierras bajo cultivo. Actualmente, la ampliación de la frontera agrícola se fundamenta en un concepto diferente: incrementar la productividad de la tierra vía inversiones privadas (de los productores) en las unidades de producción con el propósito de lograr un manejo más eficiente del riego, evitar la erosión, recuperar tierras afectadas por drenaje y salinidad, y realizar pequeñas obras de riego para productores organizados. Estas y otras inversiones efectuadas por los productores en forma individual y organizada, se convierten en una fuerza importante para el desarrollo rural y, por tanto, deberán ser favorecidas por el Estado mediante el apoyo a la organización de los productores y la movilización de recursos financieros que hagan posible su gestión. Por otra parte, en muchos países, con los adecuados incentivos estatales, la empresa privada, y no el Estado, está haciendo importantes inversiones para la incorporación al riego de tierras con potencial agrícola, o para el establecimiento de criaderos de camarones, por ejemplo.

Es posible, por lo tanto, que en el futuro inmediato el desarrollo rural pueda verse sustancialmente fortalecido por programas estatales de gestión, reestructuración de la propiedad y titulación de tierras, educación, motivación y apoyo directo para la organización y la participación, que fortalezcan y complementen las grandes obras de infraestructura física que el Estado ha construido.

Un área en la cual la inversión pública es prioritaria es el establecimiento de programas nacionales e internacionales de sanidad animal y control integrado de plagas y enfermedades. Estas inversiones son de la más alta rentabilidad económico-social, desde muchos puntos de vista, aunque sus efectos no sean fácilmente perceptibles; esto último constituye, justamente, una de las causas de la baja atención que han recibido en el presupuesto público. La presencia de parásitos y enfermedades en el ganado es el factor de mayor importancia relativa que limita el incremento de la productividad, y motiva altas tasas de mortalidad y bajas tasas de natalidad. Además, la prevención de enfermedades de tipo epidémico puede tener consecuencias de tanta repercusión que justifican inversiones públicas mucho mayores que las que los gobiernos de la región hacen actualmente en este campo. Una vez más, en este caso no se pretende que la inversión pública sea sustitutiva de la privada, sino que coadyuve a la realización de esta última.

El control integrado de plagas y enfermedades de los cultivos requiere una inversión pública de carácter prioritario, ampliamente justificada por los retornos económico-sociales en el corto plazo y la preservación ecológica a largo plazo. La peligrosa dependencia de la agroquímica, inducida por un sector privado con una actitud eminentemente comercial, ha contribuido a que los costos en agroquímicos para control de plagas y enfermedades representen día a día una proporción creciente de los costos de producción de los cultivos, sin que exista evidencia significativa de que con ellos los rendimientos sean más estables a través del tiempo, y con clara evidencia de que la dependencia de los agroquímicos aumenta a una tasa geométrica. La enorme responsabilidad del Estado se sitúa básicamente en dos áreas: i) invertir recursos en el **sector público agrario**, para que se forjen los recursos humanos y se genere la tecnología que haga posible un proceso de modernización agropecuaria compatible con una filosofía de manejo ecológico de largo plazo; ii) regular la actividad del **sector industrial privado** para que la producción de agroquímicos sea compatible con los principios antes descritos. Es importante y necesario enfatizar que, dados los fuertes vínculos internacionales en el campo del desarrollo tecnológico y la producción y comercio de agroquímicos, esto constituye una responsabilidad a nivel internacional que debe apoyarse.

Ante los serios déficits fiscales, los gobiernos se ven urgidos para hacer el uso más eficiente posible de los recursos presupuestarios. El manejo del presupuesto público debe así calibrarse cuidadosamente, distinguiéndose entre simple gasto e inversión. El primero, que está constituido básicamente por salarios, debe ser motivo de un análisis muy cuidadoso por parte de las instituciones del Estado, en función de los servicios que prestan a la sociedad. En el caso particular del sector público agrícola, parece aconsejable examinar con detenimiento los componentes del gasto que no ofrezcan servicios sociales que justifiquen su existencia; de tal modo podrá reubicarse este recurso, ya sea en actividades de apoyo directo a los productores o en la actividad privada. Dentro del presupuesto para inversiones, indudablemente las opciones son múltiples; sin embargo, se deben identificar aquellas que en las circunstancias y contexto actual merecen el mayor énfasis y atención por parte del Estado.

Es posible que en cada país se adopten esquemas distintos para priorizar la inversión pública, por ejemplo para infraestructura y programas de apoyo, o que cobre mucho más peso relativo el criterio de la selección entre regiones. En este caso, se ha hecho referencia a áreas prioritarias en las cuales la evidencia empírica demuestra que

existen altas tasas de retorno e importantes efectos multiplicadores, y que los beneficios se perciben al más corto plazo. El establecimiento de políticas de incentivos económicos consistentes con la inversión pública en las áreas señaladas constituye el elemento central de una estrategia para la reactivación de la actividad agropecuaria. Para ello, resulta necesario efectuar una revisión del papel del sector público agrario, y de su eficiencia y capacidad para la gestión de actividades acordes con los propósitos de las políticas de incentivos y con la orientación de las inversiones públicas.

La priorización de la inversión pública conlleva una corresponsabilidad de la banca internacional de fomento para revisar la vigencia de políticas que en el pasado promovieron proyectos públicos de larga maduración. Los grandes proyectos de infraestructura de riego son sólo un ejemplo; sin embargo, el BIRF dedicó 32,1% y 30,6% del total de préstamos para agricultura en estas líneas, entre 1975/79 y 1980/85, contra 5,1% y 4,3% para investigación y extensión durante los mismos períodos (Pomareda, 1987). En forma similar, entre 1961 y 1985 el BID ha proporcionado crédito a la agricultura, principalmente para grandes proyectos de riego y de desarrollo rural, por un total de 6 671 millones de dólares, lo cual representa un promedio del 21,2% del crédito total o trazado por el BID. En 1985 el aporte para la agricultura de 320,5 millones representa tan sólo el 10,5% del total prestado. En el mismo año, el aporte para investigación y extensión (sin contar las contribuciones al CGIAR) representó el 2% del total (BID, 1985). Los criterios de priorización de la banca internacional de fomento deben guardar relación con los requerimientos actuales en los países. En tal sentido, la asignación de fondos a grandes proyectos de infraestructura, que fue un elemento prioritario en otras épocas, debe ser revisada.

Relaciones entre las Inversiones Pública y Privada y el Papel del Sector Financiero Nacional

La inversión realizada por los productores puede ser hecha en sus propias unidades de producción y en proyectos de servicio comunitario con otros agricultores a través de asociaciones gremiales. Las inversiones que se efectúan en asocio con otros productores deben procurar el acceso más eficiente al crédito y a los insumos, y deben constituir una forma eficaz para la comercialización de los productos

y para la agroindustria, que habitualmente requiere ciertas economías de escala no factibles para productores individuales. Por otra parte, es importante mencionar que las contribuciones económicas de los productores a asociaciones gremiales son acertadas cuando, por medio de dichas asociaciones, se negocian precios competitivos, se adquiere asistencia técnica especializada e inclusive se hace investigación para productos o condiciones agroecológicas específicas.

Las inversiones en las unidades de producción deben responder a planes de desarrollo predial; deben buscar el incremento de la eficiencia productiva y la capacidad de las unidades agropecuarias para manejarse ante la inestabilidad de los mercados, los riesgos de producción de origen climático y otros factores. Con ese fin, es necesario crear capacidad en los organismos públicos de extensión agropecuaria y en los grupos de asistencia técnica privada para apoyar a los agricultores, no sólo en aspectos agronómicos sino en las necesidades gerenciales y de manejo financiero de las unidades agropecuarias.

Las inversiones efectuadas en agricultura por parte de grupos industriales establecidos en el sector urbano están surgiendo con buenas perspectivas, como una forma efectiva de integración multisectorial interpretada, en un sentido micro, como un proceso de integración vertical de las empresas. La participación de estos grupos requiere ser guiada por el Estado, con el propósito de que en el proceso se extraigan los beneficios deseados para los agricultores y asalariados, y se conjugue la capacidad gerencial con la habilidad de cultivar la tierra.

Las inversiones efectuadas por el sector agrícola privado son financiadas con recursos propios, con préstamos de la banca de fomento agropecuario y de la banca comercial o, con mayor énfasis en fechas más recientes, por grupos agroindustriales o agroexportadores que persiguen *joint ventures* con los productores. **Las políticas gubernamentales deberán procurar una mayor motivación y la consecuente participación de la banca comercial en el financiamiento de la agricultura.** Al interior de las instituciones financieras nacionales que financian a los productores, resulta imperativo lograr el incremento en su eficiencia y la utilización de políticas que permitan que el crédito llegue a más agricultores. Por otra parte, el aporte de la banca internacional de fomento privada hacia instituciones nacionales de crédito para productores y comerciantes de productos agropecuarios, puede incrementarse notablemente como **una alternativa** al apoyo a los gobiernos con el propósito de consolidar proyectos estatales de infraestructura y otros que, en la experiencia bien documentada de los organismos financieros internacionales, han probado no ser tan exitosos como se anticipaba.

Asimismo, la inversión hecha por el sector industrial con el fin de producir insumos para la agricultura, dentro de una acertada estrategia de reorientación industrial, será una de las formas más efectivas para coadyuvar al desarrollo agrario, en respuesta a las demandas de este sector y, al mismo tiempo, para generar oportunidades de trabajo en el sector urbano. Por ello, la banca de desarrollo y la banca comercial pueden también jugar un papel muy importante si mantienen una actitud de observación de los lineamientos de política de desarrollo de la agricultura, de modo tal que puedan orientar recursos hacia industrias complementarias con este sector.

El proceso de modernización y la recapitalización de las unidades agropecuarias no serán posibles sin las **condiciones adecuadas de financiamiento**, reflejadas en la calidad del servicio crediticio y otros servicios bancarios, los montos necesarios, la duración (amortización) de los créditos consistente con las características de la inversión y el precio del crédito (tasa de interés), en relación con los precios pagados por insumos y recibidos por productos y el ingreso neto real. Con el propósito de orientar medidas que incrementen la eficiencia de los mecanismos de financiamiento de la inversión privada en la agricultura, surgen por lo menos cuatro comentarios: Primero, que el crédito subsidiado tiene fines de fomento y, por lo tanto, de inducción de la inversión para capitalización, pero un porcentaje del crédito agrícola no es para este fin sino para crédito de avío. Segundo, si el crédito es de fomento de la inversión no puede concentrarse siempre en los mismos agricultores, muchos de los cuales han recibido este crédito por más de 30 ó 40 años, con el resultado de que sólo el 10% de los agricultores de la región se beneficia con estos programas. Tercero, la continuidad de los programas de subsidio a la agricultura vía la tasa de interés debe analizarse en términos de su alcance distributivo, en comparación con otras políticas, tales como los precios de garantía y los subsidios a los fertilizantes. Cuarto, la especialización unisectorial en la actividad crediticia de la banca de desarrollo agropecuario limita su capacidad para contribuir a la movilización financiera y le impide el financiamiento de actividades empresariales de tipo multi-sectorial y con elevados grados de integración vertical, en los cuales se localiza un importante potencial para la integración de la agricultura a los otros sectores. **La participación del sistema bancario en consonancia con la estrategia global de desarrollo y en particular de desarrollo agrario, la modernización de la banca de desarrollo y la motivación a la banca comercial para participar en el financiamiento de la agricultura, se convierten así en significativas responsabilidades políticas y técnicas, de gran trascendencia en las condiciones actuales y para los próximos años.**

3 Alcances y Perspectivas de los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial

De los análisis efectuados en los Capítulos precedentes se desprende que es necesario lograr una orientación adecuada de las políticas sectoriales y globales, y una planificación acertada de la inversión en la agricultura. Asimismo, se ha señalado que las necesidades de transformación de la agricultura regional requieren cambios estructurales y ajustes en las políticas, los cuales ya se han iniciado en muchos países, aunque en general se orientan a adecuar la agricultura a nuevas condiciones de mercados —creciente competitividad y tecnología— y a las restricciones emergentes de los programas económicos globales (reducción del déficit, restricción monetaria, etc.).

En este contexto, diversos organismos financieros internacionales están implementando —en forma creciente— un nuevo tipo de programas en los cuales la asistencia financiera está condicionada a la introducción de cambios estructurales en las políticas globales (programas de ajuste estructural) y/o sectoriales (programas de ajuste sectorial).

En esta sección se analizan brevemente las principales modalidades de ambos programas de préstamo, así como las alternativas de su compatibilización con las prioridades nacionales.

Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial

Como respuesta a las inquietudes sobre la efectividad de las políticas macroeconómicas para permitir a los países salir de la crisis y cumplir sus compromisos financieros con el exterior, se están poniendo en práctica, a iniciativa de los principales organismos financieros internacionales, los Programas de Ajuste Estructural (PAE).

Asimismo con el propósito declarado de estimular la oferta agropecuaria mediante una adecuada articulación entre la política macroeconómica y la política sectorial agropecuaria, y menor ingerencia de las instituciones públicas en agricultura, se ha acelerado el interés de las instituciones financieras internacionales de desarrollo por apoyar a los países a través de Préstamos de Ajuste Sectorial Agropecuario (PSA). Si bien no aparece como un prerequisite obligado, buena parte de los países que han implementado PSA han tenido previamente PAE. Resulta oportuno pasar revista rápidamente a las principales características de ambos programas.

Los Programas de Ajuste Estructural tienen su antecesor más cercano en los Programas de Estabilización (PE) del FMI, cuyos propósitos fundamentales son lograr la estabilidad de precios (equilibrio interno) y la disminución del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (equilibrio externo). Para el logro de esos objetivos, el ajuste propuesto por el FMI considera, en general, que se debe redimensionar el papel del sector público en la economía, utilizar más el mecanismo de los mercados y precios, y reorientar las economías hacia el exterior; dicha propuesta se ha interpretado como una "liberalización y privatización de la economía".

El uso de instrumentos de política económica en estos programas de estabilización (disminución de controles de precios, tarifas adecuadas de los servicios públicos, tasas reales de interés, control del crédito total para el sector público y no sobrevaluación de la moneda) buscan afectar la demanda agregada y disminuir las presiones inflacionarias, además de estimular las exportaciones.

Por su parte, los PAE se consideran complementarios de los Programas de Estabilización (PE); en cierta medida, han constituido en algunos casos la segunda etapa de procesos de ajuste. Ellos enfatizan los objetivos de un menor nivel de endeudamiento externo, un mayor nivel de eficiencia económica y de aceleración del crecimiento económico. El "ajuste macroeconómico" estaría orientado fundamentalmente a un aumento de la oferta agregada, mediante una mayor eficiencia en la asignación de recursos en aquellos sectores en los que supuestamente un país tiene ventajas comparativas y el desestímulo a los sectores considerados "ineficientes", tales como las actividades industriales altamente protegidas, el sector público, las empresas paraestatales y otros. Asimismo, procuran reducir la intervención del Estado en la economía y asegurar una más libre operación del mecanismo de precios y mercado y del sector privado.

De lo que se acaba de señalar, se desprende que un elemento importante que distingue a los PE y los PAE es que los primeros enfatizan el control de la demanda agregada y los segundos el crecimiento de la oferta.

Algunos de los aspectos más específicos que a menudo los organismos financieros han impulsado en sus negociaciones con los países para acordar los Programas de Ajuste Estructural son:

- a. Reducción o eliminación de tarifas y controles cuantitativos en el comercio internacional, con el propósito de generar una mayor eficiencia y búsqueda de mercados externos.

- b. Eliminación de subsidios a los precios de los productos agropecuarios; con ese fin, se utilizan por lo general como referencia los precios internacionales.
- c. Establecimiento de tasas de interés y tipos de cambio "realistas" (de mercado libre).
- d. Reducción de los gastos fiscales y privatización de la economía, en especial mediante el traslado de empresas públicas a la esfera privada.

Los créditos de ajuste sectorial tienen mucho en común con los PAE. Primero, como los PAE, apoyan reformas institucionales y reformas en las políticas, si bien a nivel de sector o subsector. Segundo, ambos instrumentos de crédito enfatizan la racionalización del programa de inversiones del sector público, aunque en los créditos de ajuste sectorial el foco está primariamente en el sector o subsector al cual se dirige el préstamo. Tercero, la prosecución exitosa del ajuste sectorial requiere un marco adecuado de políticas macroeconómicas.

La diferencia más sustantiva entre los dos instrumentos de préstamo se relaciona con la extensión y el alcance de las reformas institucionales y de política que están asociadas directamente con la operación. Los préstamos sectoriales, en parte debido a su enfoque más delimitado, pueden ser más detallados y actuar en mayor profundidad sin crear una carga excesiva al marco administrativo y político del país. Sin embargo, incluso esa diferencia es materia de grado, puesto que algunos préstamos de ajuste sectorial incluyen un amplio cuadro de reforma de políticas. En algunos países se utilizan los préstamos de ajuste estructural para iniciar el proceso de ajuste, el cual, a medida que gana mayor alcance puede ser apoyado por un PAS. En otros, los préstamos de ajuste sectorial son utilizados para extender y profundizar el proceso de ajuste apoyado por PAS previos. (Banco Mundial, Sector Adjustment Lending: Progress Report, 1986, p. 5; subrayado en el original).

Las medidas de política acordadas por el país y el organismo financiero constituyen la "condicionalidad" que el primero se compromete a cumplir para obtener el préstamo.

En cuanto a los PAE en sus aspectos operativos, se ha señalado entre sus características la velocidad de desembolso, en comparación con la lentitud que tipifica a los proyectos de inversión. En general se trata de programas en los cuales el monto total del préstamo es de-

sembolsado en un par de años, en 3 ó 4 pagos (o "tramos") atados al cumplimiento de las condicionalidades acordadas. Asimismo, los fondos prestados son en general de "libre disponibilidad", es decir que, desde el punto de vista del país receptor, actúan como créditos de balanza de pagos.

Los Programas de Ajuste Sectorial (PAS), por su parte, enfocan solamente ciertas actividades o subsectores; consideran cierto tipo de políticas y medidas económicas y reformas institucionales que afectarían directamente al sector relacionado con el programa, lo cual constituye la "condicionalidad política" que el país se compromete a cumplir a cambio de obtener el préstamo. Ambos instrumentos de crédito (PAE y PAS) buscan la racionalización del programa de gasto del sector público, aunque los PAS centran su atención principalmente en aquellas actividades del sector agropecuario de mayor impacto en la economía.

Una vez señaladas las principales características de los PAE y PAS, que constituyen una importante alternativa financiera existente, cabe analizar ahora en qué medida esas características son coincidentes con las necesidades nacionales.

Los Objetivos de la Política Económica Nacional (PEN) y los Programas de Ajuste: Alternativas de Compatibilización

La política económica de los países forma parte de la integralidad del proceso de desarrollo en sus componentes económicos, sociales y políticos. De ahí que los objetivos generales del desarrollo incluyen objetivos económicos, tales como incrementar la producción, reducir o eliminar la tasa de inflación, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, acelerar el cambio tecnológico, reducir el desequilibrio externo (mediante aumento de las exportaciones, sustitución de importaciones y menor endeudamiento externo) y otros, así como objetivos sociales: mejorar la distribución del ingreso, aumentar el empleo, eliminar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de toda la población de un país. También se podrían enumerar ciertos objetivos de tipo político que los países identifican como parte de los objetivos generales del desarrollo.

Por otra parte, es un hecho que cada país selecciona y establece prioridades en sus objetivos, de conformidad con sus condiciones históricas y sociales y con un entorno internacional determinado. En ese contexto, la política económica, entendida como la intervención del gobierno en la economía de un país para lograr ciertos objetivos,

debe considerar y, aún más, formar parte de una estrategia de desarrollo que simultáneamente busque integrar el conjunto de objetivos económicos, sociales y políticos.

En términos generales, el siguiente podría ser un resumen de algunos componentes deseables de políticas en las cuales podría haber compatibilidad entre las orientaciones de los organismos financieros y las reformas impulsadas por los países:

- a. Políticas macroeconómicas (tipo de cambio, estructura de precios, impuestos e incentivos) que eliminen los sesgos en contra de la agricultura o que, por lo menos, incorporen gradualmente elementos compensatorios.
- b. Reducción de los programas de subvención de precios que favorecen a todos los consumidores y concentración en la atención de los grupos más necesitados.
- c. Racionalización de los programas de subsidios al crédito, insumos y productos que signifiquen mecanismos inadecuados de redistribución del ingreso y que generen distorsiones adicionales. Además, debe considerarse que, si desaparecen las políticas macroeconómicas inadecuadas y negativas para la agricultura, podría no encontrarse ya argumentos para buena parte de los subsidios.
- d. Aporte de fondos resultantes de la eliminación de subsidios y nuevos recursos de préstamos para financiar actividades prioritarias del Estado que el sector privado no realiza.
- e. Inversiones en el propio sistema estatal, con el fin de que las instituciones y organismos públicos encargados de esos programas operen con eficiencia y sin pérdidas financieras.
- f. Contribución de recursos y asistencia técnica para la creación, por parte del gobierno, de condiciones institucionales y bases jurídicas que hagan posibles los ajustes.

Este cruce o enlace entre los distintos aspectos que conforman la economía de una sociedad hace que los efectos de la política económica no se midan exclusivamente, por ejemplo, en términos de eficiencia productiva o de asignación óptima de recursos productivos. Resulta obvio que deben considerarse, al menos con la misma preocupación, los efectos de la política económica sobre el nivel de empleo, la distribución del ingreso y los niveles actuales de pobreza, entre otros.

En tal sentido, se considera que los programas de ajuste estructural y los programas sectoriales privilegian políticas que responden al análisis de ciertas variables y apoyan el uso de ciertos instrumentos y medidas de política económica que no son coincidentes con el ámbito y los objetivos de una política económica nacional. Sin embargo, definidas las estrategias de desarrollo socioeconómico y los programas y proyectos prioritarios de los países, ellos pueden aprovechar y concertar las oportunidades de financiamiento que ofrecen los PAE y PAS de los organismos de financiamiento multilateral en aquellas acciones en las que existe coincidencia de objetivos.

La existencia de ámbitos distintos en la política económica nacional y en los programas de ajuste y sectoriales, no significa que no haya posibilidades para un conjunto de acciones convergentes entre ellos. En la práctica existen ciertas áreas que, además de corresponder a los intereses de los países y de los organismos de financiamiento externo, resultan de especial relevancia para los países desde el punto de vista de la efectividad de las políticas, y forman parte de los cambios estructurales que los países se encuentran implementando con independencia de que existan o no esos programas financieros.

Sin embargo, para que estos programas financieros contribuyeran a un verdadero ajuste para el desarrollo, se les debería incorporar algunos cambios, tanto en su orientación como en los aspectos instrumentales.

En cuanto a la orientación de los programas, y con respecto a las recomendaciones de políticas que los organismos financieros normalmente pretenden negociar con los países, deberían contemplarse otros elementos de orden estructural, tales como los encadenamientos industria-comercio-agricultura, la movilización de recursos hacia la agricultura, la asignación de mayor importancia a este sector, y un análisis de los efectos de las políticas propuestas sobre la distribución del ingreso.

En ese sentido, el diálogo interno en los países entre los sectores interesados, y las negociaciones entre los países y las organizaciones financieras internacionales, pueden ser notablemente favorecidos cuando se obtengan: a) los resultados de investigaciones que permitan conocer y evaluar (*ex ante* y *ex post*) el impacto de los programas de ajuste estructural y sectorial sobre la estructura productiva y la distribución del ingreso en el sector agropecuario y sobre la producción y la alimentación; b) los efectos de los programas sobre los distintos tipos de empresas agropecuarias; c) los efectos de los programas sobre las relaciones intersectoriales, especialmente entre los sectores agropecuario-industrial y agropecuario-financiero. El propósito

de estos estudios sería evaluar (*ex ante* y *ex post*) la forma en que podrían estar evolucionando las interrelaciones antes mencionadas y las repercusiones que las mismas tienen para el conjunto de la economía. Además, sería de utilidad realizar estudios de "coherencia" de la política agropecuaria, tanto en lo que respecta a su relación con la política macroeconómica como la coherencia de la política sectorial agropecuaria en sí misma.

Respecto a los aspectos operativos de los PAE y PAS, existe una cierta contradicción entre los objetivos de los créditos (ajuste o cambio estructural) y la modalidad de financiamiento (desembolsos rápidos y corta duración), pues resulta evidente que las transformaciones estructurales que se pretenden son procesos que requieren tiempo y un aporte de recursos continuado hasta que los cambios propuestos sean alcanzados. La eliminación de impuestos a la exportación de un producto y su sustitución por impuestos a la renta, por ejemplo, implican en el corto plazo una caída de recaudación fiscal que debe ser compensada durante un cierto período, hasta que comience a operar efectivamente el nuevo sistema. Existe entonces un conflicto entre el impacto de la política acordada en el préstamo en el corto plazo y su efecto favorable, que normalmente se registra en el mediano plazo.

Estas consideraciones sugieren la conveniencia de articular la modalidad operativa actual de estos programas —que por su agilidad a veces es atractiva para países con problemas financieros— con verdaderos programas de inversión en las áreas de los cambios estructurales propuestos y fondos de asistencia técnica para los estudios pertinentes. Ello daría una mayor seguridad de que los cambios estructurales acordados pudieran realmente llevarse a cabo, pues garantizaría un flujo de recursos necesarios para implementar los cambios de políticas acordados en la condicionalidad. Esta última podría incluir el análisis de la "coherencia" de las políticas de incentivos económicos y tributarios, de generación y transferencia de tecnología, de comercialización y fomento de exportaciones y de desarrollo rural, y los requerimientos, dimensionamiento y necesidades de adecuación del aparato estatal para la conducción de la política agropecuaria.

Del análisis realizado en esta sección se concluye que resulta importante y urgente que los países forjen la capacidad institucional necesaria para diseñar programas de desarrollo agrícola y rural insertados adecuadamente en las estrategias de desarrollo nacional. La disponibilidad de tales programas hará más efectiva la utilización de recursos que pueden obtenerse a través de los préstamos sectoriales.

4 Incentivos y Modernización de la Agricultura: Algunas Reflexiones Finales

En los Capítulos precedentes se ha pasado revista a los principales elementos de la política de incentivos; se señalaron sus características y se realizó una evaluación crítica de su manejo en el pasado. Asimismo, se han volcado ciertas consideraciones sobre la necesidad de efectuar cambios estructurales en las políticas de precios e inversión, con el propósito de que éstos contribuyan a la modernización y disminución de la agricultura regional, y mantengan coherencia con las restricciones económicas globales.

Este último Capítulo enfatiza los aspectos centrales de la política de incentivos, que en buena parte de los países de ALC requieren una revisión y cambios de fondo para que la agricultura pueda cumplir un papel en la reactivación de la economía regional.

Adecuación del Proceso de Formulación de Políticas Públicas

El resurgimiento del interés en los países por impulsar un modelo de desarrollo que potencialice el papel de la agricultura y la considere como un sector estratégico y dinamizador del crecimiento económico, debe tener como fundamento la modernización tecnológica y las relaciones interindustriales posibles entre la agricultura y los otros sectores.

Para ello es necesario revisar y reorientar la política macroeconómica, con el fin de asegurar que sea coherente con la propuesta de dinamización de la agricultura. 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 e industrial; esto permitirá lograr una mayor congruencia de la política macroeconómica con las políticas sectoriales y potencializar las interrelaciones entre distintos sectores económicos.

Lograr esta armonización requiere, por un lado, la necesidad de que existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica y, por el otro, contar con suficiente información sobre las vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales, a fin de realizar una correcta evaluación de 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 en la formulación de las políticas que influyen sobre el sector agropecuario.

La generación y análisis de la información sobre vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales demanda que los organismos responsables de la agricultura a nivel nacional refuercen el área de análisis de políticas, los sistemas de información sobre mercados y el seguimiento de la evolución de las variables significativas.

Los organismos de cooperación técnica internacional pueden contribuir con los países en la solución de estos problemas mediante:

- La organización de debates a nivel regional sobre los temas más importantes relacionados con los incentivos para la dinamización de la agricultura, con participación de los responsables de las decisiones y de la ejecución de políticas macroeconómicas, sectoriales y de planificación global.
- La realización de estudios sobre los obstáculos y tendencias del sector agropecuario y la dinámica de sus relaciones con otros sectores, y de las necesidades que surgen a medida que la agricultura se convierte en el sector estratégico y dinamizador de la economía de los países de la región. La discusión de estos estudios requerirá mecanismos de intercambio permanente de experiencias y de evaluación de los resultados de las diversas políticas aplicadas.

Necesidad de Coherencia en las Políticas de Incentivos

La política de incentivos abarca un amplio conjunto de instrumentos, muchos de los cuales han sido analizados en las secciones precedentes. Los precios de garantía, subsidios a insumos y al consumo, créditos promocionales, tarifas, la inversión pública y el sistema tributario son algunos de los elementos que —directa o indirectamente— estimulan y orientan las decisiones de los agentes económicos del sector agropecuario.

Evidentemente, es el efecto agregado de estas medidas —y no algunas de ellas consideradas aisladamente— el que determina el "incentivo neto" y, por lo tanto, el comportamiento de los agricultores y demás participantes de la actividad agropecuaria. Ello pone de relieve la necesidad de que exista una total coherencia entre las distintas acciones de la política de incentivos, a fin de asegurar que los objetivos de las mismas no se vean distorsionados por efectos contradictorios de algunos de sus instrumentos.

La necesidad de asegurar la coherencia de la política de incentivos se ve dificultada por el hecho de que con frecuencia su manejo se encuentra disperso dentro del mismo sector público agropecuario. 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 a menudo tienen entre sí altos grados de independencia. 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 fije los lineamientos para las acciones que se conduzcan descentralizadamente.

De manera análoga a lo que se ha señalado en el caso de las vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales, la coherencia de las políticas de incentivos puede ser incrementada mediante la creación de nuevos mecanismos institucionales del sector público agropecuario y el apoyo adecuado de unidades de análisis e información sobre los efectos "netos" de tales políticas. Como se ha señalado antes, estas alternativas y necesidades deben recibir mayor atención en los programas de ajuste sectorial que impulsan actualmente los organismos financieros internacionales. Asimismo, la asistencia a los países en estas áreas aparece como un tema relevante para los organismos regionales de cooperación técnica.

La Modernización del Sector Público Agropecuario

El Estado es, en la mayoría de los países de ALC, uno de los principales agentes económicos en la producción agropecuaria. El sector público fija políticas, presta servicios, administra bienes, opera en los mercados y cumple muchas otras actividades que tienen relevancia en la economía y el desarrollo rural.

Uno de los papeles tradicionales del sector público ha sido el de asumir actividades socialmente necesarias que no habían sido desarrolladas por el sector privado. En ese sentido, en las últimas décadas ha sido frecuente la creación de empresas estatales destinadas a distribuir crédito, comercializar productos, generar y transferir tecnología, proveer insumos, etc. Este rol del sector público en la iniciación de actividades ha sido habitual tanto en los países de ALC como en otros países en desarrollo y desarrollados.

El papel protagónico del sector público en el proceso de desarrollo, incluida su participación directa en actividades económicas, ha si-

do cuestionado en años recientes. Se ha mencionado en este mismo trabajo, por ejemplo, que los organismos financieros internacionales impulsan en sus programas de ajuste estructural y sectorial una reducción de la participación del Estado en la actividad económica.

Por otra parte, las condiciones críticas de la economía de los países de ALC —en especial el elevado déficit fiscal— limitan las posibilidades de acción del Estado y están conduciendo a muchos países a una profunda revisión sobre las áreas y mecanismos de la acción pública. En ese contexto, cabe mencionar tres aspectos:

- En cuanto a la participación directa en actividades económicas, existen áreas en las cuales la acción inicial del Estado ha permitido el desarrollo posterior de empresas privadas y cooperativas que prestan servicios equivalentes, razón por la cual la presencia estatal podría obviarse. Ello permitiría, además, liberar recursos para otras actividades en las cuales el papel del Estado resulte indispensable. Otro aspecto importante a analizar es el potencial para actividades conjuntas entre el sector público y el privado, alternativa que en muchos casos no se ha explotado debidamente en el pasado. Hay diversas áreas (por ejemplo, comercialización, generación y transferencia de tecnología) en las cuales podrían obtenerse claras ventajas, mediante acciones conjuntas que potenciaran la complementariedad entre ambos sectores. Para que ello sea posible es necesario revisar las regulaciones jurídicas que a menudo entorpecen estas acciones y buscar mecanismos más ágiles y flexibles de vinculación.
- Otro aspecto importante, aunque ha recibido menor atención, es el de la modernización del Estado, la cual resulta clave en la búsqueda de mayor eficiencia económica en general y agrícola en particular. Los esfuerzos por modernizar y dinamizar la agricultura tienen correlación directa con la actividad del Estado; en efecto, de nada vale mejorar la eficiencia productiva si una serie de actividades estatales que afectan los costos agrícolas (provisión de insumos, transporte, puertos, comercialización, etc.) no tienen niveles de competitividad internacional. La modernización del Estado abarca distintos aspectos que van desde los cambios en su organización institucional hasta las técnicas gerenciales utilizadas en su administración.
- En cuanto a la organización institucional, resulta necesario buscar nuevas formas que faciliten una mayor participación de los usuarios en la dirección de empresas estatales y una mejor eficiencia operativa. Finalmente, la gerencia (*management*) de la

actividad estatal ofrece en la mayoría de los países de ALC enormes perspectivas de perfeccionamiento. En la era de la informática y de la revolución de las comunicaciones, es necesario que el sector público agropecuario incorpore nuevos y más dinámicos sistemas de información, procesamiento de datos y conocimientos de moderna técnica empresarial. Este es un aspecto fundamental, tanto para la administración eficiente de las actividades económicas desarrolladas por el Estado como para el ejercicio de su función reguladora y orientadora de la actividad económica.

Dado el impacto y la influencia que tiene en la actividad agropecuaria, la modernización del Estado resulta un aspecto clave para asegurar la reactivación y una mayor eficiencia de la agricultura. Constituye un área en la cual la cooperación internacional, tanto técnica como financiera, podría efectuar una importante contribución.

El Dualismo Agrario y la Política de Incentivos

El dualismo de la estructura agraria es un fenómeno conocido y ha sido ampliamente analizado. En su expresión básica, puede ser definido como la coexistencia dentro del sector agropecuario de dos "tipos" de agricultura: uno, a menudo denominado "comercial", que produce para el mercado —frecuentemente para la exportación—, tiene una escala de explotación y acceso a los factores productivos adecuados, y toma sus decisiones basado en parámetros exclusivos de rentabilidad (y riesgo); el otro es el sector "tradicional" o de agricultura campesina, cuya producción se destina básicamente al autoconsumo o al mercado interno, su dotación de recursos es escasa —minifundio— y, en general, tiene poco acceso a otros factores de producción y una mínima inserción en los mecanismos de mercado.

Esta diferenciación entre estratos productivos constituye un dato significativo en la implementación de las políticas de incentivos para la modernización agrícola, si se quiere asegurar que todos los agricultores —en especial aquellos que permanecen sumergidos en la pobreza rural— tengan acceso a los beneficios derivados de la reactivación y modernización de la agricultura.

Como ya se ha señalado, las políticas macroeconómicas de muchos países de la región han tendido en los últimos años a incrementar los tipos de cambio reales en la economía, especialmente el de los sectores exportadores. Esa tendencia beneficia al sector agroexportador y resulta coherente con las restricciones de balanza de pagos, pues alienta la producción local de bienes transables internacionalmente

(tanto de productos exportables como sustitutivos de importaciones). Sin embargo, esta política no favorece a los productores de bienes de consumo local con poco o nulo "costo de oportunidad internacional" e incluso puede perjudicarlos por el aumento de costos —especialmente de los insumos importados— que implican las devaluaciones. Dado que los productos de este segundo grupo en buena parte (yuca, maíz blanco, mandioca, etc.) son cultivados por los campesinos de agricultura tradicional, este sesgo de las políticas macroeconómicas requiere mecanismos de compensación específicos si no se desea profundizar el dualismo agrícola.

La orientación que se debe brindar a las **políticas de precios** constituye un claro ejemplo de esa problemática. La modernización y tecnificación de la agricultura apuntan a asegurar la competitividad de la producción agrícola regional en el mercado internacional en una etapa en la cual la tecnología tiene influencia creciente como definidora de las ventajas comparativas. Ello implica que la política de precios para los productos exportables debe tender a vincular los precios internos con los del mercado internacional, con el propósito de asegurar la competitividad de las exportaciones y de los factores que afectan los costos de producción.

Esta orientación, que aparece como inevitable para los productos de exportación, puede ser asimilada por los agricultores y resulta un buen mecanismo de incentivos y "orientación hacia la eficiencia" para los productores que se encuentran insertos plenamente en el mercado y que acceden en condiciones ventajosas a los factores de producción.

El sector de agricultura tradicional, en cambio, requiere sistemas de precios específicos que le permitan incorporarse gradualmente a la producción comercial y, de ese modo, a los beneficios de la tecnificación. Ello implica en estos casos un papel más activo del Estado, a través de instrumentos como los señalados en secciones precedentes —precios de garantía, provisión de insumos y crédito subsidiados, capacitación, etc.—, que permitan compensar los sesgos adversos de las políticas macroeconómicas y sectoriales globales. Para ser beneficiario de la modernización y dinamización de la agricultura y superar su situación de pobreza actual, el sector campesino requiere otros componentes específicos de la política de incentivos. El acceso adecuado a los factores de producción, la organización para la comercialización y la inversión pública en infraestructura —caminos, escuelas, etc.— aparecen como tres áreas prioritarias en esta dirección.

Finalmente, debe subrayarse que los aspectos señalados ponen en evidencia la necesidad de contar con información adecuada sobre la

estructura agraria, con el propósito de evaluar anticipadamente los impactos distributivos de las opciones de políticas de incentivos.

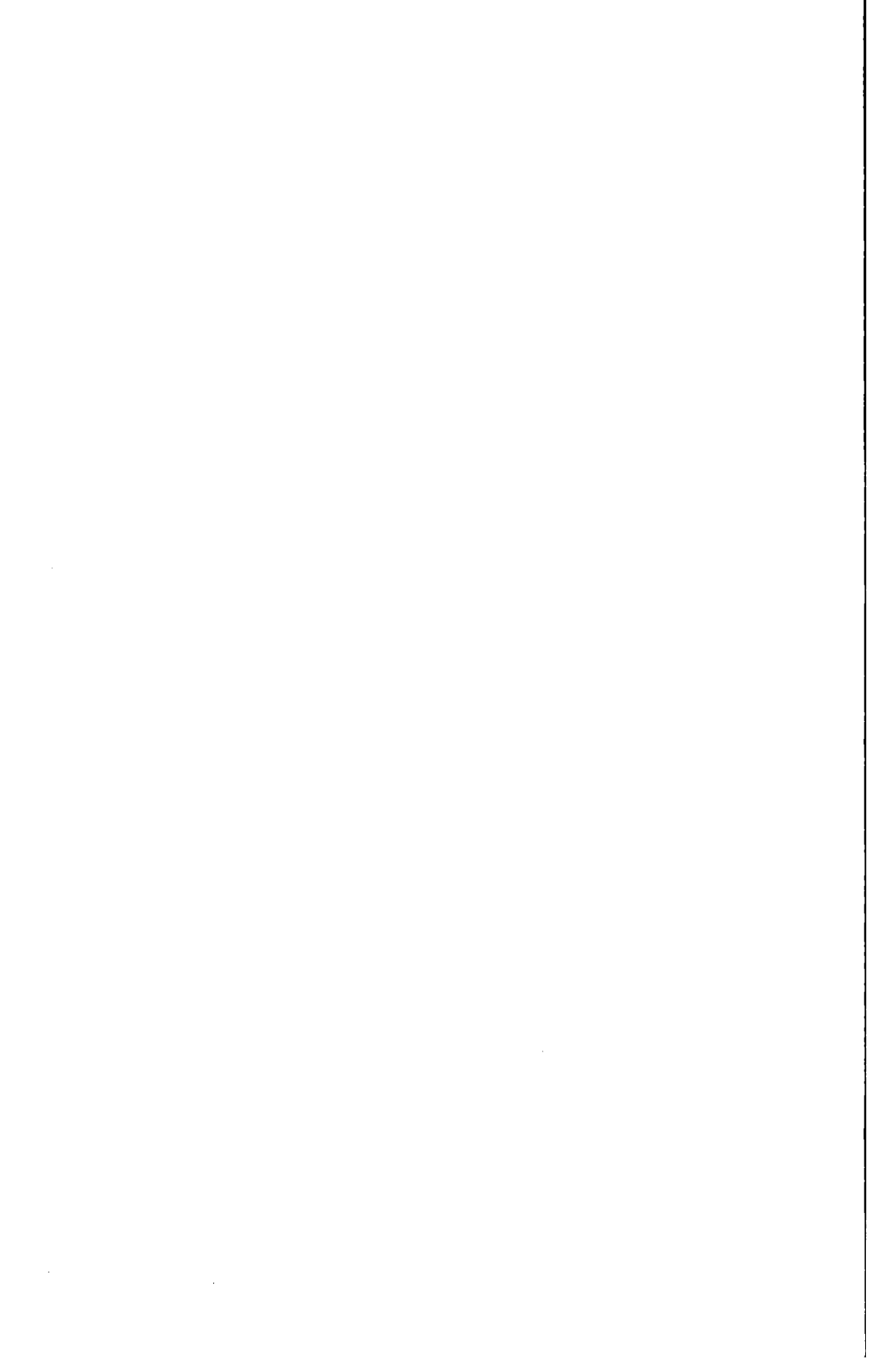
Bibliografía

1. BID. 1985. Informe Anual 1985. Washington, D.C.
2. IICA. CORECA. 1986. Estudios de política agrícola globales de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica.
3. ELIAS, V. 1985. Government expenditures on agriculture and agricultural growth in Latin America. IFPRI. Research Report (EUA). no. 50.
4. EVENSON, R.E.; CARDOMI, M. 1970. Responsiveness to economic incentives by Sugarcane producers in Tucuman, Argentina. New Haven, Yale University.
5. FISHER, S. 1986. Issues in medium-term macroeconomic adjustment. Research Observer (EUA). 1(2):163-182.
6. FORD-RUNGE, C.; HALBACK, D. 1987. Sales tax on food can pay for farm programs. Choices. En-Mar.
7. HAZELL, P.B.R., POMAREDA, C., VALDES, A. 1986. Crop insurance for agricultural development: issues and experience. Baltimore, Johns Hopkins.
8. HOUCK, J.P. 1987. Foreign agricultural assistance. Choices. En-Mar.
9. IICA. (CR). 1987. Revisión de aspectos conceptuales y experiencia reciente con los programas de ajuste estructural y ajuste sectorial agropecuario. San José, C.R.
10. LAJO, M. 1986. Precios, subsidios y monopolios. Lima, Perú, Fundación Friedrich Ebert.
11. NORTON, R.D. 1986. Haitian Agriculture: production costs and pricing and fiscal structures. Unpublished report.
12. PAZ, J.; HECKERMAN, D.G.; JORDAN, J.T. 1987. Mechanisms for encouraging agricultural production that are compatible with heterodox monetary, Debt management and international trade policies: the case of Perú. Michigan. Presentado en AAEA Annual Meeting 1987. East Lansing, Michigan.

13. PETIT, M. 1985. Determinants of agricultural policies in the United States and the European Community. IFPRI. Research Report (EUA) no. 51.
14. POMAREDA, C. 1987. La banca de desarrollo y el financiamiento de la generación y transferencia de tecnología agropecuaria. Lima, Perú. Alide.
15. _____ y ZAVALETA, L. 1984. Perspectivas de ajustes regionales en la producción agropecuaria en la Costa Norte y Selva Alta del Perú. Apunte Agroeconómico (Perú) 11.
16. RECA, L.G. 1983. Price policies in developing countries. Bahía Blanca, Arg. Universidad Nacional del Sur.
17. SARRIA, C.; ZAVALETA, L. 1985. Análisis de tarifas de agua en la Costa Norte del Perú. Lima, Perú. Ministerio de Agricultura. Grupo de Análisis de Política Agrícola.
18. SCANDIZZO. 1984. Agricultural growth and factor productivity in developing countries. FAO, United Nations Economic and Social Development Paper no. 42. Roma.
19. SEMINARIO SOBRE POLITICA COMERCIAL Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA. (1987, Colombia). 1987. (Memoria). Cartagena, Col.; IICA.
20. TIMMER, C.P. 1986. Getting prices right: the scope and limits of agricultural price policy. Ithaca, Cornell University.
21. VALDES, A. 1986. Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: la experiencia sudamericana. In Progreso Económico y Social en América Latina. (Informe). 1986. Washington, D.C., BID.
22. _____, y ZIETZ, J. 1980. Agricultural protection in OECD countries: Its cost to less developed countries. IFPRI Research Report (EUA) no. 21.



INNOVACION TECNOLOGICA Y DESARROLLO
AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA Y EL
CARIBE: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES



Introducción *

En el pasado la tecnología ha desempeñado un papel crítico para promover el desarrollo agrícola y el crecimiento económico de América Latina y el Caribe (ALC). Inicialmente la tecnología facilitó la incorporación de nuevas tierras a la producción; luego, a medida que las posibilidades de expansión horizontal se redujeron, ha constituido un elemento central para el incremento de la productividad del sector. En el contexto nacional e internacional que actualmente enfrentan las economías de la región, la importancia de la tecnología se ha incrementado. En el corto plazo es necesario un aumento de la productividad para contrarrestar la disminución de los precios internacionales y mantener las ventajas comparativas de la región en la producción agropecuaria. En el largo plazo la necesidad de cambio tecnológico surge del nuevo papel que la agricultura debe desempeñar en el proceso de reactivación de las economías de América Latina y el Caribe.

Si la tecnología tiene que desempeñar ese papel y contribuir de manera efectiva al desarrollo agropecuario y el crecimiento económico, se requieren acciones directas y decididas en cuanto al diseño de políticas y la organización, financiamiento y manejo del proceso de

* El presente documento fue preparado por Eduardo Trigo. Recoge *in extenso* las ideas y conceptos elaborados en el documento *Tecnological Innovation en Latin American Agriculture* preparado por Alain de Janvry, David Rusten y Elizabeth Sadoulet como documento de referencia para la Reunión sobre Cambio Tecnológico en la Agricultura de América Latina, efectuada por el IICA en San José, Costa Rica, los días 6 y 7 de mayo de 1987.

innovación tecnológica. El diseño y la implementación de estas acciones deben considerar cuidadosamente el impacto de nuevos desarrollos científicos e institucionales que condicionan significativamente el funcionamiento de los sistemas de generación y transferencia de tecnología en la región. Esos desarrollos incluyen los nuevos avances en el campo de la biotecnología, la evolución y situación presente de las instituciones públicas de investigación, la creciente importancia de la participación del sector privado y la dimensión internacional del proceso de generación y transferencia de tecnología.

Este documento, estructurado en tres Capítulos, analiza los aspectos salientes de esos nuevos desarrollos y sus implicaciones para el futuro desempeño de los sistemas tecnológicos de la región. El primero analiza los factores que afectan la demanda actual y futura de nueva tecnología agropecuaria. El segundo comenta los nuevos desarrollos científicos e institucionales y sus consecuencias para el funcionamiento de los procesos innovadores en la agricultura de ALC. Finalmente, el tercer Capítulo se concentra en la discusión sobre las acciones a tomar con el fin de asegurar que la tecnología contribuya efectivamente al desarrollo agrícola y el crecimiento económico de la región.

1 La Renovada Necesidad de Innovación Tecnológica en la Agricultura de América Latina y el Caribe

Contribución Tecnológica al Crecimiento Agrícola en los Años 60 y 70

Se ha demostrado ya que el cambio tecnológico es una importante fuente de crecimiento para el sector agrícola y que adquiere más importancia a medida que avanza el proceso de desarrollo económico. El crecimiento de la producción agrícola, basado inicialmente en el acceso a los factores de producción, depende cada vez más de una mayor productividad de los factores a medida que aumenta el costo de oportunidad de la tierra y la mano de obra. Estudios clásicos realizados en los Estados Unidos muestran que el cambio tecnológico

contribuyó a aumentar la producción agrícola en un 2% anual en los años 40 y 50, y explica dos tercios del rápido crecimiento en la productividad de la mano de obra entre 1850 y 1950 (Lave, 1962). Asimismo, los cambios tecnológicos han desempeñado un importante papel en el crecimiento agrícola en varios países de América Latina y el Caribe, tanto de una manera general como con respecto a cultivos específicos.

El Cuadro 1 presenta la participación de los diferentes factores de producción en la producción sectorial, para la región en su conjunto. De acuerdo con las cifras incluidas en ese Cuadro, la tierra y la mano de obra constituyen los principales factores de la producción; sin embargo, su importancia disminuye a medida que los fertilizantes y los tractores adquieren más importancia en el panorama de la producción total. Al desglosar las contribuciones relativas de los diferentes factores al crecimiento registrado durante el período 1966-68 a 1978-80, los fertilizantes representan un 43% del crecimiento, seguidos por los tractores (28%), la tierra (21%) y la mano de obra (8%). Esas cifras indican que, contrariamente a lo que se piensa en forma habitual, la tierra no ha sido la principal fuente de incremento de la producción; los futuros aumentos de la producción parecen depender en gran parte de una constante adopción de tecnologías ahorradoras de tierra.

Cuadro 1

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CONTRIBUCION DE LOS
DISTINTOS FACTORES DE LA PRODUCCION AL PRODUCTO
DEL SECTOR AGROPECUARIO (1966-68/1978-80)**

Contribución del factor	1966-1968	1978-1980	Cambio (porcentaje)
Tierra	.40	.37	- 7.5
Mano de obra	.31	.26	-16.1
Fertilizantes	.08	.09	12.5
Tractores	.14	.19	35.7

Fuente: Scandizzo, 1984.

Estudios efectuados en los últimos años sobre las fuentes de crecimiento en nueve países de ALC confirmaron esa tendencia; de acuerdo con ellos, los cambios tecnológicos (el residuo después de considerar el papel de los insumos tradicionales, la tierra, mano de obra y capital) explican un 34% del crecimiento de la producción agrícola registrado entre 1950 y 1980 (Elías, 1985). En los países con una tasa de producción agrícola superior (Brasil, Costa Rica y Venezuela), los cambios tecnológicos han hecho la contribución más importante al crecimiento total. Se determinó también que esa contribución se asociaba positivamente a la tasa de crecimiento del *stock* de capital, al demostrarse que los cambios tecnológicos se incorporaban en gran parte a los nuevos bienes de capital.

Los cambios tecnológicos son el producto de varios factores. Se observó en un reciente estudio que los insumos modernos (fertilizantes, tractores, semillas y riego) representan cerca de un 29% del cambio técnico, mientras que los gastos gubernamentales en el sector agrícola (investigación, extensión, administración, comercialización, reforma agraria, educación y salud) constituyen el otro 20%. En término medio, esos gastos públicos correspondían directamente casi a un 7% del crecimiento de la producción agrícola total. Los cambios tecnológicos fueron aún mayores cuando la investigación y la extensión constituyeron la parte más importante del total de gastos públicos, lo cual pone de manifiesto la importancia de estas actividades y de los gastos del gobierno para la promoción del aumento de la productividad y del desarrollo agrícola (Elías, 1985).

Necesidades Tecnológicas Futuras

Los resultados mencionados en la sección anterior demuestran la constante necesidad de cambios tecnológicos. Algunas de las consecuencias de estos resultados deben considerarse de acuerdo con el actual contexto económico internacional y nacional; otras forman parte de una perspectiva a largo plazo del papel de la agricultura como fuente de crecimiento económico. Cada una de ellas tiene que ver con la naturaleza del cambio tecnológico deseado.

En primer lugar, se ha registrado una fuerte baja en los precios internacionales para productos agrícolas desde 1980; resulta poco probable que, al menos durante la próxima década, se produzca una recuperación considerable. Entre 1980 y 1986, los precios del trigo disminuyeron en un 43%, los del arroz en un 53% y los precios de otros cereales en un 49%. Esta disminución no constituye más que la última fase de una baja continua de los precios durante los últimos 100 años, con dos excepciones: el período de la Guerra de Corea y

la crisis mundial de la alimentación de 1973 a 1975. De acuerdo con previsiones del Banco Mundial para el año 2000, después de 1987 se registrará solamente una ligera recuperación del nivel de precios (Mitchell, 1987); se prevé que para ese año las tasas anuales de crecimiento de los precios en dólares constantes serán de 1.4% para el arroz, 0.3% para el trigo y 2.0% para el maíz. Las negociaciones sobre el sector agrícola realizadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) podrían contribuir a un aumento del nivel de precios para los cereales en el mercado mundial, aunque no es probable que ello se logre antes de algunos años.

En este contexto, la tecnología deberá propiciar un considerable aumento de la productividad, con el fin de asegurar la competitividad futura de los sectores comerciales de la agricultura regional. Ello se aplica, en particular, a aquellos países que comercian con productos de las zonas templadas en el mercado mundial y que, por lo tanto, compiten con productos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de los Estados Unidos. A medida que el proceso tecnológico reduzca los costos y precios en los principales países competidores, avances tecnológicos similares deberán estar disponibles para su adopción por parte de los agricultores de América Latina y el Caribe.

Otro aspecto de la actual situación de la agricultura es que, desde 1980, en todos los países se han registrado importantes reajustes al alza en los tipos de cambio reales. Dichos ajustes se han efectuado como respuesta a la crisis económica (como parte de las políticas de estabilización y ajuste). Además, los gobiernos de la región reconocen cada vez más la necesidad de adoptar políticas de precios más ortodoxas que las destinadas a apoyar la sustitución de importaciones y la industrialización, que incidieron en la acumulación de la deuda. En general, la primera medida adoptada en el proceso de ajuste ha sido una devaluación global de los tipos de cambio nominales, seguida por una reducción de las medidas proteccionistas en el sector de la industria, la disminución de los gastos públicos, la eliminación de excedentes de divisas (causados por las exportaciones de productos primarios o por el aumento de la deuda) y la reducción de los impuestos a la exportación de productos agropecuarios; todo ello ha contribuido a una valorización de la moneda local y, consecuentemente, a una disminución de los tipos de cambio reales. Tales variaciones en los tipos de cambio tienden a modificar las ventajas comparativas del sector agrícola de América Latina y el Caribe. Para que los agricultores puedan beneficiarse de las oportunidades resultantes de este proceso, deberán tener la capacidad de reasignar los recursos hacia nuevos sectores comerciales en los cuales el país haya adquirido ventajas. La es-

estructura marcadamente dualista de la agricultura en ALC impide con frecuencia la reasignación de recursos; por lo tanto, puede suceder que sectores importantes de la población rural se vean atados a regiones geográficas y tipos de explotaciones agrícolas que tengan pocas oportunidades económicas en el nuevo contexto. Ese sería, en particular, el caso de los campesinos que producen bienes no transables, tales como raíces comestibles, ciertos cereales y artículos perecederos.

Una implicación importante del análisis efectuado es que los presupuestos para investigación deberán concentrarse en los cultivos que presentan ventajas comparativas dinámicas. En vista de que los precios internacionales seguirán siendo inestables, las instituciones que se ocupan de la investigación tendrán que demostrar una considerable flexibilidad para reasignar sus recursos. La investigación, por su naturaleza, es una labor a largo plazo que tiene importantes economías de escala y largos períodos de desarrollo; por lo tanto, la búsqueda de formas para lograr la flexibilidad de los programas de investigación constituirá un importante desafío en el futuro.

Otra consecuencia de importancia para la agricultura en este nuevo contexto es que las políticas de estabilización y ajuste no sólo han modificado la estructura de los precios relativos entre los bienes transables y no transables, sino que también han reajustado la estructura de costos de acuerdo con la proporción relativa de los insumos transados y no transados. Las devaluaciones monetarias han contribuido al aumento de los precios de todos los insumos importados. Con el aumento del desempleo y la creciente inflación, el costo real de los salarios se ha reducido drásticamente. Como resultado de ello, los agricultores que utilizan tecnologías que suponen bajos costos de mano de obra y que tienen un alto componente de importación se han visto perjudicados por el reajuste de precios, mientras que los agricultores insertados en la estructura de costos opuesta se han beneficiado. Por consiguiente, las explotaciones agrícolas familiares, con tecnologías y sistemas agrícolas que requieren gran cantidad de mano de obra y que suponen bajos costos salariales, a menudo han sido los principales beneficiarios de los ajustes de precios. Este fenómeno fomenta las tecnologías con poco componente de importación y pone de relieve la importancia de las políticas de apoyo a la producción de insumos nacionales.

Otro factor que afecta a la agricultura, y que está directamente relacionado con la situación actual creada por la crisis económica, es la fuerte reducción del presupuesto público para la agricultura. Las reducciones se han experimentado principalmente en la oferta de crédi-

tos subvencionados y en los gastos para bienes públicos. En consecuencia, por primera vez la agricultura afrontará los mismos tipos de interés real que el resto de los sectores de la economía, lo cual constituye una marcada diferencia con respecto a las tendencias anteriores. Por ejemplo, en Brasil y Argentina la subvención de créditos para la agricultura en forma de tasas de interés negativas fue, a menudo, más importante que el total de gastos públicos para riego, investigación, extensión, enseñanza, salud, comercialización, reforma agraria y administración agrícola (Elías, 1985). Los elevados tipos de interés real obligarán al sector a adoptar nuevas posibilidades tecnológicas que supongan menos gastos de capital y una mayor utilización de mano de obra y de recursos naturales.

A largo plazo, será necesario realizar nuevos esfuerzos en el ámbito tecnológico; en parte, debido a la naturaleza de las economías de los países de ALC y al papel que debe desempeñar el sector agrícola como fuente de crecimiento económico, y también como consecuencia de las transformaciones que implica la modernización de la agricultura.

En América Latina y el Caribe, una considerable proporción de los recursos de los países se encuentra en el sector agrícola, y muchos de los productos tienen considerables ventajas comparativas; además, en su mayoría los países aún tienen grandes posibilidades en cuanto a la sustitución de importaciones en ese sector. Por tales razones, la agricultura representa un sector clave para la reestructuración y el crecimiento a largo plazo de las economías de la región. La agricultura desempeñará esta función, en parte, como una de las principales fuentes de divisas; sin embargo, aún más importantes resultan los efectos multiplicadores sobre la economía en general que la modernización agrícola puede propiciar mediante los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y sus efectos a nivel de la demanda final.

La importancia de esos encadenamientos, tanto para los países desarrollados como para aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, está bien documentada (Bell, Hazell y Slade, 1982). Sin embargo, dichos encadenamientos se concretarán sólo si se produce un rápido crecimiento de la productividad acompañado de cambios apropiados en las políticas sectoriales. Una mayor vinculación hacia adelante (procesamiento) y hacia atrás (insumos) conduce a un aumento de la industrialización de la agricultura, en la cual la producción a nivel de finca llega a ser un componente cada vez menor de la cadena de producción agrícola. A medida que progresa la industrialización, la difusión de tecnologías relacionadas con la introducción de nuevos productos y el aumento de la productividad de aquellos ya existentes se

verán afectados cada vez más por otras medidas relacionadas con los insumos, el procesamiento y la comercialización agrícola. Por consiguiente, la definición de las políticas tecnológicas para la agricultura deberá considerar no sólo los instrumentos relativos a la explotación agrícola, sino también los mecanismos que afectan el comportamiento de los nuevos elementos que intervienen en el sistema agrícola.

2 La Cambiante Base Científica e Institucional del Proceso Tecnológico

Introducción

Junto con la creciente importancia que ha adquirido la innovación tecnológica para el mejoramiento de la producción agrícola, se han producido nuevos adelantos en los ámbitos institucionales y científicos de la investigación y en los sistemas de transferencia de tecnología. Estos cambios se vinculan con la evolución que se está produciendo en las instituciones del sector público, las cuales han sido agentes claves en el proceso de cambio tecnológico que se llevó a cabo durante los últimos 25 a 30 años, con los recientes avances en el campo de la biotecnología, que contribuyen a cambiar rápidamente la base científica de la tecnología agrícola y vuelven obsoleta una gran parte de la infraestructura de investigación existente, en particular en lo que se refiere a recursos humanos y mecanismos que plantean los vínculos científicos; finalmente, se relacionan con la creciente importancia de una serie de nuevos agentes que intervienen en el proceso de generación y transferencia de tecnología. En las siguientes secciones de este Capítulo se analizará detalladamente cada uno de estos aspectos.

El Papel del Sector Público: Austeridad y Debilitamiento

El sector público desempeña un papel esencial en la generación y transferencia de tecnología agrícola. Existen dos razones económicas básicas para ello. En primer lugar, un alto porcentaje de los beneficios económicos resultantes de la investigación, en especial en el cam-

po biológico, no pueden ser apropiados en forma privada. Otra razón por la cual la investigación en el sector público resulta importante para la agricultura es que los beneficiarios finales de los cambios tecnológicos a menudo no participan en el proceso de toma de decisiones cuando se examinan y seleccionan diferentes posibilidades tecnológicas.

Tal es el caso de las innovaciones tecnológicas que contribuyen a reducir los precios al consumidor (innovaciones para aumentar la producción en una situación de demanda inelástica) o a aumentar la disponibilidad de productos para la exportación. En esos casos, el Estado actúa como sustituto de los diversos beneficiarios finales de los cambios tecnológicos.

Las instituciones del sector público han desempeñado una importante labor en este contexto, tanto en América Latina y el Caribe como en los países más desarrollados. A partir de la segunda mitad de los años 50, varios países realizaron importantes esfuerzos para desarrollar la infraestructura necesaria para la generación y transferencia de tecnología agrícola. Al comienzo, el problema fue considerado desde el punto de vista de la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países subdesarrollados, lo cual requería infraestructuras capaces de adaptar las tecnologías disponibles a las condiciones locales. Los servicios de investigación agrícola existentes, situados por lo general en los ministerios de Agricultura, eran inadecuados para dicha tarea, debido a carencias en cuanto a apoyo presupuestario, participación de los agricultores, comunicaciones entre los investigadores y el personal de servicios de extensión, y también a falta de coordinación entre las organizaciones encargadas de la generación de tecnología y las que proporcionan servicios de apoyo (Samper, 1982; Trigo *et al.*, 1983).

Como solución a esos problemas se propuso trasladar la investigación agrícola fuera del marco administrativo de los ministerios, con el propósito de proporcionar a los directores de investigación un mayor control sobre los recursos y permitirles aplicar prácticas administrativas apropiadas a las necesidades de los procesos de investigación, sobre todo en lo referido a condiciones salariales y de trabajo para el personal y a los procedimientos de manejo presupuestario. Otros cambios importantes efectuados en los institutos incluyen un sistema central de financiamiento, el establecimiento de vínculos formales entre las actividades de planificación económica y sectorial, y la descentralización de las operaciones mediante una red de estaciones experimentales y programas de productos básicos.

De ese proceso surgió una serie de instituciones de investigación que constituye actualmente uno de los recursos más importantes con que cuenta la región para promover el desarrollo agrícola. Entre ellas pueden mencionarse: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina, fundado en 1957; el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) de Ecuador, fundado en 1959; el Complejo CONIA/FONAIAP, que funcionó en Venezuela de 1959 a 1961; el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA) de México, creado aproximadamente en 1960; el Servicio de Investigación y Promoción Agropecuaria (SIPA) de Perú, que tras sucesivas modificaciones llegó a convertirse, en 1984, en el Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA); el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), fundado en 1963, y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) de Chile, fundado en 1964. En los años 70 fueron creados el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA); el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) en Guatemala y el Instituto de Desarrollo e Investigaciones Agropecuarias (IDIAP) en Panamá. Actualmente se siguen realizando esfuerzos para crear instituciones similares en Uruguay y República Dominicana (Piñeiro y Trigo, 1985).

Después de un largo período de crecimiento sostenido, esos organismos han entrado en una nueva fase de desarrollo institucional. Ello se debe en parte a la crisis y su repercusión sobre los gastos públicos; además, se ha producido un cambio en el marco y el papel de la investigación del sector público en el desarrollo agrícola. Los cambios que se han producido recientemente en la asignación de recursos arrojan luz sobre la magnitud y la índole de este proceso.

Los presupuestos del sector público destinados a la investigación aumentaron rápidamente en el período comprendido entre 1962 y 1977 (Cuadro 2). En los 15 países de América Latina sobre los cuales se dispone de información, la tasa anual de crecimiento de los gastos de investigación alcanzó un promedio de 6.4%, en términos reales; se registraron tasas de crecimiento espectaculares en México (12.8%), Brasil (14.5%) y Ecuador (12.1%). Sólo en dos países, Honduras y Colombia, el presupuesto destinado a la investigación disminuyó con respecto a períodos anteriores. Los presupuestos para la investigación en la mayoría de los países aumentaron también con respecto al producto rural bruto (PRB), lo cual demuestra un reconocimiento claro, por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe, de la importancia que tiene la investigación y los considerables retornos económicos que se pueden obtener de las inversiones orientadas a generar cambios tecnológicos. Durante el mismo período, el número de

Cuadro 2

**TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO EN LOS PRESUPUESTOS DE INVESTIGACION, NUMERO DE CIENTIFICOS
Y PRESUPUESTOS DE INVESTIGACION EN RELACION AL PRODUCTO RURAL BRUTO (PRB)**

	Presupuesto de investigación (B)		Número de científicos (en años-hombre) (R)		B/R		B/PRB	
	1962-77	1977-82	1962-77	1977-82	1962-77	1977-82	1962-77	1977-82
Porcentajes								
Costa Rica	6.5	-0.5	2.1	5.7	4.3	-5.8	1.2	2.3
El Salvador	7.4	-1.6	4.3	5.0	-1.6	2.4	2.0	-3.5
Guatemala	2.0	5.7	14.3	13.2	-7.2	-6.6		
Honduras	-3.1	4.0		4.8			-5.8	2.4
Nicaragua	5.6	1.0	10.4	13.5	-4.4	-11.1	0.3	6.1
Panamá	7.1	19.4	21.2	6.6	-6.9	0.7	2.9	17.8
Centroamérica	4.3	4.7	10.5	8.1	-3.2	-4.1	0.1	5.0
México	12.8	13.1	10.3	6.9	2.2	5.8	8.3	12.9
Argentina	2.8	-4.1	5.5	2.9	-2.6	-6.8	3.5	-5.8
Brasil	14.5		8.8	7.4	5.5		9.0	
Chile	6.5	-3.3	3.7	-0.1	2.7	-3.2	5.6	-3.1
Colombia	-0.2	-2.1	1.8	1.6	-2.0	-3.7	-4.2	2.9
Ecuador	12.1	-2.1	15.2	10.1	-2.7	-11.1	8.1	-0.5
Perú	7.8	0.1	6.2	5.9	1.5	-5.4	5.9	6.0
Uruguay	-6.2	-5.8	8.9	-2.4	-2.4	-3.5	7.0	-7.0
Venezuela	7.9	-1.6	9.4	-2.3	-1.4	0.8	3.2	-2.9
Area Andina y Cono Sur	7.2	-2.7	7.4	2.9	-0.2	-4.7	4.8	-1.5
América Latina	6.4	1.6	8.7	5.2	-1.1	-3.7	3.4	2.1
Canadá	5.7	-0.1	3.3	0.2	0.4	-0.3	2.8	-1.1

investigadores científicos aumentó aún más rápidamente, hasta alcanzar un 8.7% para el conjunto de la región. El resultado inevitable fue una disminución de los recursos de investigación por científico, en especial en Centroamérica. A pesar del importante aumento de recursos, los gastos públicos para la investigación agrícola y los servicios de extensión siguieron constituyendo sólo una pequeña proporción del total de los gastos del gobierno (Cuadro 3).

Ese período de desarrollo sostenido fue interrumpido, con algunas excepciones, por la crisis de los años 80. La reducción fue particularmente fuerte en los países andinos y en los del Cono Sur, en los cuales la tasa anual media de crecimiento bajó a -2.7%. De acuerdo con la información correspondiente al período 1980-1983, la disminución de los recursos correspondió a una tasa anual del 30% en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina, del 9% en EMBRAPA de Brasil y del 12% en el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INTA) de Chile. Esa disminución de los gastos públicos para la investigación agrícola se produjo en el contexto de las políticas de estabilización y de una reducción general de los gastos públicos. En México y en los países de Centroamérica la crisis no se sintió fuertemente durante el período 1980-1984, en términos del nivel medio de los gastos de investigación; sin embargo, de acuerdo con información más reciente se observa una tendencia similar a la de otros países de la región. En todos los países de ALC no sólo se experimentó una paralización de los gastos de investigación, sino que el número de científicos aumentó como consecuencia de la maduración de los programas de capacitación iniciados durante la primera mitad de los años 70. Ello dio como resultado un fuerte deterioro de los recursos por científico, tanto en los países de Centroamérica como en los andinos y los del Cono Sur.

Otro problema que afrontan las instituciones públicas de investigación es el alto grado de inestabilidad de los presupuestos asignados a las mismas. Como se indica en el Cuadro 4, el coeficiente de variación para los gastos de investigación y extensión (IyE) varía en los países entre un 16% y un 41%; al mismo tiempo, la composición de los gastos del gobierno muestra que los gastos públicos para la agricultura son más inestables que los gastos en salud, transporte o comunicaciones (Elías, 1985). Sin embargo, los gastos de investigación y extensión no muestran mayor o menor inestabilidad sistemática que el total de gastos públicos para la agricultura. De acuerdo con los datos incluidos en el Cuadro 4, el coeficiente de variación para investigación y extensión es superior al de los gastos públicos para la agricultura en la mitad de los países y menor en la mitad restante. Dado

Cuadro 3

PROPORCION DE LOS GASTOS PUBLICOS ASIGNADOS A LA INVESTIGACION Y LOS SERVICIOS DE EXTENSION

IYE/GPA*	1950	1960	1970	1980
	Porcentaje			
Argentina	5.1	10.0	6.7	8.6
Bolivia		8.8	1.3	
Brasil	1.0	1.4	1.7	11.6
Chile			1.6	
Colombia	5.1	3.3	1.5	1.1
Costa Rica			12.1	4.5
México	0.6	2.2	1.2	1.9
Perú				
Venezuela			16.5	11.5

GPA/GPT*	1950	1960	1975	CV 1950-1978
	Porcentaje			
Argentina	2.9	2.5	1.5	0.22
Bolivia		4.2	23.3**	0.41
Brasil	4.6	3.9	1.1	0.52
Chile	3.3	4.0	5.5	0.42
Colombia	4.9	4.5	5.6	0.47
Costa Rica		1.8	2.9	0.26
México	16.6	4.5	10.1	0.35
Perú	5.9	2.6	8.5	0.37
Venezuela	5.5	7.0	8.6	0.21

* IYE (Investigación y Extensión); GPA (Gasto Público en Agricultura); GPT (Gasto Público Total); CV, Coeficiente de Variación.

** 1970.

Fuente: Elías, 1985.

que los programas de investigación para la agricultura requieren largos períodos de gestación y que los grupos de investigación se desarrollan lentamente, la inestabilidad del presupuesto público para la investigación constituye un importante obstáculo para lograr la eficiencia de las instituciones públicas en este campo. Para obtener resultados más eficaces habría que proteger esos presupuestos tanto de los procesos políticos como de las fluctuaciones en los ingresos públicos.

Cuadro 4

COEFICIENTES DE VARIACION DE LOS GASTOS DE INVESTIGACION Y EXTENSION, Y DE LOS GASTOS PUBLICOS EN AGRICULTURA

País	Período	Coeficientes de variación*	
		Investigación y extensión	Gastos públicos en agricultura
Porcentajes			
Argentina	1950-80	17.4	20.1
Brasil	1950-77	85.0	16.1
	1950-77	15.9	8.7
México	1950-76	27.4	32.3
Perú	1950-78	24.4	17.2
Chile	1950-77	17.7	32.7
Colombia	1950-80	40.9	27.3

* Calculado mediante tendencia de tiempo lineal.

** Con una variable ficticia para 1975-77 que recoge las variaciones no lineales de los gastos en investigación y extensión, y del gasto público en agricultura.

Fuente: Elías, 1985.

Biotecnología: la Nueva Tecnología de Vanguardia

La biotecnología, junto con la microelectrónica y los nuevos materiales, constituye una de las piedras angulares del nuevo paradigma tecnológico. Si bien se encuentra aún en su fase inicial, el proceso de desarrollo en este campo es irreversible. A medida que su evolución se acelera y se extiende a nuevas esferas, produce cambios considerables en la base científica e institucional de la generación y transferencia de tecnología agrícola.

En su sentido amplio la biotecnología no es de ningún modo un nuevo concepto: incluye la genética vegetal y animal y los procesos de fermentación, que se conocen desde hace mucho tiempo. Sin embargo, mientras que la "vieja" biotecnología dependía en gran parte de la selección para obtener las características deseadas, la "nueva" biotecnología recurre a una mejor comprensión de la estructura de los organismos para lograr su modificación a nivel celular y molecular. La nueva tecnología trata a los nuevos organismos vivos como máquinas y supone que, si se llega a comprender su composición, es posible modificarlos y rediseñarlos de tal manera que sirvan a fines específicos. En el sector agrícola, estas técnicas pueden mejorar las prácticas tradicionales, tales como la genética vegetal y animal, o introducir nuevas prácticas, como la reproducción de grandes números de células idénticas en un laboratorio (Buttel *et al.*, 1985), e incluso permitir el desarrollo de productos completamente nuevos. Esas posibilidades modifican significativamente la organización de la producción agrícola, particularmente en lo que se refiere a la importancia relativa de la tierra, la mano de obra y el capital, y la hacen menos dependientes de los recursos naturales.

Los sistemas alimentarios ofrecen por lo menos 10 mercados para las aplicaciones de la biotecnología: agricultura, sustancias biológicas (enzimas, hormonas y sustancias terapéuticas para la producción animal), biomasa, productos químicos, productos farmacéuticos (producidos con plantas íntegras y materia animal), energía (por ejemplo alcohol), elaboración de alimentos, combustibles, plaguicidas y medicina veterinaria (Riggs, 1985).

Las principales técnicas determinadas como "biotecnologías" en los Estados Unidos son: el cultivo de células y tejidos, fusión celular, técnicas de recombinación del ADN, síntesis de genes, separación, fermentación, enzimología, purificación, purificación, purificación en gran escala, seguimiento de secuencias y control de la verificación de los procesos (Riggs, 1985). Solamente la fusión celular, la recombinación del ADN y la síntesis de genes se consideran "ingeniería ge-

nética"; las restantes podrían denominarse "técnicas de bioprocesamiento".

Características particulares de las nuevas biotecnologías

Varios aspectos de los nuevos adelantos en este campo resultan importantes para las actividades de generación y transferencia de tecnología agrícola realizadas en los países en desarrollo. Ante todo, debe tenerse en cuenta que la biotecnología es completamente diferente de las tecnologías anteriores, ya que a través de ella la investigación básica en el campo de la biología molecular y celular genera información técnica valiosa a nivel comercial. Ello cambia la dicotomía que ha existido tradicionalmente entre investigación básica y aplicada, y modifica la estructura general de los vínculos para el intercambio de información científica. Esto puede observarse en la participación cada vez más importante de universidades y centros de investigación de los países desarrollados sin experiencia previa en el trabajo agrícola. Ese cambio plantea un problema significativo para las instituciones nacionales de investigación de América Latina y el Caribe; éstas no cuentan con vínculos establecidos con aquellos nuevos centros, que constituyen cada vez más las principales fuentes de información técnica. Otro problema al respecto es que el trabajo en el campo de la biotecnología requiere aptitudes científicas diferentes de aquellas de que se dispone habitualmente en las instituciones tradicionales de investigación agrícola. La falta de recursos humanos adecuadamente capacitados en campos como la biología molecular y celular, virología e inmunología podría constituir el principal obstáculo para que los institutos de investigación en ALC pudieran participar con eficacia en el trabajo de biotecnología.

Un segundo aspecto importante es la relación particular de la biotecnología con el sector privado. Los componentes esenciales de la *revolución verde* se manejaban a través de instituciones públicas (internacionales o nacionales); en el caso de la biotecnología el principal motor es el sector privado, incentivado por la posibilidad de proteger la propiedad de las tecnologías obtenidas. Aunque las universidades están desempeñando un papel importante, el desarrollo de la industria se caracteriza por los estímulos de mercado y las inversiones en gran escala de capital privado, tanto de empresas multinacionales como de inversionistas de capital de riesgo que apoyan a las pequeñas empresas de biotecnología. Un indicador del grado de participación del sector privado en este campo lo constituyen las 300 empresas, aproximadamente, que realizan una intensa labor en este aspecto en los Estados Unidos, 150 en el Japón y cerca de 100 en otros países. Monsanto y Dupont, dos grandes empresas que trabajan activamente en este sector, han invertido 150 y 80 millones de dólares, respec-

tivamente, en el establecimiento de laboratorios que cuentan con los últimos adelantos en biotecnología (Riggs, 1985; Lohr *et al.*, 1986). En los Cuadros 5 y 6 se observa además la importancia de la participación del sector privado en la biotecnología; allí se indica el número de compañías que trabajan en sectores y mercados determinados.

Las tendencias reseñadas tienen importantes repercusiones en las instituciones tecnológicas de los países en desarrollo. Dichas instituciones dependían hasta ahora de las universidades de los países desarrollados y de los centros internacionales de investigación agropecuaria para obtener nueva información tecnológica. En la nueva situación, la información que necesitan es controlada cada vez más por las compañías privadas, o bien se obtiene en laboratorios de ciencias básicas (los cuales, la mayoría de las veces, están fuertemente asociados con la industria privada).

Los países en desarrollo no tienen vínculos importantes con esas compañías, ni fácil acceso a ellas. Este nuevo "complejo académico-industrial" representa un cambio significativo en la estructura orgánica de las ciencias agrícolas y de los sistemas de generación de tecnología, y constituye una situación sin precedente para las instituciones de América Latina y el Caribe (Kenney, 1986).

Es difícil evaluar las posibles repercusiones de las nuevas biotecnologías en la agricultura del Tercer Mundo. Sin embargo, se puede proporcionar una indicación sobre la importancia que tienen las técnicas mencionadas anteriormente para los diferentes sistemas alimentarios (el Cuadro 7 presenta esa información). Se destaca, asimismo, otra característica distintiva de la biotecnología: su falta de especificidad por productos. La tecnología se ha desarrollado tradicionalmente en función de productos específicos, lo cual ha constituido un factor clave para determinar la organización de la investigación agrícola y la generación de tecnología. La biotecnología, por el contrario, se basa en el proceso y sólo raramente tiene en cuenta los productos. Es importante tener presente esa característica para elaborar las estrategias nacionales en este campo.

La biotecnología en América Latina y el Caribe

Las desventajas de ALC en este campo son muy marcadas si se compara su situación con la del mundo desarrollado, donde con el propósito de impulsar un rápido progreso en este sector, los intereses de las grandes empresas se han sumado a los esfuerzos de las universidades y al considerable financiamiento estatal a la investigación en biotecnología. Las insuficiencias de la región se manifiestan básicamente en las ciencias agromédicas (genética, microbiología, biología molecular), en las que hay una marcada escasez de personal capacita-

Cuadro 5
IMPORTANCIA RELATIVA OTORGADA POR LA INDUSTRIA
DE EE.UU. A LAS TECNOLOGIAS APLICADAS*

Tecnología	No. de compañías	Tecnología	No. de compañías
Cultivo de células/tejidos	159	Separación	110
Híbridos/fusión celular	141	Enzimología	96
ADN recombinante	132	Purificación (gran escala)	90
Purificación (escala de laboratorio)	127	Síntesis	65
Fermentación	120	Seguimiento de secuencias	47

De acuerdo con el número de compañías que indican el desarrollo o la utilización de cada tecnología mencionada. La mayoría de las compañías utilizan más de una tecnología.

Area de mercado	No. de compañías	Areas de mercado	No. de compañías
Biológicos	181	Plaguicidas	42
Diagnóstico	178	Biomasa	34
Productos farmacéuticos	140	Energía	31
Agricultura	110	Combustible	27
Veterinaria	106	Tratamiento de desechos tóxicos	25
Exámenes clínicos	100	Plásticos	18
Productos químicos	88	Software de computación	15
Procesamiento de alimentos	66	Productos sintéticos	14

Cuadro 6

NUMERO DE COMPAÑIAS EN EE.UU. DISTRIBUIDAS POR TIPO DE TECNOLOGIA UTILIZADAS Y MERCADOS EN QUE OPERAN

TECNOLOGIAS	MERCADOS												
	AG	BL	BM	Q	DG	EN	PA	C	MN	PS	PF	TDT	VT
Cultivo celular	70	113	15	41	110	17	33	16	6	26	86	11	76
Fusión celular	48	104	8	32	111	8	23	9	3	19	67	7	60
Fermentación	60	81	28	53	63	22	42	19	6	27	73	18	46
Enzimología	44	71	16	41	60	14	34	10	4	22	55	12	40
Control de procesos	17	23	5	19	20	4	9	3	0	9	24	3	14
Purificación	46	94	16	51	87	14	31	9	1	18	73	10	52
ADN recombinante	58	87	16	44	80	17	33	15	4	28	70	17	52
Síntesis de genes	8	11	3	4	11	2	3	3	3	4	13	3	8
Purificación a gran escala	35	73	10	36	60	8	26	6	1	16	60	7	35
Separación	45	79	12	43	74	11	31	8	2	17	66	9	45
Seguimiento de secuencias	22	32	3	22	28	6	13	4	1	10	29	4	15
Síntesis	27	45	5	33	41	8	14	3	0	15	39	4	26
Total EE.UU.	110	181	34	88	178	31	66	27	8	42	140	25	106

AG: agricultura. BL: biológico. BM: biomasa. Q: química. DG: diagnóstico. EN: energía. PA: procesamiento de alimentos. C: combustibles. PS: plaguicidas. PF: productos farmacéuticos. TDT: tratamiento de desechos tóxicos. VT: veterinaria.

Fuente: Riags, 1985.

Cuadro 7
MERCADOS Y BIOTECNOLOGIAS RELACIONADAS CON LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

TECNOLOGIAS	MERCADOS												
	AG	BL	BM	Q	DG	EN	PA	C	MN	PS	PF	TDT	VT
Bioprocesamiento		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ingeniería genética	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ingeniería ecológica	X		X										X

AG: agricultura. BL: biológico. BM: biomasa. Q: química. DG: diagnóstico. EN: energía. PA: procesamiento de alimentos. C: combustibles. MN: minerales. PS: plaguicidas. PF: productos farmacéuticos. TDT: tratamiento de desechos tóxicos. VT: veterinaria.

Fuente: Riggs, 1985.

do (Pinheiro, 1985; Roca *et al.*, 1986), que se ha visto agravada por la permanente "fuga de cerebros" hacia el norte (Morales, 1985). Asimismo, la crisis financiera que atraviesan los países de ALC ha contribuido a la reducción de los niveles del financiamiento público para la investigación. Por último, debe tenerse en cuenta que la industria de productos agrícolas y farmacéuticos está constituida principalmente por filiales de las compañías transnacionales, y muy pocas actividades de investigación se realizan en la región (Goldstein, 1985).

Una reciente encuesta sobre la investigación en biotecnología que se lleva a cabo en América Latina (Roca *et al.*, 1986) determinó que solamente un 40% de los investigadores que trabajan en el sector tienen capacitación a nivel superior en el campo de la biología celular. Asimismo, si bien un 88% de las instituciones encuestadas efectuaban investigaciones utilizando técnicas de cultivo de tejidos, la biología molecular (ADN recombinante) está muy poco desarrollada (Cuadro 8). El cultivo de tejidos se lleva a cabo en laboratorios relativamente económicos; esta técnica se viene utilizando desde hace tiempo para la reproducción de plantas ornamentales y de otros cultivos como el de las uvas, y no requiere una comprensión de la estructura genética de los organismos (Arroyo, 1986). Hasta ahora existen pocas aplicaciones de la ingeniería genética a la agricultura y la genética vegetal que hayan tenido éxito (Plucknett *et al.*, 1985), pero es solo cuestión de tiempo que se superen los obstáculos existentes en la actualidad. La encuesta mencionada comprobó también que las investigaciones en biotecnología sobre animales que se realizan en ALC incluyen la fertilización y transplante de embriones y la producción de algunas vacunas, pero que no se ha comenzado aún a trabajar en ingeniería genética propiamente dicha (Roca *et al.*, 1986).

La región necesita también un mayor esfuerzo en ciencias básicas. La biotecnología es un área que requiere esencialmente un uso intensivo de conocimiento; por consiguiente, la disponibilidad de capital humano adecuado desempeña una función crítica para su desarrollo. Un ejemplo de esta característica de uso intensivo de conocimientos es la relación existente entre las grandes empresas transnacionales y las empresas especializadas en el sector de la biotecnología. Raras veces las transnacionales tratan de absorber a estas últimas, ya que no están interesadas en el valor neto de las compañías sino en sus conocimientos técnicos, que se materializan en las personas que desarrollan la tarea científica (con el eventual riesgo de perder información científica si esas personas abandonan la compañía). La relación que se establece, por lo general, es la de subcontratación de los servicios de investigación de estas compañías o de investigaciones de las universidades por parte de las transnacionales (Kenney, 1986).

Cuadro 8

UTILIZACION DE LAS DISTINTAS TECNOLOGIAS MODERNAS EN LAS DIFERENTES AREAS DE INVESTIGACION BIOTECNOLOGICA

Area de investigación biotecnológica	Tecnologías	Instituciones*	
		No.	%
Celular	Cultivo de tejidos: protoplastos, células, meristemos, anteras, ovarios y otros.	72	88.0
Genética/Citogenética	Cariotipos, mapas genéticos, morfología cromosómica, herencia y otras	38	46.0
Bioquímica	Purificación y separación de proteínas y ADN, biosíntesis de metabolitos	32	39.0
Nuclear	Mutagénesis, sondas marcadas	27	33.0
Inmunología	Anticuerpos monoclonales, pruebas inmunológicas, bioproducción de vacunas	23	28.0
Molecular	ADN recombinante, clonación de genes, transferencia, regulación y expresión génica	19	23.0

* Resultado de 82 instituciones que contestaron el cuestionario.

Fuente: Roca *et al.*, 1986.

Las 82 instituciones que respondieron la encuesta contaban en conjunto con 160 personas con título de doctorado que trabajaban en disciplinas relacionadas con la biotecnología, o sea un promedio de dos doctorados por centro. En el Cuadro 9 se presenta una distribución aproximada del personal, por tipo de institución. Dado que muchas de las personas que poseen un título de doctorado forman parte del personal administrativo y docente, se puede deducir que

son pocas las personas con nivel académico adecuado en esta área de trabajo que se dedican a la actividad de investigación.

En muchos países de América Latina y el Caribe la situación es peor de lo que presentan las cifras, ya que la distribución de los investigadores es desigual en favor de los países más grandes tales como Brasil, México y Argentina. Por ejemplo, de 160 personas con doctorado, 20 trabajaban en el Instituto de Genética de Brasil; 62 (o sea un 39% del total) se encontraban en seis instituciones (7% de las institu-

Cuadro 9

**INVESTIGADORES EN BIOTECNOLOGIA EN AMERICA LATINA
NUMERO PROMEDIO DE INVESTIGADORES POR INSTITUCION
Y POR TIPO DE CENTRO DE INVESTIGACION***

Tipo de centro	Con Doctorado	Con Maestría	Con título universitario	Personal total
Universidad	2.5	2.0	3.1	9.9
Inst. Nacional de Inv. Agrícolas	1.7	2.4	3.2	9.8
Inst. Nacional de Inv. no Agrícolas	1.7	1.0	6.0	11.3
Centro Internacional de Inv. Agrícolas	2.7	0.7	4.3	11.3
Inst. Internacional Regional	0.8	0.2	3.3	4.8
Inst. Mixta	0.8	1.0	1.8	4.2
Compañía Privada	1.9	1.1	3.1	13.4
Promedio no ponderado	2.0	1.8	3.1	9.7

* Resultado de 82 instituciones que contestaron el cuestionario.

Fuente: Roca *et al.*, 1986.

ciones estudiadas) (Roca *et al.*, 1986). De las 14 universidades que ofrecen títulos de doctorado en campos relacionados con la biotecnología, según la encuesta, nueve estaban situadas en Brasil (Roca *et al.*, 1986).

A las deficiencias en recursos humanos hay que agregar el bajo nivel de financiamiento existente para la investigación en este campo. De las 82 instituciones encuestadas, solamente un 33% contaba con más de 100 000 dólares estadounidenses en infraestructura de biotecnología; sólo un 27% disponía de presupuestos de más de 50 000 dólares estadounidenses para 1986. Aun si se toman en cuenta las estimaciones presupuestarias más favorables para 1986, el total del presupuesto para actividades relacionadas con la biotecnología en estos 82 centros no supera los 2 millones de dólares estadounidenses.

En contraste con esta situación, en los Estados Unidos, en 1984, la industria privada de biotecnología captó más de US\$ 4 000 millones en inversiones; Genentech, la principal empresa de ingeniería genética, contaba con un personal de 674 personas, entre éstas 133 con título de doctorado, y disponía de un presupuesto anual para investigación y desarrollo de más de US\$ 20 millones (Kenney, 1986). En el Cuadro 10 se indica el número de empleados en diversas empresas de biotecnología. Según Kenney, para el año 1980 en los Estados Unidos, el costo de instalación de equipo de laboratorio por persona con título de doctorado oscilaba entre US\$ 75 000 y US\$ 150 000, y los gastos anuales de apoyo eran de US\$ 100 000 a US\$ 125 000. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos desembolsa más de 500 millones de dólares anualmente para la investigación relacionada con la biotecnología (Grau, 1985).

Esas grandes disparidades han impulsado a los gobiernos de ALC y a los organismos internacionales a aunar esfuerzos para lograr una masa crítica mínima en el área de biotecnología; sin embargo, la capacidad existente a nivel regional varía notablemente de un país a otro.

Un listado reciente de los países con proyectos y programas nacionales sobre biotecnología incluía solamente a Brasil y Argentina (PNUD, 1986); y el programa del Brasil solo se inició en 1986 (Pinheiro, 1985). Naciones Unidas ha liderado esfuerzos coordinados que han contado con el apoyo de países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, México y Venezuela (Grau, 1985). A nivel privado los únicos países de América Latina que, de acuerdo con la lista, cuentan con empresas trabajando en biotecnología son Argentina, Brasil, Chile y México (Pinheiro, 1985, Otero, 1987, PNUD, 1986). Argentina, Brasil, Cuba y México cuentan con plantas experimentales de bioprocesamiento en funcionamiento (PNUD).

Cuadro 10

**NUMERO DE EMPLEADOS EN COMPAÑIAS DE BIOTECNOLOGIA SELECCIONADOS
(NIVEL DE DOCTORADO, NIVEL DE GRADUADO -NO DOCTORADO- Y TOTAL)**

Año	Cetus ¹			Genentech ²			Genex			Biogen ³			Molecular Genetics		
	Doctorado	No doctorado	Total	Doctorado	No doctorado	Total	Doctorado	No doctorado	Total	Doctorado	No doctorado	Total	Doctorado	No doctorado	Total
1976	13	107	120	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1977	14	106	120	-	-	-	1	0	1	-	-	-	-	-	-
1978	21	142	163	2	5	7	1	2	3	1	2	3	-	-	-
1979	31	168	199	-	-	56	6	13	19	-	-	3	1	2	3
1980	43	230	273	49	117	166	21	49	70	-	-	41	5	9	14
1981	62	308	460	74	244	318	41	150	191	-	-	154	23	33	56
1982	82	398	460	89	342	431	48	153	201	79	172	251	25	42	67
1983	77	450	527	114	429	543	48	171	219	90	241	331	24	77	101
1984	97	516	613	133	541	674	48	216	264	87	289	376	26	98	124

1. Cetus era ya una compañía en operación.
2. Genentech no pudo dar información sobre el personal de sus primeros años. Se omitieron también los empleados de tiempo completo que tenía Genentech en el laboratorio de H. Boyer en la UCSF.
3. Biogen no pudo proporcionar tanta información como las otras compañías.

Fuente: Kenney, 1986.

La situación de América Latina y el Caribe refleja la disparidad existente a escala mundial en cuanto a recursos e investigación en este campo. Algunos países tendrán éxito en sus programas de biotecnología, pero la mayoría no. La mayor parte de los países de la región dependerán de la transferencia de tecnología, principalmente a través de las empresas transnacionales; desde ese punto de vista, deberá prestarse mucha más atención a la gestión del proceso de transferencia, concentrándose menos en la creación de proyectos dispersos orientados a crear una situación de autosuficiencia.

Aparte de los programas nacionales, el principal esfuerzo institucional de la región parece provenir de los organismos de las Naciones Unidas. A finales de los años 70 se propuso la creación de una red latinoamericana de centros de biotecnología y el PNUD financió el trabajo preliminar de organización en 1983; en 1984 se celebró una conferencia en La Plata, Argentina y otra en La Habana, Cuba en 1986. En la actualidad se plantea financiar un proyecto conjunto PNUD/UNESCO/ONUDI de aproximadamente 5 millones de dólares estadounidenses durante 5 años (PNUD, 1986; Grau, 1985). Los países participantes en el proyecto proporcionarán la infraestructura y aproximadamente un 25% de los costos. La sección de educación y organización del proyecto, de UNESCO, se establecerá en La Plata, mientras que el subprograma de investigación y desarrollo de ONUDI se establecerá en Ciudad de México (PNUD, 1986).

En resumen, si bien existe un mayor reconocimiento de la importancia de la biotecnología, los esfuerzos realizados están aún en su etapa inicial; se concentran en los países más grandes y se dedican principalmente a proyectos de cultivo de tejidos. Las organizaciones internacionales están desempeñando una importante función en el proceso de toma de conciencia en este campo; sin embargo, se han realizado pocos planes específicos para desarrollar el sector o para coordinar las capacidades existentes a nivel de cada país.

Nuevos participantes en el Desarrollo Tecnológico

Participación del sector privado en la investigación, generación y transferencia de tecnología

La naturaleza de la tecnología que se genera y difunde actualmente tiene importantes repercusiones en el papel del sector público frente al privado en el proceso de generación y transferencia de tecnología. Los institutos nacionales de investigación surgieron como instituciones públicas en respuesta a una realidad práctica: la mayoría de los países no disponía de estructuras de investigación, o bien las

existentes eran ineficaces, y el Estado aparecía como el único medio para generar el nivel de actividad necesario (Trigo y Piñeiro, 1980). Esta situación fue una consecuencia natural de dos factores en particular: las dificultades de la apropiación privada de los beneficios de la investigación (especialmente en el caso de las técnicas agronómicas) y el incipiente nivel de desarrollo industrial imperante en la región en las décadas de 1950 y 1960.

Durante los últimos tres decenios, sin embargo, como resultado del proceso de modernización agrícola, se produjeron dos cambios importantes. En primer lugar, el sector agrícola experimentó cambios institucionales significativos a medida que organizaciones de agricultores y otros grupos comenzaron a trabajar intensamente para expresar sus propios intereses y obtener servicios agrícolas. En segundo lugar, las prácticas agronómicas perdieron su posición predominante como medio para mejorar la producción y la productividad agrícola, mientras que las tecnologías biológicas, químicas y mecánicas adquirieron mayor importancia. Ambos fenómenos han contribuido a incrementar la participación del sector privado en las actividades de generación y transferencia de tecnología.

El primer tipo de participación de las organizaciones de agricultores en estas actividades lo constituyen los esfuerzos de cooperación de los productores de cultivos específicos. El arroz y la caña de azúcar en Colombia constituyen ejemplos interesantes al respecto. Si bien las actividades de investigación y transferencia sobre el arroz se iniciaron en los años 50 en el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ) incrementó su participación gradualmente hasta convertirse en un coejecutor con clara predominancia en la fijación de las prioridades de trabajo. El caso de la caña de azúcar representa un modelo diferente, ya que el sector privado ha asumido la totalidad de las actividades a través del Centro de Investigación de la Caña de Azúcar (CENICAÑA). Este centro fue creado estableciendo vínculos con el sistema público mediante la participación de representantes gubernamentales en su junta directiva, aunque su financiamiento y la toma de decisiones no dependen del gobierno ni de la organización sectorial que la creó, la Asociación Nacional de Cultivadores de Caña, ASOCAÑA (Samper, 1982).

Durante el último decenio, las organizaciones de agricultores también han participado cada vez más en la preparación de los programas de investigación de las instituciones públicas (las investigaciones realizadas en el Ecuador sobre productos lácteos, frijol de soya, maíz y aceite de palma son ejemplos bien documentados) y en el financia-

miento de actividades de investigación (el Comité Nacional del Maíz y el Fondo Nacional del Algodón en el Perú, el trigo y el cacao en Colombia, y los tomates para el uso industrial en República Dominicana y Panamá) (Barsky, 1985; ISNAR, 1983; Paz, Silva y Puiggnó Planas, 1985).

Otro tipo de participación de las organizaciones de productores consistió en actividades relacionadas con la adaptación y difusión de la tecnología; se siguió a tal efecto un enfoque basado en el modelo de los grupos CETA franceses. Dicho enfoque actúa como sustituto de la función de sistema de extensión, al contratar profesionales para prestar asistencia técnica privada. En América Latina y el Caribe la primera organización de este tipo surgió en Argentina a finales de los años 50, con el nombre de Consorcio de Experimentación Agropecuaria (CREA). El modelo se extendió rápidamente durante el decenio siguiente y adquirió particular fuerza en los años 70. A principio de los años 80, Argentina contaba con más de 150 grupos locales, integrados por más de 1 500 miembros. El modelo se ha extendido actualmente hacia otros países del Cono Sur, especialmente Chile y Uruguay (Martínez Nogueira, 1985).

El segundo cambio sustancial en relación con el sector privado se deriva de la creciente importancia que adquirieron las semillas, los productos agroquímicos y la maquinaria con respecto a las prácticas agronómicas como fuente de aumento de la productividad. Este tipo de tecnologías puede estar sujeto a derechos de propiedad. Además, la capacidad de producir y distribuir insumos tecnológicos constituye el factor determinante para la difusión de estas prácticas, mientras que la investigación en sí misma y la extensión tienen efectos secundarios. Ambos factores sugieren una participación cada vez mayor del sector privado en las actividades de generación y transferencia de tecnología. El rápido desarrollo de la industria de las semillas en muchos países de la región, además de la creciente importancia de la distribución de insumos como industria, son ejemplos de la forma en que se materializa esta tendencia (Burbach y Flynn, 1980; Seghal, 1977). La creciente participación de la biotecnología para aumentar la productividad actual y futura de la agricultura hará que este fenómeno adquiera más fuerza y mayores dimensiones, pues existen numerosos factores que están contribuyendo a que se produzca un cambio significativo en la organización industrial del comercio de insumos para la agricultura, con una mayor integración horizontal a nivel de la producción y comercialización de insumos y una mayor participación de las empresas transnacionales.

Hasta los años 70, los insumos para la producción agropecuaria por lo general se comercializaban a través de diferentes empresas para cada tipo de producto: semillas, productos químicos, productos farmacéuticos, maquinaria, etc. Sin embargo, debido a una combinación de factores, estas industrias de insumos han sido reestructuradas y el proceso de investigación se ha reajustado. Las consecuencias son importantes para el desarrollo y la transferencia de tecnología agrícola, particularmente para América Latina y el Caribe.

A principios de los años 60, la legislación para proteger los derechos de los fitogenetistas en Europa y la promulgación en 1970 de la *Plant Variety Protection Act* (ley sobre la protección de las variedades de plantas), en Estados Unidos, constituyen dos hechos fundamentales para la transformación de la estructura de la industria de insumos agropecuarios. En respuesta a estos cambios, las grandes empresas, principalmente las de productos agroquímicos, adquirieron muchas de las compañías de semillas (Mooney, 1979); es probable que ahora prácticamente todas las compañías de semillas se conviertan en subsidiarias de las empresas transnacionales de biotecnología.

La caída de la rentabilidad de la industria química, la cual ha disminuido considerablemente desde los años 60 (especialmente después de mediados de los años 70, con el aumento de los costos de energía y de los mayores controles ambientales), desempeña también un papel importante en la evolución de la industria de insumos. Al mismo tiempo, las compañías transnacionales petroleras, en operaciones conjuntas con los países productores de petróleo menos adelantados, comenzaron a introducirse en la industria de productos petroquímicos. Esto ha obligado a las compañías químicas a recurrir a la diversificación y a concentrarse en la producción de productos finales (Kenney, 1986). Dentro de este marco el área de semillas aparece como un primer paso natural.

Otro factor importante fue la clonización de un gen en 1973, y en 1974 la transferencia exitosa de un gen clonado a una célula bacteriana. Ello originó rápidos avances en las técnicas de biotecnología y la formación de compañías de ingeniería genética, comenzando con la Genentech, en 1976 (Riggs, 1985; Kloppenburg y Otero, 1985).

Asimismo, las compañías farmacéuticas, petroleras y químicas, al observar el considerable crecimiento de la industria de la biotecnología, comenzaron a finales de los años 70 a financiar la subcontratación de las investigaciones en biotecnología efectuada en las universidades (Cuadro 11) y en empresas más pequeñas que se iniciaban en el sector (Cuadros 12 y 13), y a invertir cantidades relativamente elevadas en servicios de investigación dentro de la empresa (Cuadro 14).

Cuadro 11
SUBVENCIONES DADAS A LAS UNIVERSIDADES POR EL SECTOR INDUSTRIAL PARA INVESTIGACION*

Año	Universidad	Compañía	Cantidad (Millones de US\$)	Duración (años)	Investigador	Área de Investigación
1974	Escuela de Medicina de Harvard	Monsanto	23.5	12	M. Folkman B. Vallee	Tumores cancerosos
1980	MIT	Exxon	8.0	10	J. Longwell P. Sarofim	Combustión
1981	Hospital General de Massachusetts	Hoechst	70.0	10	H. Goodman	Genética
1981	Escuela de Medicina de Harvard	Du Pont	6.0	5	P. Leder	Genética
1981	UC Davis	Allied	2.5	3	R. Valentine	Fijación de nitrógeno
1981	Fundación para Investigación y Clínica Scripps	Johnson & Johnson	30.0	-	-	Vacunas sintéticas
1981	Universidad de Washington	Mallinkrodt	3.8	5	J. Davie	Híbridos
1981	Yale	Celanese	1.1	3	N. Ornston	Enzimas
1982	Jonhs Hopkins	Johnson & Johnson	1.0	-	-	Biología
1982	Universidad Rockefeller	Monsanto	4.0	5	N. Chua	Fotosíntesis
1982	Universidad de Washington	Monsanto	23.5	5	-	Biomedicina
1982	MIT	W.R. Grace	8.0	5	P. Thilly	Aminoácidos
1982	Yale	Bristol-Myers	3.0	5	-	Drogas anticancerígenas
1982	Cold Spring Harbor	Exxon	7.5	5	-	Genética molecular
1983	Rochester	Kodak	0.45	-	-	ADN
1983	Universidad de Medicina de Carolina del Sur	Chugal	0.5	3	A. Stralkauskas	Anticuerpos monoclonales
1983	Universidad de Illinois	Sohio	2.0	5	-	Genética molecular de plantas
1983	Columbia	Bristol-Myers	2.3	6	A. Elstratidis	Estructura de los genes

Todos estos años Agrogenetics concedió subvenciones considerables a distintos investigadores de varias universidades.

* Se ha querido lograr un resultado exhaustivo, pero debido a la reserva de muchas universidades estos datos son tentativos e incompletos.
Fuente: Kenney, 1986.

Finalmente, un acontecimiento adicional que tendrá amplias repercusiones es el fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1981 sobre el caso *Diamond contra Chakrabarty*, que permitió patentar nuevos organismos vivos y secuencias genéticas unidas a nuevos organismos (Kenney, 1986). La Corte Suprema señaló que la nueva tecnología estaría sujeta a la inversión económica y a la propiedad privada. Si no existiera la protección de la patente, probablemente las empresas se hubieran manifestado más reservadas con respecto a la investigación y al desarrollo de la biotecnología, y la investigación universitaria se hubiese visto menos afectada, aunque no es seguro que la naturaleza esencialmente privada de la investigación de la biotecnología hubiese sido radicalmente diferente (Kenney, 1986).

Todos estos factores, sumados a la creciente importancia de la biotecnología para la agricultura (que hizo evidente que las técnicas atraviesan las fronteras tradicionales de la producción de artículos químicos, farmacéuticos, semillas y elementos nutritivos, y crean sinergias en la investigación), han fomentado una mayor actividad conjunta entre los productores de insumos, al reunir todos los insumos agrícolas en una sola industria, con la sola excepción de la maquinaria agrícola.

Un aspecto importante del desarrollo de la biotecnología es que ha resaltado aún más la importancia de las estrechas relaciones y la influencia mutua entre los sectores público y privado. Las actividades conjuntas de investigación entre universidades, gobiernos y empresas privadas se han convertido en una práctica general a medida que los países compiten para ejercer el dominio sobre esta industria. Algunos gobiernos han creado y financiado compañías de biotecnología con propósitos específicos: Celltech en Inglaterra, Transgen en Francia, Allelix en Canadá (PNUD, 1986). La investigación en las universidades recibe cada vez más financiamiento de las empresas privadas y se presta una mayor atención a la obtención de patentes, lo cual significa que los resultados de las investigaciones ya no están tan fácilmente disponibles como en el pasado (Kenney, 1986).

Un importante avance en el contexto de América Latina y el Caribe con respecto a la colaboración de los sectores público y privado en actividades tecnológicas, es la reciente creación en Argentina de ARGENTEC, un consorcio que incluye tanto bancos públicos de desarrollo como bancos comerciales y privados, cuyo propósito es patrocinar proyectos en los que colaboran empresas argentinas pequeñas y medianas e instituciones de investigación tales como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), las universidades y otros centros de investigación.

Cuadro 12

**CONTRATOS DE INVESTIGACION –POR PRODUCTO– DE LA EMPRESA GENENTECH
CON LAS COMPAÑÍAS MULTINACIONALES (1982)**

Producto	Compañía	Nacionalidad de la compañía	Tipo de contrato	Costo
Insulina	Lilly	EE.UU.	Exclusivo (mundial)	Derechos de patente
Hormona de crecimiento humano	Kabi	Suecia	Exclusivo (salvo EE.UU.)	Derechos de patente
Interferon humano (alfa)	Hoffmann-La Roche		Exclusivo (mundial)	Derechos de distribución y de patente
Interferon humano (beta)	Daiichi Seiyaku Toray Ind.	Japón Japón Japón	Exclusivo (salvo EE.UU.)	Derechos de distribución y de patente
Hormona de crecimiento de bovinos	Monsanto	EE.UU.	Exclusivo (mundial)	Derechos de patente
Plasminógeno de tejidos	Mitsubishi Kyowa Hakko	Japón Japón Japón	Exclusivo (Japón)	Derechos de patente
Albúmina de suero humano	Mitsubishi	Japón	Exclusivo (Japón)	Derechos de patente
Interferon bovino	Granada	EE.UU.	Exclusivo	US\$20 millones

Fuente: Kenney, 1986.

En resumen, la participación del sector privado en la generación y transferencia de tecnología en América Latina y el Caribe va en aumento; sigue la misma tendencia de otros países del mundo, particularmente en las economías más avanzadas. Por lo demás, la aparición de la biotecnología como fuerza principal en el proceso de innovación tecnológica tenderá a intensificar y consolidar esa tendencia; además, plantea una serie de cuestiones importantes con respecto al papel del sector público en la investigación y el desarrollo agrícola, y particularmente a la forma en que éste puede jugar un papel de apoyo al desarrollo de las industrias nacionales de insumos agropecuarios. En tal sentido, es necesario analizar las alternativas que pudieran existir en cuanto a la creación de mecanismos específicos para mejorar la interacción de los sectores público y privado en la generación y transferencia de tecnología.

Carácter internacional del proceso de tecnología agrícola

Si bien el proceso de desarrollo tecnológico tiene una localización específica en sus etapas finales, habitualmente es independiente de consideraciones de carácter geográfico o ecológico en sus investigaciones de carácter estratégico y aplicado. Estas características han

facilitado el establecimiento de mecanismos de intercambio de conocimientos a nivel mundial y la aparición de programas internacionales de investigación y desarrollo.

En lo que se refiere a América Latina y el Caribe, sobresalen particularmente dos tipos de fenómenos. El primero es el desarrollo, durante los últimos 20 años, del sistema de centros internacionales del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). El segundo es la aparición más reciente de redes y programas internacionales de cooperación en los que participan directamente las organizaciones nacionales de investigación.

A comienzos de los años 60, resultó cada vez más evidente que muchas de las tecnologías existentes no eran directamente transferibles de los países desarrollados a los países en desarrollo, como se había creído inicialmente. Al mismo tiempo, existía interés en encontrar alternativas al sistema de contratos de asistencia técnica, como mecanismo principal de apoyo a los esfuerzos nacionales por lograr el desarrollo agrícola. Este enfoque se consideraba eficaz para lograr el fortalecimiento institucional, pero no para el desarrollo de tecnologías más productivas.

Cuadro 13

COMPAÑÍAS DE ARRANQUE SELECCIONADAS ASOCIADAS CON MULTINACIONALES Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE SUS CONTRATOS

Compañía de arranque	Corporación multinacional	Nacionalidad	Valor (millones de US\$)	Duración	Junta Directiva	Participación (%)
Integ. Genetics	Laboratorios Silliker	EE.UU.	—	—	No	—
	Toyobo	Japón	—	—	No	—
	Laboratorios Connaught	Canadá	—	—	No	—
	Laboratorios Serono	Países Bajos	—	—	No	—
Amgen	Laboratorio Abbott	EE.UU.	19.0	5	Sí	11.9
	Laboratorio Tosco	EE.UU.	—	—	Sí	8.4
Genetic Systems	Syntex	EE.UU.	3.9	3	No	3.1
	Laboratorio Cuttex	Alemania	1.6	3	No	—
Hybritech	Johnson & Johnson	EE.UU.	2.1	4	No	—
	Baxter-Travenol	EE.UU.	2.9	—	No	—
	Teijin	Japón	7.5	3	No	—
	Baker Instruments	EE.UU.	—	—	—	—
	Armerican Cyanamid	EE.UU.	1.9	3	No	—
Genex	Allied Corp.	EE.UU.	16.5	5	No	—
	AB Fortia	Suecia	—	—	No	—
	Bristol-Myers	EE.UU.	2.5	3	No	—
	Green Cross	Japón	—	—	No	—
	Kabi-Vitrum	Suecia	—	—	No	—
	Koppers	EE.UU.	2.5	3	Sí	29.0
	Schering AG	Alemania	—	1.5	No	—
Yamanouchi	Japón	—	—	—	—	
Advanced Genetic Sciences	Rohm and Haas	EE.UU.	5.0	2	Sí	14.9
	Hilleshog	Suecia	1.9	2	Sí	14.9

Los centros internacionales —tres de los cuales están situados en América Latina (CIMMYT en México, CIAT en Colombia y CIP en Perú)— surgieron como mecanismos promisorios para resolver dichos problemas y garantizar el desarrollo de las tecnologías necesarias; sirven como complemento de los institutos nacionales de investigación agrícola, tal como éstos se concibieron en un principio. Por su estructura y naturaleza institucional, estos centros tienen la capacidad de concentrar una masa crítica de recursos para hacer frente a problemas específicos y, por su carácter internacional, pueden responder rápidamente en ciertas etapas cruciales del proceso de mejoramiento de cultivos, tales como la recolección y prueba de germoplasma. De esta manera se estructura una complementariedad natural entre los centros —que se concentran en la producción de germoplasma con una capacidad de adaptación relativamente amplia— y los programas nacionales, que se dedican a la selección de los elementos que mejor se adaptan a las condiciones ambientales particulares y siguen el proceso desde la producción de la semilla hasta la difusión final de las tecnologías.

Durante los últimos 20 años, las instituciones de investigación en América Latina han establecido estrechas relaciones con los centros. Un estudio reciente sobre el impacto de los centros internacionales indica que éstos funcionan en casi todos los países de la región y que en su mayoría los países mantienen relaciones de distinto orden con más de un centro. Entre 1962 y 1983 casi 4000 personas de América Latina y el Caribe recibieron capacitación en los centros, y los sistemas nacionales han entregado más de 500 variedades de frijoles, yuca, maíz, arroz y trigo, desarrolladas a partir de material genético provisto por los centros. Los beneficios son evidentes y están bien documentados en los casos del arroz en Colombia y el trigo en Argentina, así como de otros cultivos en diversos países (CGIAR, 1985). Sin embargo, no hay que olvidar que esta dependencia funcional entre las organizaciones de investigación nacionales e internacionales en algunos casos han tendido a convertir a los centros internacionales en "grupos de interés" que orientan las actividades nacionales hacia aspectos compatibles con sus propios mandatos, pero que no necesariamente resultan de gran prioridad para los países (Piñeiro y Trigo, 1985).

La capacidad de los Centros Internacionales de Investigación Agropecuaria (CIIA) para mantener esta relación con los programas nacionales también se verá afectada en el futuro por el incremento de nuevas biotecnologías. Los vínculos con las fuentes de conocimientos científicos básicos continuarán presentando problemas en este nuevo

contexto. La creciente privatización de la innovación biológica también afectará el sistema de los centros internacionales; la mayor parte de los recursos del sistema internacional de investigación agrícola proviene de los gobiernos de los países desarrollados y de fundaciones filantrópicas. Por su parte, los científicos de los centros han estado hasta ahora en la vanguardia respecto del establecimiento de la libre circulación internacional de información científica entre investigadores de los diversos países (norte y sur, socialistas y capitalistas, etc.); los resultados de los esfuerzos siempre han sido entregados como bienes del dominio público, fácilmente disponibles, a un precio

Cuadro 14

**DEPARTAMENTO INTERNO DE INVESTIGACION EN
BIOCIENCIAS DE ALGUNAS COMPAÑÍAS.
UBICACION Y DESCRIPCION***

Compañía	Area de investigación	Ubicación	Descripción
Monsanto	Ciencias biológicas	Missouri	US\$185 millones
Du Pont	Ciencias naturales	Delaware	US\$ 85 millones
Chevron	Agricultura	California	US\$ 38 millones
Lilly	Biomedicina	Indiana	US\$ 60 millones
Ciba-Geigy	Agricultura	Carolina del Norte	US\$ 7 millones
Pfizer	Agricultura	Missouri	20 investigadores
ARCO	Agricultura	California	15 científicos 57 empleados
Allied Corp.	Agricultura	Nueva York	50 empleados

* Estos datos son seguros, conforme a la mejor información disponible actualmente.
Fuente: Kenney, 1986.

simbólico, para cualquier persona interesada. Prácticamente toda la información técnica necesaria también estaba disponible como bien del dominio público en los institutos de investigación de los países desarrollados, en los cuales se habían establecido desde hacía tiempo los conceptos técnicos básicos.

La revolución biotecnológica modifica progresivamente varios de los parámetros básicos de la estructura institucional de la investigación agropecuaria internacional. Ahora son las compañías privadas quienes disponen del mayor acervo de información técnica relevante para emprender la investigación sobre mejoramiento vegetal orientada hacia los países menos adelantados. Las empresas multinacionales de productos químicos y semillas, preocupadas porque su tecnología esté debidamente protegida por patentes y otras restricciones sobre la propiedad intelectual, se muestran reacias a compartir sus descubrimientos con los institutos públicos, particularmente si se trata de información que en determinado momento puede tener valor comercial. Las empresas privadas están haciendo todo lo posible para que se extiendan las disposiciones de la ley sobre la protección de las variedades de plantas (*Plant Variety Protection Act*), así como la obtención de patentes y la protección de secretos comerciales en este campo; obligan de ese modo a los centros internacionales a considerar nuevas estrategias para hacer frente a la privatización del germoplasma y de los procesos de investigación. Un problema adicional es el relacionado con la disponibilidad de recursos; si bien la investigación en biotecnología no tiene un costo elevado en un sentido absoluto, resulta sin duda más costosa que los servicios tradicionales en la genética vegetal. Por otra parte, el interés de expandir la infraestructura para la investigación sobre biotecnología y contratar personal debidamente capacitado se plantea en un momento en que la situación de financiamiento de los centros es cada vez más restringida (Buttel, 1986).

Es difícil determinar exactamente en qué forma estos factores afectarán las actividades de los centros. Es evidente, sin embargo, que si éstos han de seguir proporcionando su valiosa asistencia a los programas nacionales, tendrán que reexaminar algunas de sus políticas básicas, particularmente las referidas a sus relaciones con el sector privado y a su participación en actividades de investigación básica. En este último campo es necesario analizar cómo las mayores restricciones a la libre circulación de información científica afectarán a los organismos nacionales; es preciso, asimismo, evaluar si los centros podrán llenar los vacíos mediante la ampliación de sus actividades en los campos de información que quedan progresivamente fuera del

ámbito público en los países desarrollados. El segundo tipo de actividad a nivel internacional tiene que ver con la cooperación horizontal entre las instituciones nacionales de investigación de la región, orientada a ensanchar la esfera de acción de cada una y aumentar sus recursos mediante el intercambio de información y la coordinación y promoción de ciertas actividades de investigación conjunta. ALC dispone de una amplia experiencia en este tipo de enfoque, dentro de la cual cabe citar algunos casos de particular éxito, tales como el Programa Cooperativo de Investigación Agrícola del Cono Sur (PROCISUR) y el Programa de Cooperativas de la Papa (PRECODEPA).

PROCISUR es un mecanismo estructurado de una manera flexible para la coordinación y el intercambio de información, en el cual cada país mantiene su responsabilidad administrativa e independencia de programas. Este mecanismo abarca cinco productos básicos: trigo, maíz, sorgo, frijol de soya y ganado vacuno. Está integrado por seis países de Sudamérica: Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia; se trata de un sistema de investigación e información sobre cultivos, capacitación e intercambio de personal. La dirección de los diferentes componentes de los programas se divide entre los países y cada uno de ellos contribuye de acuerdo con su capacidad relativa. El apoyo presupuestario se obtiene de los mismos países, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que además funciona como organismo de administración del programa. PROCISUR ya cumplió la primera etapa de actividades y ha sido renovado para un segundo período.

Las primeras evaluaciones han demostrado que los beneficios que PROCISUR proporciona a los países que lo integran son elevados, en función de los costos que el Programa supone. Se trata de una forma eficaz de orientar las características particulares de la región hacia una mayor cooperación con respecto a numerosos productos de importancia crucial para los países.

El Programa de Cooperativas de la Papa (PRECODEPA) también constituye una experiencia exitosa. A diferencia de PROCISUR, PRECODEPA se concentra en un solo producto y utiliza una estrategia de coordinación total del programa de investigación sobre el cultivo en los países participantes: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, México, Cuba y República Dominicana (el Centro Internacional de la Papa, CIP, participa también como apoyo técnico), con financiamiento del Programa Suizo de Cooperación para el Desarrollo y los propios países. Dentro de este grupo de

países, México es el único que está en condiciones de apoyar un programa completo de investigación en papa. El programa común de PRECODEPA y su método selectivo de dirección, según el cual cada país asume la responsabilidad de un aspecto particular de la investigación, han permitido disminuir el obstáculo que presenta el reducido tamaño de cada país y, de esta forma, progresar en aspectos importantes, tales como la producción de semillas y la sanidad del cultivo (PRECODEPA, 1984).

Estos mecanismos de cooperación constituyen un instrumento valioso para solucionar o al menos aminorar una serie de problemas y deficiencias determinadas en los sistemas nacionales, y facilitan una mejor utilización de los recursos disponibles. Asimismo, estos programas cooperativos pueden hacer contribuciones considerables en dos campos específicos: la biotecnología y el mejoramiento de las relaciones con los centros internacionales de investigación agropecuaria.

El establecimiento entre los países de empresas conjuntas de biotecnología podría constituir una solución a las actuales deficiencias en este campo, proporcionar una forma de explotar las ventajas comparativas e impulsar así el desarrollo de las aptitudes básicas necesarias. Asimismo, podría aumentar sustancialmente la capacidad de los países participantes para aprovechar los recursos de los centros internacionales de investigación agropecuaria, y lograr una mayor influencia en cuanto a la fijación de las prioridades de trabajo. Por ejemplo, PRECODEPA ha logrado atraer con éxito la atención del CIP hacia la región, mientras que hubiera resultado difícil justificar la relación de ese centro con cada país, individualmente, sobre la base del análisis de la producción de papa en cada caso. La capacidad del modelo de PROCISUR como mecanismo de extensión para los centros internacionales se refleja en la creciente atención que recibe del CIAT y del CIMMYT, y en el hecho de que esos centros están formalmente involucrados en los esfuerzos por desarrollar programas similares para la región andina, Centroamérica, Panamá y la República Dominicana.

Estos mecanismos podrían, asimismo, facilitar la proyección internacional de los sectores relativamente más fuertes a nivel nacional; transformarían de hecho a las instituciones locales en centros de excelencia a nivel regional. Esto permitiría que las instituciones nacionales asumieran progresivamente algunas de las actividades que actualmente se llevan a cabo en los centros y que éstos incursionaran con más vigor en el área de la investigación básica, donde cuentan con una ventaja comparativa con respecto a las instituciones nacionales de investigación.

3 Consideraciones para el Mejor Desempeño de los Sistemas Tecnológicos de América Latina y el Caribe

Un Nuevo Contexto para las Políticas Tecnológicas Agropecuarias

El proceso de modernización trae aparejado un marcado incremento de la importancia de los encadenamientos entre el sector agropecuario y los otros sectores de la economía. Paralelamente, el porcentaje de valor agregado a nivel de finca pasa a ser un componente minoritario respecto del valor final de la producción agropecuaria, mientras que los insumos comprados y el valor agregado por las etapas de procesamiento y comercialización pasan a representar un porcentaje cada vez más importante. De hecho, agricultura e industria se vuelven más interdependientes, por lo cual se hace necesario examinar las políticas agrícolas dentro del marco de las políticas planteadas para la industria y otros sectores de la economía.

En este contexto, las políticas referidas a los insumos agrícolas, tales como la producción y la distribución de semillas, productos agroquímicos y maquinaria agrícola, tendrán un impacto cada vez más significativo sobre la evolución tecnológica del sector.

La aparición de nuevas biotecnologías también afecta el alcance de las políticas de tecnología agrícola. A medida que las ciencias básicas se acercan al desarrollo tecnológico, las innovaciones en tecnología agrícola deben ser consideradas en el contexto más amplio de las políticas globales nacionales sobre ciencia y tecnología. De ese modo, los encargados de la formulación de políticas deberán considerar las actividades de investigación agropecuaria en el marco de las instituciones científicas y docentes que se ocupan de desarrollar los recursos humanos y la base de conocimientos necesaria para ingresar y competir en las nuevas áreas.

Hasta el presente las políticas tecnológicas para el sector agropecuario se han limitado en la práctica a la toma de decisiones sobre la asignación de recursos para la investigación, con pocas consideraciones sobre su contexto más amplio. La contribución potencial de la tecnología al desarrollo agrícola y al crecimiento económico sólo puede aprovecharse plenamente si se superan estas deficiencias y se examinan detalladamente la interdependencia de los diferentes sectores y las repercusiones de las políticas macroeconómicas en la evolución tecnológica del sector agropecuario. Para esto se requiere más información sobre las formas específicas que toman esas interaccio-

nes. En algunos casos es necesario introducir cambios a los procesos mediante los cuales se toman decisiones de política, de modo tal que las prioridades de la investigación y las decisiones sobre la asignación de recursos sean coherentes con las políticas sectoriales y globales, teniendo siempre en cuenta las preocupaciones expresadas de los representantes organizados del sector agrícola. Asimismo, será necesario integrar en los procesos de formulación de políticas a los planificadores económicos, a los sectores vinculados con la provisión de insumos modernos y a los diferentes grupos de usuarios de la investigación.

La Necesidad de Mantener la Capacidad Tecnológica del Sector Público

Como ya se indicó, en la mayoría de los países los presupuestos para la investigación han disminuido drásticamente desde 1980; incluso durante las primeras etapas de crecimiento, dichos presupuestos han sido marcadamente inestables. Dos tipos de problema se vinculan con esta situación.

En primer lugar, el financiamiento a nivel nacional tiende a provenir exclusivamente del gobierno central, con poca o ninguna participación de las administraciones locales. En consecuencia, los presupuestos para la investigación están totalmente expuestos a las fuerzas económicas y políticas nacionales, sin posibilidades de diversificación local de las carteras de recursos o de asignaciones locales compensatorias.

En segundo lugar, los sistemas nacionales de investigación, creados inicialmente mediante considerables contribuciones de organismos bilaterales de ayuda, mantienen una alta dependencia financiera de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Esto origina diversos problemas. Por una parte, el apoyo proporcionado por organismos multilaterales específicos tiende a ser bastante inestable; por otra, la dependencia de los recursos externos ha llevado a los institutos de investigación a ignorar a las administraciones provinciales o locales como fuentes potenciales de financiamiento. De tal manera, los institutos de investigación se han desvinculado de las necesidades locales de investigación y mantienen muy pocas relaciones con sus clientelas específicas.

Dos enfoques complementarios pueden contribuir a resolver estos problemas de financiamiento. El primero consiste en adoptar reformas institucionales que permitan incrementar la participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones de los organismos de investigación; el segundo apunta a estimular una mayor descentralización administrativa que facilite el flujo de fondos a nivel local y

regional. Por otra parte, las instituciones públicas de investigación requieren nuevos programas para mejorar su capacidad gerencial, que les permitan hacer frente de una manera más eficaz al problema de la inestabilidad, aumentar su capacidad para atraer nuevas fuentes de financiamiento para la investigación y actuar en un ambiente institucional de creciente complejidad.

Sistemas Agrícolas Campesinos y Desarrollo Rural

Durante los últimos 30 años, la región se ha caracterizado por un sistema de tenencia de la tierra marcadamente dualista y por la falta de oportunidades de trabajo en el sector urbano-industrial. En esas condiciones, el número de pequeñas explotaciones agrícolas prácticamente se ha duplicado durante ese período y el tamaño promedio de las explotaciones ha disminuido significativamente. Estas pequeñas explotaciones son de dos tipos: una es la explotación familiar, con suficientes recursos productivos para emplear a todos los miembros de la familia; si se les da acceso a las instituciones de apoyo y gozan de incentivos apropiados a través de los precios, estas explotaciones estarán en condiciones de adoptar rápidamente las innovaciones tecnológicas. El otro tipo es la explotación subfamiliar, que sirve como área de mantenimiento para los excedentes de población, y en la cual son necesarias otras fuentes de ingreso para complementar la producción familiar que, por lo general, representa sólo un 50% del total de ingreso familiar. El mejoramiento tecnológico no resolverá el problema de la pobreza en estas explotaciones; en este sector es necesario una mayor acceso a la tierra y mejores oportunidades de empleo o migración. Sin embargo, la productividad de la tierra es un factor importante para determinar el bienestar familiar. Tanto en las explotaciones familiares como en las subfamiliares los avances tecnológicos específicos deben provenir de la investigación del sector público. El gobierno puede justificar esta labor no sólo en principios referidos al bienestar social, sino también porque estas explotaciones agrícolas a menudo constituyen una importante fuente de excedentes del mercado de alimentos básicos y a veces de cultivos de exportación.

El desarrollo de nuevas tecnologías para los agricultores de pocos recursos es un desafío importante que deben afrontar los países de América Latina y el Caribe. Las dificultades tecnológicas pueden atribuirse a diversos factores:

- a. El desarrollo de innovaciones tecnológicas para los pequeños productores no puede enfocarse producto por producto, sino que debe considerar a la finca como un sistema integral. Esto

demanda una comprensión interdisciplinaria de lo que hacen los pequeños agricultores, de la razón por la cual han seleccionado las prácticas actuales y de lo que tendrían que hacer para modificar sus sistemas agrícolas. Ello requiere que los científicos se acerquen a las explotaciones de los agricultores y que exista una activa participación local en el desarrollo de las investigaciones; se deben considerar simultáneamente múltiples objetivos, no sólo el aumento de la productividad, sino también la estabilidad y el mantenimiento de la producción, y cuestiones relacionadas con la equidad. En general, resulta evidente que la investigación sobre sistemas agrícolas es mucho más compleja que la investigación sobre cultivos comerciales.

- b. La investigación sobre sistemas de producción tiende a ser sumamente particularizada en función de la ubicación y diversas realidades familiares; los resultados pueden aplicarse solamente en una esfera de acción bastante restringida. Los elevados costos de la investigación y la limitada aplicabilidad geográfica de los resultados se traducen en bajos beneficios para las inversiones en este tipo de investigación; por lo tanto, los proyectos deben orientarse cuidadosamente hacia clientela prioritarias claramente definidas.
- c. Con el fin de extender los avances tecnológicos a los pequeños agricultores, deben incluirse en los programas de desarrollo rural integrado (DRI). Esto requiere una coordinación institucional que permita que los pequeños agricultores tengan acceso a información, crédito, insumos modernos y a los mercados para comercializar sus productos. Los programas de desarrollo rural integrado de América Latina y el Caribe hasta ahora pocas veces han tenido éxito en el desarrollo de estas condiciones para el sector de pequeños productores de pocos recursos.
- d. Por lo general, los pequeños agricultores no cuentan con grupos de presión eficaces; como resultado de ello, los presupuestos nacionales para la investigación en sistemas de producción no son muy generosos, y en la mayoría de los casos dependen en un alto porcentaje de la ayuda externa. Esta dependencia de la asistencia presupuestaria externa produce una considerable inestabilidad en lo que debería ser una actividad sostenida a largo plazo.

Queda mucho por hacer en cuanto a esfuerzos tecnológicos que permitan aumentar la productividad de los agricultores de pocos recursos. Por lo demás, dado que la tecnología constituye, en el mejor

de los casos, sólo un elemento de la compleja solución al problema de la pobreza rural, los esfuerzos de investigación deberán integrarse en un enfoque amplio, que contemple asimismo los otros aspectos del problema.

Los Países Pequeños y la Cooperación Regional

Las economías de escala en la investigación son elevadas; en general, un programa de investigación sólo puede resultar de utilidad si se asegura un nivel mínimo sostenido de actividades. Esto constituye un verdadero obstáculo para los países pequeños, para la investigación referente a productos de una importancia económica limitada y para el trabajo con sistemas agrícolas que son geográfica o ecológicamente muy específicos. El problema de las economías de escala dificulta las inversiones necesarias para la investigación, como puede observarse claramente en muchos países de Centroamérica y el Caribe, y aun en los programas para cultivos tradicionales y sistemas agrícolas campesinos de los países grandes; en ellos en algunos casos el valor total de la producción de cultivos específicos es mucho menor que los costos resultantes de un esfuerzo mínimo de investigación. En estudios recientes se ha demostrado que, aunque los niveles de inversión alcanzaran el 1% del valor de la producción (en algunos casos cuatro veces el nivel actual de inversión), muchos países, particularmente en Centroamérica y el Caribe, no podrían apoyar económicamente la investigación sobre productos esenciales como el maíz, el arroz, la yuca, el algodón, los frijoles y las papas.

Los problemas especiales que afrontan los países pequeños se aplican igualmente a las investigaciones del sector privado y al abastecimiento de insumo modernos. Es poco probable que las empresas privadas sufraguen los costos de adaptación y de infraestructura de mercado si los mercados son demasiados pequeños.

Los programas de cooperación horizontal, incluidos los mecanismos de redes tales como PROCISUR y PROCIANDINO en Sudamérica, PRECODEPA en Centroamérica y CARDI en el Caribe, representan una gran oportunidad para resolver tales dificultades y deberían explorarse aún más como posibles opciones para minimizar el problema de la reducida dimensión del mercado. A través de esfuerzos de este tipo es posible alcanzar los niveles de investigación necesarios para apoyar el desarrollo agrícola de los países participantes, y proporcionar formas que permitan superar las limitaciones debidas a la reducida dimensión del mercado en el desarrollo de una industria de insumos agrícolas. Para que estas iniciativas tengan éxito, se les debe dar un apoyo firme. En el pasado, los organismos internacionales

les de financiamiento y de cooperación técnica han desempeñado un papel esencial al respecto. Sin embargo, su apoyo se ha basado en un enfoque por proyectos, lo cual ha llevado a que los esfuerzos de cooperación regional experimenten, en más de un caso, los mismos problemas de inestabilidad que las instituciones nacionales. Los organismos internacionales de financiamiento y de cooperación técnica deberían proseguir su colaboración y, al mismo tiempo, examinar sus políticas con el objeto de proporcionar un apoyo más estable y a más largo plazo a la cooperación regional.

Mecanismos para Mejorar la Interacción entre las Instituciones Públicas y el Sector Privado

Muchos países aún no cuentan con una tradición de interacción entre el sector público y el sector privado en el área de investigación; necesitan incorporar mecanismos para iniciar esa cooperación. Como resultado de ello, los científicos del sector público a menudo se ven excluidos de la investigación y de la fabricación de insumos modernos que se llevan a cabo en el sector privado. A su vez, con frecuencia el sector privado tropieza con obstáculos para financiar proyectos de investigación específicos en instituciones públicas de investigación. Los cambios en este sentido se producen muy lentamente, en parte debido a la larga historia de sospechas mutuas de esos sectores, pero también a que las empresas privadas de América Latina y el Caribe tradicionalmente no se han mostrado anuentes a hacer desembolsos para investigación. Hasta cierto punto, ello se debe al dominio de las empresas transnacionales, las cuales, cuando emprenden actividades con un fuerte componente de investigación, efectúan sus investigaciones fuera de la región. Las empresas locales no disponen de experiencia para traducir los resultados de las investigaciones en actividades de producción (Waissbluth *et al.*, 1985). Además, la tecnología transferida directamente desde el extranjero ha tendido a desalentar cualquier innovación.

Con respecto a los insumos, también se necesita mayor cooperación. En muchos países, especialmente en los más pequeños, las empresas transnacionales ya controlan las industrias de insumos; las empresas locales son sencillamente distribuidoras de los productos de las empresas transnacionales. En vista de ello, puede suceder que la evolución hacia la biotecnología no produzca grandes cambios. Aun así, las empresas nacionales de semillas, productos químicos y fertilizantes (independientes o estatales) se verán afectadas, a menos que se pueda utilizar la capacidad de investigación ya existente en el sector público para mantener su posición competitiva en los mercados locales y regionales.

A medida que se abren nuevas oportunidades de mercado, resulta importante revertir esa situación, particularmente en dos sectores: el de las exportaciones no tradicionales y de los productos tradicionales, que pueden llegar a ser más competitivos como consecuencia de las nuevas tecnologías. Muchas de estas oportunidades ya existen, y podrían ser determinadas y apoyadas mediante actividades gubernamentales. Sin embargo, si no hay una mayor coordinación entre los sectores público y privado, las empresas tendrán que recurrir a los países industrializados para la investigación; de ese modo, los países de la región se verán privados de la oportunidad de obtener fondos privados para la investigación y de la posibilidad de desarrollar capacidades propias para la innovación tecnológica.

Ya se han tomado importantes iniciativas para fomentar los vínculos entre los sectores público y privado. Un ejemplo lo constituye la participación de las asociaciones de productores en el financiamiento de la investigación del sector público en varios países, como se mencionó anteriormente. Se requieren mecanismos más complejos para hacer frente a la naturaleza cada vez más privada de la tecnología agrícola. Recientemente, Argentina comenzó a explorar esta posibilidad cuando el INTA introdujo un sistema de "emprendimientos conjuntos" con el sector privado, permitiendo que las empresas locales utilizaran ampliamente su capacidad de investigación; ello contribuyó, al mismo tiempo, a fortalecer su propia situación presupuestaria y permitió que los científicos se beneficiaran por lo menos en parte del valor comercial de los resultados de su investigación. Se necesitan aún más innovaciones con la finalidad de conservar la integridad, la autonomía y la responsabilidad de la investigación del sector público ante la sociedad, fomentando a la vez el intercambio de personal y recursos financieros entre los sectores público y privado. La cooperación técnica internacional debe desempeñar un importante papel en este proceso; debe facilitar el análisis y el intercambio de experiencias entre los países y proporcionar asistencia para proyectos de desarrollo específicos cuando sea necesario.

El Sistema Internacional y las Nuevas Dimensiones Tecnológicas

El sistema internacional de investigación agropecuaria ha tenido sin duda repercusiones importantes en las actividades de los programas nacionales de investigación y, a través de ellos, en la agricultura de América Latina y el Caribe.

Los centros internacionales de investigación agropecuaria fueron creados con el encargo de mejorar algunos de los cultivos alimentarios más importantes del mundo. La idea fundamental era que, al

reunir a un grupo de investigadores altamente calificados, con fondos suficientes, los centros podrían tener un efecto importante en el rendimiento y la productividad general de esos cultivos. Este fue considerado un objetivo a mediano plazo; se previó que durara hasta que los programas nacionales alcanzaran un nivel adecuado de desarrollo que les permitiera asumir la responsabilidad. Algunos de estos sistemas en América Latina y el Caribe están llegando a un grado de pleno desarrollo y, por consiguiente, están en condiciones de asumir algunas de las funciones que actualmente desempeñan los centros. La cuestión que se plantea es decidir cuáles actividades deberían transferirse a las instituciones nacionales, qué ritmo debiera adoptar el proceso y cuáles son las nuevas actividades que deberían encarar los centros para sustituir aquéllas que han pasado a ser responsabilidad de las instituciones nacionales. Pareciera que la mejor forma de explotar los aspectos complementarios de las organizaciones de investigación nacionales e internacionales es dar mayor énfasis a las actividades de investigación básica. Esta tendencia obligará inevitablemente a las instituciones internacionales a definir el alcance de su participación en los nuevos sectores de la biotecnología; tendrán que examinar sus políticas y enfoques con respecto al tema de las ciencias básicas frente a las ciencias aplicadas, y a la naturaleza de su relación con el sector privado.

No hay duda de que, a la larga, los centros internacionales podrán ingresar en los nuevos sectores, con el fin de servir como vínculos y medios para la transferencia de los avances científicos, del mismo modo en que actualmente colaboran con los programas nacionales para el mejoramiento del germoplasma. En América Latina y el Caribe esto exigirá una mayor reorientación del sistema, un cambio de actitud ante los donantes y un nuevo modelo para la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones del sistema.

Políticas Relacionadas con la Biotecnología

No hay duda de que la biotecnología transformará la agricultura en los próximos 30 años. Actualmente se están realizando grandes esfuerzos de investigación, centrados sobre todo en grandes empresas privadas que cooperan con los gobiernos y universidades de los países industrializados. Si bien el impacto de la biotecnología en la agricultura no ha sido tan rápido como se había previsto inicialmente, resulta evidente que las nuevas tecnologías tendrán fuertes repercusiones en la estructura de las industrias agrícolas. El flujo del comercio internacional también se verá modificado a medida que el cultivo de tejidos y la microbiología industrial permitan desplazar a las materias

primas agrícolas y los recursos naturales se conviertan en un factor menos importante para definir las ventajas comparativas internacionales. La cuestión que se plantea no es si los países de América Latina y el Caribe deberían comenzar a invertir y trabajar en estos sectores, sino más bien cómo y dónde hacerlo. Hasta ahora los esfuerzos realizados en el campo de la biotecnología se han concentrado en los países desarrollados, donde se originan en un grupo relativamente reducido de grandes empresas transnacionales, empresas que se inician en esferas de alta tecnología y en universidades que, en algunos casos (especialmente en Japón y Europa), reciben un considerable apoyo estatal. Esta combinación ha inundado el sector de una gran masa de recursos científicos y financieros con los cuales los países en desarrollo difícilmente pueden competir. Sin embargo, existe todavía cierto campo de maniobra. La industria de la biotecnología no es un terreno monolítico, y quedan muchos sectores por explorar. Además, es indispensable desarrollar por lo menos una capacidad mínima, para no perder el control total sobre el desplazamiento tecnológico del sector agrícola y garantizar que ciertos mercados demasiado particulares o demasiado pequeños para atraer el interés de las grandes empresas reciban la debida atención.

En términos generales, parece haber cuatro puntos que deben considerarse en relación con el desarrollo de la capacidad en biotecnología. El primero está relacionado con los recursos humanos y científicos. La biotecnología ha acercado la tecnología agrícola a las ciencias básicas, un sector en el cual los países de América Latina y el Caribe se muestran deficientes. Los institutos de investigación agropecuaria no se han ocupado de las ciencias básicas y, en general, las universidades realizan pocas investigaciones en ese campo. Resulta indispensable una fuerte reorientación de los actuales recursos; es necesario eliminar la tradicional separación entre las ciencias agrícolas y las ciencias generales, con el propósito de fomentar las sinergias interdisciplinarias que caracterizan a la biotecnología. Solo si esto se logra podrán realizarse esfuerzos sostenidos en el campo biotecnológico.

El segundo punto se relaciona con el establecimiento de prioridades. Es evidente que se dispone de recursos limitados; por lo tanto, los pocos esfuerzos que se puedan realizar deben orientarse hacia sectores prioritarios, teniendo en cuenta: a) el desarrollo por lo menos de una capacidad mínima en los sectores esenciales, que permita seleccionar de manera eficaz cualquier avance que surja a nivel internacional y que pueda ser de utilidad para el país; b) las necesidades en sectores a los cuales, debido al mercado reducido o a otras consideraciones, es poco probable que se les preste atención a nivel internacional; c) la utilización adecuada de las actuales ventajas comparativas

a nivel nacional y la relación de asociación entre el sector agrícola y otros sectores de la biotecnología.

El tercer punto se refiere a la necesidad de regular, controlar, definir y proteger los productos en este nuevo campo. Este es un tema crucial, sumamente delicado, en el que intervienen organismos vivientes e importantes y arriesgados procesos de inversión. La necesidad de garantizar la protección de los nuevos productos deberá contraponerse con la necesidad de no impedir la inversión.

El tema de las patentes es también importante, porque aumenta la privatización de los derechos de propiedad sobre las técnicas agrícolas. Las recientes leyes y sentencias de tribunales de los Estados Unidos sugieren que prácticamente todos los procesos o productos que resulten de la investigación biotecnológica serán patentados. Hasta el momento no existe ningún acuerdo mundial para patentar nuevas formas de vida; sin embargo, no tardarán en aparecer los productos en el mercado, y muchos de ellos serán de gran beneficio para la región; ello confirma la necesidad de que se tome urgentemente una decisión al respecto.

Muchos de los recursos mundiales de germoplasma para cultivos básicos se encuentran en ALC y otros países en desarrollo. Este material ha sido utilizado ampliamente, ha contribuido al éxito de la genética vegetal y estableció la base de la actual ingeniería genética. El valor anual de las exportaciones de América Latina de germoplasma se estima que puede alcanzar a millones de dólares estadounidenses (Kloppenburger y Otero, 1985; Goldstein, 1985).

Una respuesta extrema a esta situación (y ésta es una opinión manifestada en debates de la FAO) ha sido proponer restricciones a la exportación hacia fuera de la región de los cultivos primarios (Kloppenburger y Otero, 1985). Esta posición es poco realista, ya que por una parte niega el valor comercial del germoplasma que está en manos del sector privado y, en segundo término, porque supone que los países pueden controlar las exportaciones. Un enfoque más realista sería determinar un mecanismo para que las empresas privadas paguen por el material genético y permitir que continúe el proceso de patentes (Luiselli, 1986).

Los países de América Latina y el Caribe necesitan tener acceso a las nuevas biotecnologías. En muchos casos estos países dependen completamente de las empresas transnacionales para la transferencia de tecnología; por lo tanto, las alternativas son aceptar el sistema de patentes o excluirse del acceso de las nuevas tecnologías. Ya existen reglas de juego establecidas, y los países de ALC necesitan utilizar esas reglas de una manera ventajosa para ellos.

Es necesario mejorar el nivel de las oficinas de patentes. En la mayoría de los casos los funcionarios de las oficinas de patentes no están capacitados en biología molecular. No comprenden el significado de la tecnología que trata y, por lo tanto, no están en condiciones de proporcionar una evaluación correcta de las solicitudes de patentes. Ello significa que se pueden aprobar patentes que no contienen descripciones adecuadas y que, por consiguiente, son inservibles como instrumentos de tecnología (Goldstein, 1985).

El trabajo realizado en el sector público deberá ser objeto de un estrecho seguimiento y será necesario patentar sus resultados. Este trámite se lleva a cabo en los países desarrollados y, si se desatiende, la balanza de pagos se verá afectada negativamente. Quizás la capacidad mejorada de investigación en ciencias básicas y cuidadosos esfuerzos en cuanto al sistema de patentes contribuyan a hacer que la región sea más atractiva para el trabajo de las empresas transnacionales, y que resulte posible estimular una investigación que vaya más allá del simple trabajo de adaptación que se realiza actualmente (Goldstein, 1985). La escasez de recursos disponibles para la investigación en América Latina y el Caribe sugiere la importancia de establecer una estrategia para utilizar las empresas transnacionales de una manera ventajosa.

El cuarto y último punto se refiere a la cooperación horizontal. Es evidente que, en vista de la dimensión de la tarea por cumplir, los países en desarrollo tienen mucho que ganar en este sector si procuran unir sus esfuerzos. La investigación conjunta y el intercambio de información proporcionan el único medio de acceso a la masa crítica de información científica que no está fuera de alcance de los países, considerados individualmente; por otra parte, los acuerdos entre los países podrían mejorar considerablemente la capacidad de negociación con respecto a la cooperación transnacional en el momento de negociar el acceso a tecnologías específicas. Las empresas conjuntas también podrían constituir un elemento clave en el desarrollo de la infraestructura para la producción de insumos y de las actividades agroindustriales basadas en la biotecnología.

Bibliografía

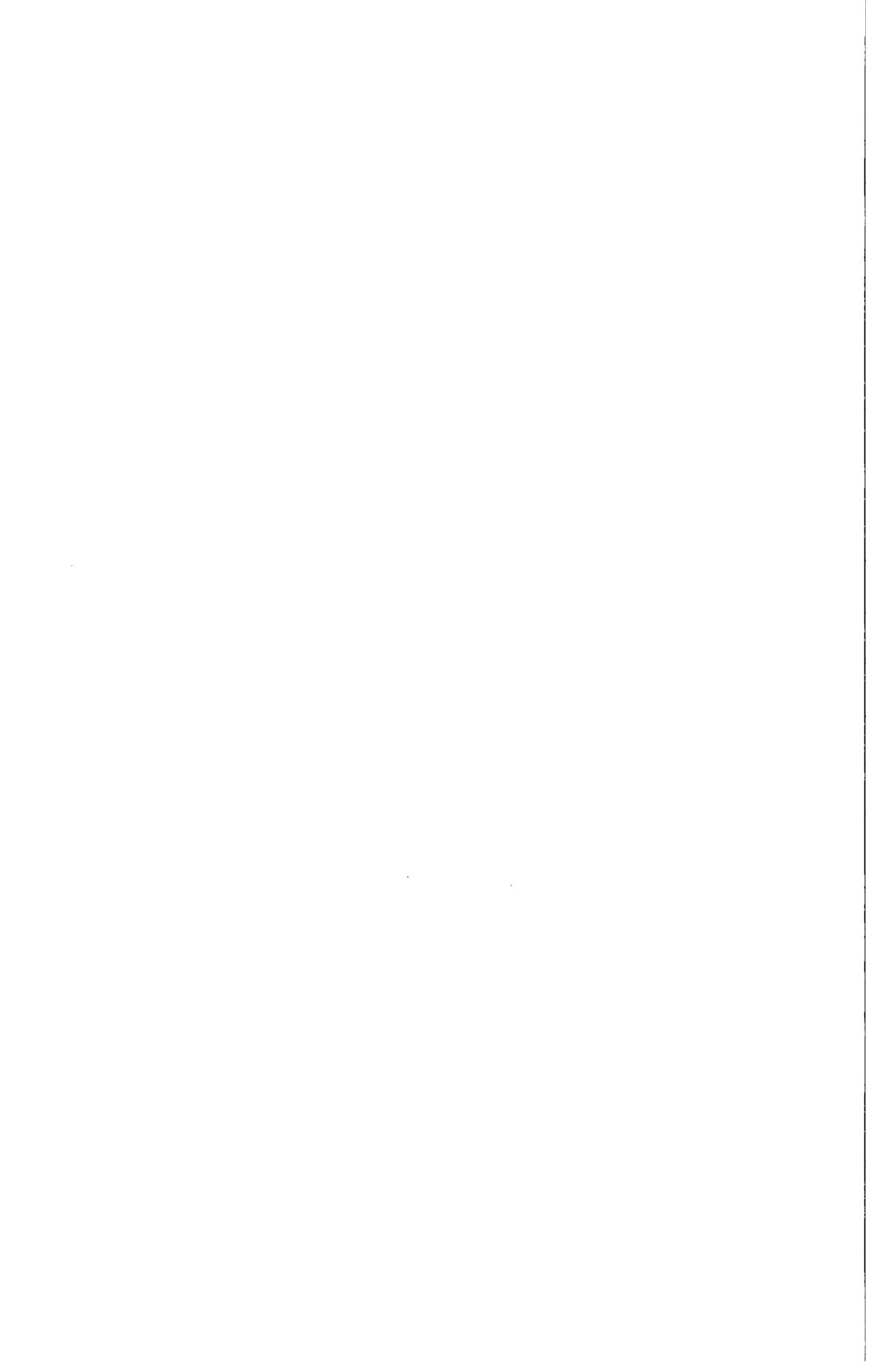
1. ARROYO, G. 1986. La biotecnología y el análisis de las cadenas o sistemas agroalimentarios y agroindustriales. Xochimilco, Méx., Universidad Autónoma de México, Depto. de Producción Económica y Maestría en Desarrollo Rural.
2. BARSKY, O. 1985. El sector privado en los cambios tecnológicos del agro ecuatoriano. Quito, Ec. FLACSO.
3. BELL, C.P.; HAZELL, B.R.; SLADE, R. 1982. Project analysis in a regional setting. Baltimore, EE.UU., Johns Hopkins University.
4. BURBACH, R.; FLYNN, P. 1980. Agribusiness in the Americas. New York, EE.UU., Monthly Review.
5. BUTTEL, F.H. 1986. Biotechnology and the future of agricultural research and development in Latin America and the Caribbean. Cali, Col., CIAT. Presentado en: Seminario Internacional sobre Temas Prioritarios y Mecanismos de Cooperación en Investigación Agropecuaria en América Latina y el Caribe.
6. BUTTEL, F.H.; KENNEY, M.; KLOPPENBURG Jr., J. 1985. From green revolution to biorevolution; some observations on the changing technological bases of economic transformation in the Third world. Economic Development and Cultural Change (EE.UU.). 24(1).
7. CONSULTATIVE GROUP ON INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, Washington (EE.UU.). 1985. Summary of international agricultural research centers; a study of achievements and potential. Washington, D.C., Banco Mundial.
8. EICHERS, T.R. 1980. The farm pesticide industry. Estados Unidos. Department of Agriculture. Agricultural Economics Report. no. 461.
9. ELIAS, V. 1985. Government expenditures on agriculture and agricultural growth in Latin America. IFPRI. Research Report (EE.UU.). no. 50.
10. FAO. 1986. Anuario de producción. Roma.
11. GOLDSTEIN, D.J. 1985. New patents in biotechnology; their impact on Latin America. Presentado en: The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America (San Diego; University of California).
12. GONZALEZ, A., R.L.; QUINTERO R., R. 1985. El futuro alimentario y la biotecnología. Presentado en: The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America (San Diego; University of California).

13. GRAU, O. 1985. Un nuevo enfoque para la cooperación regional en biotecnología; el programa regional latinoamericano de biotecnología. Presentado en: *The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America* (San Diego; University of California).
14. HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. 1985. *Agricultural development; an international perspective*. Baltimore, EE.UU., Johns Hopkins University Press.
15. HILDEBRAND, P. 1979. *Generating technologies for traditional farmers; the Guatemalan experience*. Washington, D.C. Presentado en: IX International Congress on Plant Protection.
16. HIRSCHMAN, A. 1980. *Exit, voice and loyalty responses to decline in a firm's organization and status*. Cambridge, C.G., Cambridge University.
17. IICA, Montevideo (URU.). 1986. *Una experiencia exitosa, Programa Cooperativo de Investigación Agrícola; Convenio IICA-Cono Sur/BID 1980-1983*. Montevideo, Uru.
18. INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH. 1983. *El sistema de investigación en la República Dominicana*. The Hague, Holanda.
19. _____; CIP. 1984. *PRECODEPA; informe de la misión de revisión del Programa Regional Cooperativo de la Papa*. The Hague.
20. JUDD, M.; BOYCE, J.; EVENSON, R. 1986. *Investing in agricultural supply; the determinants of agricultural research and extension investment*. Economic Development and Cultural Change (EE.UU.).
21. KENNEY, M. 1986. *Biotechnology*. New Haven, EE.UU., Yale University.
22. KLOPPENBURG Jr., J.; OTERO, G. 1985. *Social impacts of biotechnology in the U.S. and the Third world*. Presentado en: *The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America* (San Diego; University of California).
23. LAKOFF, S. 1984. *Biotechnology and the developing countries. Politics and the Life Sciences* 2(2).
24. LAVE, L. 1962. *Empirical estimates of technological change in U.S. Agriculture, 1950-1958*. *Journal of Farm Economics* (EE.UU.). 44(4).
25. LEW, G.J.M.; SCHMITZ, A.; KNUTSON, R.D. s.f. *Gains and losses of sugar program policy options*. *American Journal of Agricultural Economics*. En Imprinta.
26. LOGAN, S.H.; CARTER, H.O.; LOHR, L. 1986. *The biotechnologies; policy ramifications for agriculture*. University of California. Agricultural Issues Center. Working Paper no. 86-3.

27. LOHR, L.; CARTER, H.O.; LOGAN, S.H. 1986. Agricultural biotechnology research; an overview. University of California. Agricultural Issues Center. Working Paper no. 86-1.
28. LUISELLI FERNANDEZ, C. 1986. Biotecnología y alimentación; el ámbito para la cooperación estratégica. México, D.F., Méx., CEPAL.
29. MARTINEZ NOGUEIRA, R. 1985. Los consorcios rurales de experimentación agrícola; evolución e impacto. The Hague, Holanda, ISNAR. (Paper 2).
30. MITCHELL, D. 1987. Prospects for agricultural trade and prices. Presentado en: IICA-World Bank Seminar on Commercial Policies and Prices in Latin American Agriculture (1987, Cartagena, Col.).
31. MOONEY, P.R. 1979. Seeds of the earth: a private or public resource? Ottawa, Inter Pares.
32. MORALES, H.L. 1985. Biotecnología y sistemas alimentarios. Presentado en: The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America (San Diego; University of California).
33. OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT. 1986. Technology, public policy, and the changing structure of America agriculture, OTA-F-285. Washington, D.C.
34. OLSON, M. 1965. The logic of collective action. Cambridge, Cambridge University.
35. OTERO, G. 1987. From green revolution to biotechnology: impacts on U.S. and Mexican social structure. California.
36. PAZ, S.L.; PUIGGNO, P. 1985. Potencial y posibilidades de la investigación y extensión agropecuaria privada. Lima.
37. PIÑEIRO, M. 1985. Agricultural research in the private sector: issues and analytical perspectives. PROAGRO Paper (Netherlands) no. 1.
38. _____ ; TRIGO, E. 1985. Agricultural research in the public sector of Latin America; problems and perspectives. ISNAR Working Paper (Netherlands) no. 1.
39. PINHEIRO, M.L.C. 1985. A importancia das biotecnologias para o desenvolvimento da agricultura no Brasil. Presentado en: The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America (San Diego; University of California).
40. PLUCKNETT, D.L.; SMITH, N.J.H.; HORNE, M.E. 1985. Biotechnology at the International Agricultural Research Centers in Latin America. Presentado en: The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America (San Diego; University of California).
41. PROGRAMA NACIONES UNIDAS DESARROLLO. 1986. Programa regional de biotecnología PNUD/UNESCO/ONU para América Latina y el Caribe.

42. RIGGS, L.A. 1985. The biotechnology industry in California and the U.S.: characteristics and progress.
Presentado en: *The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America* (San Diego; University of California).
43. ROCA, W.M.; AMEZQUITA, M.C.; VILLALOBOS, V.M. 1986. Estado actual y perspectivas de la biotecnología agrícola en América Latina y el Caribe; encuesta 1986. Cali, CIAT.
Presentado en: *Seminario Internacional sobre Temas Prioritarios y Mecanismos de Cooperación en Investigación Agropecuaria en América Latina y el Caribe*.
44. TRIGO, E.; PIÑEIRO, M. 1980. La investigación agropecuaria a nivel nacional en América Latina; problemas y perspectivas en la década de 1980. San José, C.R., IICA. (PROTAAL Documento no. 77).
45. _____ ; SABATO, J.F. 1983. La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina. *Desarrollo Económico* 23(89).
46. SCANDIZZO, 1984. Agricultural growth and factor productivity in developing countries. *FAO Paper* no. 42.
47. SEGHAL, S.M. 1977. Private sector international research: the genetic supply industry in resource allocation and productivity in national and international agricultural research. Minneapolis, University of Minnesota.
48. SAMPER, A. 1982. La investigación privada en Colombia. *Serie Informativa* (Colombia). no. 12.
49. VINIEGRA, G. 1985. Modern scientific research and traditional production processes; selected case studies in Mexico.
Presentado en: *The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America* (San Diego; University of California).
50. WAISSBLUTH, M.; CADENA, G.; SOLLEIRO, J.L. 1985. La vinculación universidad/industria: una experiencia organizacional en México.
Presentado en: *The Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America* (San Diego; University of California).

COOPERACION INTERNACIONAL
E INTEGRACION REGIONAL COMO OPCIONES
ANTE LA CRISIS COMERCIAL
Y EL DESARROLLO AGRICOLA



Introducción *

El grado de apertura de las economías de América Latina y el Caribe al comercio exterior determina, en gran medida, la influencia o el condicionamiento que factores externos de la economía internacional puedan ejercer sobre las políticas de estabilización y reactivación económica emprendida por los países de la región. De igual manera, dada la importancia relativa del comercio exterior de productos agrícolas en la mayoría de los países del área, la contribución de la agricultura al buen éxito de las políticas de reactivación estará condicionada por el comportamiento de esos productos en los mercados internacionales.

Este documento reseña los principales acontecimientos que han provocado la llamada crisis del mercado internacional de productos y materias primas de origen agropecuario, y su incidencia en las economías de los países de ALC. Su objetivo es servir de referencia a los temas de negociación planteados en las agendas de los foros internacionales en los cuales se toman resoluciones de cooperación en política comercial para encontrar salidas a la crisis. Con igual propósito, se reseña la experiencia existente en los esquemas formales de comercio y desarrollo regionales, subregionales y de cooperación Norte-Sur con los países de ALC, y se revisan sus posibilidades actuales y futuras.

Desde la perspectiva de los mercados internacionales y el comercio agrícola de estos países, se vislumbran tres grandes campos para la cooperación internacional y regional. El primero está directamente

* El presente documento fue preparado por Rodolfo Quirós Guardia, con la colaboración de Jorge Torres Hernández y Guillermo Pavés Hermosilla.

relacionado con las tareas preparatorias de las negociaciones internacionales multilaterales, así como con las subsecuentes medidas para perfeccionar el funcionamiento de los mercados internacionales y las condiciones de acceso a los mismos.

El segundo campo, complementario del anterior, aparece ligado a la cooperación para la ampliación del comercio intraregional por vías directas o indirectas; éstas tomarían en consideración complementariedades, ventajas comparativas y oportunidades comerciales, con el propósito de utilizar el instrumento de la integración en la dinámica de desarrollo.

Finalmente, un tercer campo prometedor para la cooperación regional e internacional corresponde a las áreas de los servicios de apoyo y a la eliminación de obstáculos al comercio agrícola que inciden directamente en sus condiciones de competitividad.

Los aspectos mencionados constituyen áreas de importancia que en la actualidad deben ser tomadas en cuenta en el diseño de la política de dinamización agrícola, con independencia del papel activo que cada país asigne a las distintas instituciones del sector agrícola en materia de comercio exterior y negociaciones comerciales.

1 Mercado Internacional de Productos Agropecuarios: Situación y Perspectivas

Tal como se señaló en el documento I de este volumen, el análisis de la situación actual del mercado internacional pone en evidencia una crítica situación del comercio internacional y de los precios para la gran mayoría de los productos agropecuarios, situación que se enmarca dentro de las grandes transformaciones y cambios que ha experimentado la economía mundial. Con respecto a los productos tradicionales que conforman la oferta exportable de los países de ALC, tal situación tiene su base en la reducción de la demanda vinculada a una disminución del poder adquisitivo, antes que en una reducción de las necesidades básicas de alimentación. En lo referente a la oferta, los problemas se deben a que muchos países desarrollados han impul-

sado con gran dinamismo un proceso de sustitución de importaciones en procura de garantizar su autoabastecimiento. Esos países protegieron sus producciones domésticas y las estimularon de forma tal que se generaron excedentes cuya venta en terceros mercados se realizó mediante subsidios; se perjudicaron de ese modo las producciones de los países de la región. A las consideraciones anteriores, debe añadirse la incorporación de un novedoso y eficaz desarrollo técnico en muchos de los procesos productivos del sector agropecuario, reforzado con la presencia de productos sintéticos que gozan de una amplia aceptación en la industria y de un sorprendente poder de desplazamiento con respecto a las materias primas de origen agrícola. La crisis del comercio internacional surgida de problemas macroeconómicos tiene, en resumen, aspectos coyunturales y estructurales que incluyen cambios en los patrones de consumo.

Como caracterización global, se indica que la participación de los productos agropecuarios en el total de las exportaciones se redujo en más de un 30% para los años extremos de 1960 y 1980, y en un 58% para ese mismo lapso, según se trate de alimentos o materias primas, respectivamente. Aunque durante el período 1960-1985 los volúmenes de las exportaciones agrícolas de origen latinoamericano (con excepción del algodón, caucho natural y lana) se incrementaron sustancialmente,* este esfuerzo no significó mayores precios unitarios. Por el contrario, su análisis a precios constantes indica un deterioro secular, fenómeno que se acentuó durante el período 1980-85.

Por otra parte, y en cuanto se refiere al poder de negociación en los mercados de exportación y su incidencia en productos y grupos de países, las naciones desarrolladas han tomado un mayor dominio, al punto de abastecer a más del 40% de dicho comercio. Asimismo, las 15 empresas transnacionales más importantes del sector de la alimentación y de la agricultura dominan el 80% y 85% de las exportaciones de materias primas y cereales, respectivamente.

Este panorama obedece en síntesis a circunstancias y problemas de orden estructural: tal es el caso de los coeficientes de elasticidad de la demanda-ingreso, los cambios en la dieta y los hábitos de consumo en los países desarrollados; asimismo, un elevado proteccionismo representado tanto por la protección nominal de productos particulares, medidas arancelarias, reglamentos sanitarios y prohibiciones por origen, como por la existencia de cuotas de importación y exportación, subvenciones y aspectos de seguridad alimentaria.

* En dicho período se incrementó en la región la exportación de trigo, café, azúcar, maíz, carne bovina, soya, tortas de oleaginosas, tabaco, cacao, arroz, aceite de palma y de soya, té, naranjas, bananos, legumbres secas, maní.

En cuanto a las perspectivas de los productos tradicionales de exportación que han conformado el perfil de largo plazo de las exportaciones de ALC, solamente en el caso de los cereales cabe esperar un comportamiento relativamente satisfactorio (en el mediano plazo), en tanto que para los demás productos se espera una estabilización de los valores. Escapan a esa caracterización las oleaginosas, las cuales responden en mayor medida al nuevo patrón de demanda que se ha venido estableciendo en los países industriales. Podrían también constituir una excepción en el mediano plazo los productos no tradicionales de exportación, que algunos países han logrado incorporar a su oferta exportable (frutas, flores y plantas ornamentales, hortalizas frescas), si bien el éxito de su desarrollo requerirá grandes inversiones, un adecuado patrón tecnológico en su producción y eventual procesamiento, lo mismo que una oportuna comercialización y acciones complementarias.

Con el fin de identificar probables lineamientos de acción para la política agropecuaria actual, no debe perderse de vista que, durante los próximos diez años, el grueso de las exportaciones agropecuarias que realizarán los países en desarrollo provendrá de los productos tradicionales. Asimismo, los cambios que obligatoriamente deberán introducirse en el perfil de exportaciones no tradicionales superarán con creces el horizonte del corto plazo. Esta situación obliga, en consecuencia, a un análisis de las posibilidades que permitan maximizar la generación de divisas provenientes de los productos tradicionales, a la par que hagan posible que se consolide un nuevo segmento exportador no tradicional mediante el cual América Latina y el Caribe logren una reinserción en el mercado internacional con menor grado de concentración, dependencia y vulnerabilidad.

Todo ello plantea un desafío en un espectro muy amplio de acciones, tanto desde el ángulo de la oferta como de la demanda. Resulta oportuno analizar y aprovechar las posibilidades que aún subsisten en las diversas modalidades de cooperación económica y negociaciones internacionales.

2 Esquemas de Cooperación y Negociaciones Económicas Internacionales

La situación del comercio internacional de productos agropecuarios se inscribe necesariamente en un contexto más general, sometido a una gran inestabilidad e incertidumbre, que obliga a los países de la región a revisar sus modelos de desarrollo. En cuanto al comercio exterior, conviene subrayar la adopción en varios de esos países de políticas "aperturistas" que apuntan a una disminución de la protección arancelaria general, así como también a la búsqueda de mercados externos, con el propósito de racionalizar la actividad productiva. Dentro de esas políticas "aperturistas" se debe incluir un replanteamiento tanto de los esquemas de integración y cooperación económica como del marco en que se desenvuelven las negociaciones.

La crisis comercial influye en forma directa tanto sobre las negociaciones económicas internacionales como sobre los esquemas de integración y cooperación. En efecto, el proceso de integración en América Latina y el Caribe se ve afectado por una crisis estructural, la cual involucra a todos los países, con independencia de su grado y estilo de desarrollo, y de sus modelos económicos y sociales. Ello tiene especial significación en ALC, ya que la región depende en alto grado del mercado de los países desarrollados, tanto para obtener una fuente de divisas como para adquirir bienes de capital y tecnología, a fin de alcanzar un grado aceptable de actividad económica imprescindible para su desarrollo futuro. Sin embargo, en los últimos años el desarrollo de ALC ha estado condicionado por factores restrictivos, tales como el elevado endeudamiento de la región, cuyo servicio representa un alto porcentaje de los ingresos obtenidos de la exportación; las perspectivas desfavorables de los precios de los productos básicos de la región (que constituyen una gran parte de los ingresos de exportación); las políticas macroeconómicas limitativas de los países desarrollados y las fuertes tasas de interés, así como la intensificación y proliferación de sus medidas proteccionistas, que no sólo restringen las exportaciones sino que, además, inciden en una reducción de las inversiones en esta área.

En ese contexto, se comprueba una tendencia creciente a las relaciones bilaterales entre los países, en especial entre los PD y los PED. Esto significa, por consiguiente, un debilitamiento de las instituciones, foros y mecanismos internacionales de carácter multilateral. En tal sentido, es necesario que los países latinoamericanos y del Caribe

traten de equilibrar esta tendencia y utilicen las negociaciones económicas internacionales como un mecanismo válido y útil para contribuir a resolver sus problemas más apremiantes. Asimismo, se debe insistir en la cooperación internacional —a pesar de que la experiencia reciente de América Latina en este campo demuestra pocos avances— como un objetivo estratégico de la región, y lograr que se revisen y modifiquen las bases, reglas y relaciones que rigen las relaciones entre el Norte y el Sur, y las propias relaciones Sur-Sur.

Esquemas de Cooperación Económica (Norte-Sur y Sur-Sur)

Sistema generalizado de preferencia (SGP)

El Sistema Generalizado de Preferencia representa un instrumento importante de cooperación internacional en las relaciones Norte-Sur; tiene como propósito la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas para fomentar su industrialización y acelerar el crecimiento de los países en desarrollo.*

La mayoría de los esquemas preferenciales incorpora tanto productos agrícolas elaborados y semielaborados como primarios. Sin embargo, existen posibilidades para aumentar sustancialmente la cobertura de los productos agrícolas procesados y semiprocesados donde el nivel arancelario es más elevado. Asimismo, se considera importante incluir otras mejoras a los esquemas preferenciales, tales como: flexibilizar la aplicación de medidas de salvaguardia, evitar la exclusión de productos en forma automática, eliminar el criterio de gradualidad, precisar el concepto de origen y lograr una mayor amplitud de los criterios de transformación sustancial, mantener en vigencia los esquemas preferenciales, y evitar la aplicación de medidas no arancelarias de los productos no incluidos en el SGP.

Otros esquemas preferenciales de cooperación aplicados por países desarrollados en favor de países en desarrollo

Existen otros esquemas preferenciales de cooperación vigentes; son los que aplican los países desarrollados para favorecer a agrupaciones de naciones en desarrollo.

El primero de estos esquemas se refiere a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, puesto en vigor en enero de 1984 por parte de los Estados Unidos de América para favorecer a los países de Centroamérica y el

* De acuerdo con la Secretaría de la UNCTAD, el valor de las exportaciones de los países en desarrollo que entraron con tratamiento preferencial al mercado de los países desarrollados de economía de mercado, ascendió a 27 000 millones en 1982.

Caribe designados como beneficiarios* mediante tres elementos fundamentales: el libre comercio, la ayuda económica y la promoción de las inversiones. A pesar de que hasta la fecha sus resultados son modestos frente a las expectativas originalmente creadas, existe un potencial para incrementar las inversiones y las importaciones de los países beneficiarios. En el caso particular de los productos agrícolas, el impacto principal de este esquema estará concentrado en los productos agrícolas no tradicionales elaborados o semielaborados, ya que se permite su exportación libre de derechos arancelarios. Como característica general de estos productos, se menciona su ciclo corto de producción y la previsión de recuperar la inversión en el corto plazo.

El segundo esquema preferencial se sustenta en los acuerdos de la CEE con los países de Africa, el Caribe y el Pacífico (países ACP). El primer acuerdo al respecto se inició en 1963 y el último fue prorrogado en la Convención de Lomé de 1984. Uno de los principales instrumentos de este Acuerdo lo constituye el servicio de financiamiento compensatorio (STABEX); además, se establece el libre acceso de la mayoría de los productos originarios de los países ACP. Por otra parte, las preferencias en el comercio de productos agropecuarios están divididas por categorías de productos, dentro de las cuales se destacan los productos tropicales que tienen acceso irrestricto y libre de aranceles. Se contemplan también productos agrícolas de zonas templadas que no tienen ninguna incidencia en los países ACP. Existe otro grupo de productos que está regulado por acuerdos especiales en los cuales se establecen, en algunos casos, precios fijos (como ejemplo se mencionan el azúcar y la carne de vacuno) y cuotas.

Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SGPC)

El SGPC constituye un instrumento de promoción del comercio, la producción y el empleo entre países en desarrollo; representa el principal elemento del Programa de Cooperación Económica entre los países en desarrollo. Dado lo reciente de este instrumento —mayo de 1986— resulta prematuro realizar una evaluación del mismo. Sin embargo, debería ser considerado en cualquier futura estrategia global

* Los países beneficiarios son los siguientes: Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Islas de los Caimanes, Montserrat, Antillas Neerlandesas, San Cristóbal y Nieves, Islas del Turco y Caicos e Islas Vírgenes Británicas.

de cooperación de los países de ALC, en especial para incrementar el comercio interregional de productos básicos, máxime si, como lo señala acertadamente el Banco Mundial (1986b), las mayores posibilidades de crecimiento del consumo de estos productos básicos se encuentran justamente en los países en desarrollo. Además, el SGPC puede inducir, a largo plazo, a la creación de empresas multinacionales de producción y comercialización de los países de la región con otras regiones en desarrollo, y a una cooperación más acentuada y quizás más funcional en el campo de la ciencia y la tecnología.

Negociaciones Económicas Internacionales

Dentro del ámbito de las negociaciones económicas internacionales, es pertinente hacer referencia a los dos principales foros, UNCTAD y GATT, en los cuales los países en desarrollo han venido postulando sus reivindicaciones en el concierto del comercio internacional.

VII UNCTAD

En la VII UNCTAD se tratarán tres temas fundamentalmente relacionados con los productos básicos:* el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB), el Fondo Común y un sistema de financiamiento compensatorio de los déficits de exportación.

a. El Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB)

Después de diez años de negociaciones, el PIB no ha dado los resultados esperados, en parte porque únicamente dos convenios contienen cláusulas económicas: los acuerdos sobre el caucho natural y sobre el café. Además dos acuerdos no contienen cláusulas económicas: el Acuerdo internacional sobre el yute y productos del yute, y el Acuerdo sobre madera tropical, ambos de 1983. Por otra parte, los convenios existentes que contienen disposiciones sobre la estabilización de precios y cláusulas económicas, como es el caso del estaño y el cacao, fueron suspendidos. Las últimas negociaciones y convenios sobre el comercio del azúcar y el trigo no incluyeron disposiciones económicas.

* En el seno de la UNCTAD no existe una definición precisa de los productos básicos. Sin embargo, se incluyen en los trabajos de ese organismo los siguientes productos: café, cacao, azúcar, carne vacuna, algodón, banano, té, aceites vegetales, bauxita, caucho, cobre, estaño, fibras duras, fosfatos, maderas tropicales, manganeso, mineral de hierro, yute.

b. El Fondo Común

En el caso del Fondo Común, las negociaciones concluyeron en 1980 y, a pesar de haberse alcanzado formalmente el número mínimo de ratificaciones para que el Acuerdo entrara en vigor, todavía no se ha alcanzado la cifra de capital prevista, pues algunos países contribuyentes no han ratificado el convenio.

c. Financiamiento compensatorio

La propuesta para crear un sistema de financiamiento compensatorio de los déficits de exportación aprobados en la VI UNCTAD culminó con la fase técnica, razón por la cual se espera que en la VII UNCTAD se adopte una decisión definitiva. En síntesis, considerando las acciones de fondo sobre los productos básicos negociados en la UNCTAD, se puede afirmar que los esfuerzos multilaterales se encuentran en un punto de estancamiento. En este contexto, la VII UNCTAD representará una prueba de la voluntad política de los países desarrollados para revertir las principales tendencias negativas que en los últimos años han afectado el sector de los productos básicos. A ese respecto, cabe mencionar la adopción de medidas concretas como las siguientes, incluidas en la propuesta de la Reunión Ministerial de Coordinación Latinoamericana, preparatoria de la VII UNCTAD efectuada en San José, Costa Rica, en abril de 1987: a) la plena vigencia de las medidas internacionales sobre el PIPB, el fortalecimiento de los convenios de los productos básicos existentes y la concertación de nuevos convenios que incluyan cláusulas económicas; b) la entrada en vigor del Convenio Constitutivo del Fondo Común; c) mejora en el acceso a los mercados de los países desarrollados; d) participación activa y concertada en todos los ámbitos en los cuales se negocien aspectos relacionados con los productos básicos; e) establecimiento de un servicio adicional de financiamiento compensatorio de los déficits de ingresos de exportación, así como mejora en los servicios existentes, en especial los del FMI; f) la adopción, por parte de los países desarrollados y de las instituciones financieras multilaterales, de medidas que proporcionen un volumen de recursos financieros para diversificar el sector de los productos básicos.

GATT (Ronda Uruguay)

En concordancia con el contexto en que se ha planteado la situación del mercado internacional para los productos agropecuarios, los países en desarrollo deberán analizar las negociaciones a realizarse en el GATT, sobre todo a la luz de la incorporación en la futura ronda de negociaciones (Ronda Uruguay) del tratamiento sistemático

de los productos agrícolas, por primera vez en la historia de ese organismo.

Para que los países de América Latina y el Caribe alcanzaran resultados concretos en la Ronda Uruguay, deberían procurar que, dentro de la normativa del GATT, se incorporen las siguientes medidas:

- i) lograr un acuerdo internacional sobre los subsidios, incluidos los programas financieros a los productores, en vigor en los países desarrollados;
- ii) negociar las políticas de apoyo a la agricultura aplicadas por los países desarrollados;
- iii) ampliar el acceso a las importaciones en aquellos países desarrollados que tienen programas de autoabastecimiento;
- iv) reducir progresivamente los derechos arancelarios para los productos de interés de los países de la región;
- v) lograr un tratamiento integral, no recíproco para los productos tropicales, en especial la eliminación o una reducción importante de los aranceles estacionales;
- vi) eliminar las barreras no arancelarias, especialmente los derechos variables y las restricciones cuantitativas;
- vii) liberar y flexibilizar la aplicación de las actuales reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias que afectan el comercio de los países de la región;
- viii) reembolsar a los países en desarrollo exportadores, los derechos internos aplicados por los países desarrollados y, de ser posible, la eliminación de los mismos;
- ix) adoptar controles efectivos sobre las prácticas comerciales restrictivas, especialmente las que son aplicadas por las empresas transnacionales.

La Ronda Uruguay ha motivado nuevas alianzas de negociación entre países desarrollados y países en desarrollo, que podrían representar cambios en la tradicional confrontación observada en las anteriores negociaciones. En efecto, el denominado grupo CAIRNS (en el cual participan países desarrollados como Australia, Canadá y Nueva Zelanda, y países en desarrollo como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Hungría, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia), otorga un nuevo enfoque a las negociaciones sobre temas específicos de gran prioridad, entre los cuales se destacan los productos agrícolas. Esta nueva modalidad de negociación debería ser objeto de aten-

ción especial por parte de los demás países de la región, tanto con el propósito de aumentar el poder de negociación en la Ronda Uruguay, como para evaluar el potencial implícito en esquemas heterodoxos de complementariedad y de cooperación que tiendan a robustecer las políticas regionales de reinserción en el comercio internacional de productos agrícolas.

3 Integración Económica y Cooperación Regional y Subregional en América Latina y el Caribe

Como se ha señalado en este Documento, las perspectivas del comercio internacional de productos agropecuarios obligan a los países de América Latina y el Caribe a examinar todas aquellas opciones de cooperación económica y de comercio que le permitan dar mayor flexibilidad a las estrategias nacionales de desarrollo, sobre todo en el período de consolidación de las políticas de reactivación económica y de ajuste estructural.

Los Esquemas de Integración Económica

Los esquemas de integración económica en ALC fueron planteados en su oportunidad como una forma de modificar los estilos tradicionales de desarrollo, que hasta la década de los sesenta funcionaron como un modelo de crecimiento hacia fuera, con predominio casi absoluto de productos primarios de exportación, en muchos casos al nivel de enclaves económicos y con características de monocultivo.

La exportación de productos primarios a terceros mercados (con su tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio), los tamaños relativamente reducidos de los mercados nacionales y la dinámica de migración rural urbana (especialmente en países como Argentina, Brasil, México, Uruguay, Chile, Venezuela y Colombia), confirieron a la industrialización las cualidades de un paradigma de desarrollo.

Los esquemas de integración partieron del supuesto de que el desarrollo de los países integrados se vería estimulado por la adopción de

políticas para ampliar el espacio económico, con un mínimo de características homogéneas. Esta ampliación del mercado implicaba que los esquemas de integración adoptaran, por las razones ya señaladas, una política de sustitución de importaciones industriales con un alto grado de protección arancelaria. Además de la creación de un mercado protegido, de atención preferente al sector industrial y basado principalmente en la sustitución de importaciones de bienes finales, los países de la región continuaron con una política de exportaciones tradicionales hacia mercados externos, tomando en cuenta las corrientes históricas de las exportaciones e importaciones de materias primas y bienes de capital necesarios para la industrialización y el desarrollo agrícola.

En su primera etapa (1960-1970), las políticas de integración produjeron un incremento notable del comercio intra-regional, no sólo en términos absolutos sino también cualitativos, al diversificar la producción exportable de productos manufacturados. Además, en ese período se adoptaron múltiples instrumentos y mecanismos, especialmente en el desarrollo industrial, zonas de libre comercio, aranceles comunes y avances de la armonización de políticas económicas y sociales.

En una segunda etapa —mediados de la década de los años 70—, todos los procesos de integración fueron afectados por problemas económicos y políticos que influyeron en los programas de integración.

Dichos efectos han incidido directamente en el comportamiento de las economías y se reflejan en la disminución del intercambio intra-regional, problemas de pagos y créditos, y pérdida de dinamismo en otras áreas de cooperación, tales como industria, transporte, servicios, etc. El común denominador de todos los esquemas de integración ha sido el efecto que la crisis económica internacional tuvo en las políticas nacionales y subregionales. Esta situación dio como resultado que paulatinamente se introdujeran cambios de prioridad en las políticas internas y en relación con las políticas de integración.

Se enumeran a continuación ejemplos de lo ocurrido en foros tales como ALADI, el Grupo Andino, CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, etc.

*La Evolución de ALADI**

La crisis de los países que conforman ALADI se refleja en el comportamiento de su comercio intrazonal, el cual decrece rápidamente.

* La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) surgió en 1983 al amparo del Tratado de Montevideo de 1980.

Entre 1971 y 1985, el valor de las exportaciones intrazonales variaron de US\$ 11 677 millones a US\$ 6 877 millones. El principal factor de esta reducción fue la difícil situación por la que atraviesan los países miembros, lo cual obligó a que éstos impusieran severas restricciones al comercio por motivos de balanzas de pagos; esas regulaciones van desde las limitaciones parciales hasta la suspensión completa de las importaciones, sin distinguir los productos de origen intra-regional y extrazonal. Además, en respuesta a tales acciones los países afectados aplican medidas similares; de ese modo se genera en la actualidad un cuadro de restricciones al comercio intrazonal.

Por otra parte, el trabajo realizado en ALADI no ha logrado avances significativos en cuanto a la multilateralización de los compromisos, a pesar de que los Acuerdos de Alcance Parcial cuentan con mecanismos que propician la convergencia de beneficios para todos los países miembros. Sobre este particular se adelantan dificultades en el proceso de multilateralización, si bien las actuales preferencias son de una gran especificidad y se negocian para alcanzar un equilibrio entre los países signatarios de los acuerdos bilaterales.

No obstante, dentro de ALADI se buscan fórmulas permanentes de solución a la crisis mediante nuevas modalidades de intercambio, tales como el comercio compensado, administración de los cupos limitados y el uso más intenso de los sistemas de pagos y créditos recíprocos. Asimismo, se postulan ampliaciones en el ámbito de la negociación de forma que incluyan, además de las normas de expansión y regulación del comercio, aspectos como: cooperación y complementación económica; cooperación financiera y monetaria, y sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

El Grupo Andino

El Grupo Andino, al igual que otros esquemas de integración sub-regional, registra un acelerado decrecimiento de su comercio. Así, para el período 1970-81 las exportaciones pasaron de US\$ 92 millones a US\$ 1 303 millones, monto que en 1985 se redujo a US\$ 754 millones. Este fenómeno se deriva fundamentalmente de la crisis económica originada en las severas restricciones de las importaciones intrazonales y de la falta de cumplimiento de los compromisos de liberalización.

Como consecuencia de los problemas enfrentados en el Grupo Andino, los gobiernos de los países miembros analizan posibles soluciones que, de ser aplicadas, podrían reorientar este proceso de integración. Entre ellas se destacan el compromiso de suprimir todas las res-

tricciones existentes y no imponer nuevos obstáculos al comercio; la concertación de los cupos de importación; acuerdos estatales de comercio compensado; la comercialización de excedentes y faltantes; el restablecimiento de la preferencia subregional; fomento de la industrialización por proyectos y acuerdos industriales con países de ALADI; proyectos de pequeña y mediana empresa; apoyo al programa de seguridad alimentaria; otros proyectos en el campo de la ciencia, la tecnología y la infraestructura, y aplicación de un régimen especial a Bolivia y Ecuador.

CARICOM

La Comunidad del Caribe (CARICOM) enfrenta crecientes problemas, en gran parte originados por el deterioro de la situación económica de sus miembros y agravados por el efecto de la crisis económica internacional, la cual tiene una incidencia mayor en los países caribeños debido a su dimensión relativamente pequeña y al alto grado de apertura del comercio exterior en esa zona.

Igual que en otros esquemas de integración económica, el comercio intrazonal de la Comunidad del Caribe comienza a disminuir desde 1981, para llegar en 1984 a los US\$ 342 millones. La conferencia de Jefes de Estado integrantes del CARICOM adoptó, con el propósito de revertir el estancamiento del proceso de integración, una serie de medidas de emergencia. Estas consistieron en un incremento del 15% sobre el Arancel Externo Común —para ciertos productos— con el fin de aumentar el margen preferencial intrazonal; el aumento del porcentaje de valor agregado regional para determinados productos elaborados por los países de menor desarrollo relativo; la coordinación de políticas de renegociación de la deuda externa con países acreedores a fin de utilizar nuevos recursos en apoyo del comercio intra-regional, y la eliminación de las restricciones a dicho comercio.

Mercado Común Centroamericano

En relación con el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el comercio intracentroamericano varió de US\$ 1 129 millones en 1980 a US\$ 360 millones en 1986. Además, los saldos de pagos entre los gobiernos ascendieron, en 1986, a los US\$ 700 millones aproximadamente.

Ante ese panorama, la reunión de ministros responsables de la integración propuso medidas para reactivar el Mercado Común Centroamericano, en procura de resolver los problemas de pagos, incrementar el comercio con fórmulas nuevas tales como el Derecho de Importación Centroamericano (DICA), eliminar las restricciones al comercio recíproco y aplicar medidas en otros sectores de la integración.

A pesar de ese panorama difícil, los gobiernos del MCCA adoptaron un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que entró en vigencia a principios de enero de 1986 y se ha convertido en el elemento que dio renovado impulso al programa de integración.

Otras acciones de integración

En relación con otras acciones de integración, es útil subrayar que entre 1985 y 1986 varios países latinoamericanos, entre ellos Brasil, Argentina y Uruguay, suscribieron protocolos que profundizan los convenios previos y extienden las preferencias comerciales y de complementación económica. De ese modo, los países signatorios no sólo pretenden un mayor incremento del comercio recíproco, sino también un crecimiento de la inversión, un mejoramiento tecnológico y, en definitiva, una mayor complementación de sus economías. Se considera probable que esta experiencia contribuya, a corto y mediano plazo, a establecer nuevos acuerdos que permitan un mayor acercamiento económico entre países de la región.

La Cooperación Regional y Subregional en Materia de Productos Agropecuarios

Evolución reciente y posibilidades de expansión

Los esquemas de integración en América Latina y el Caribe se caracterizan básicamente por la creación de mayores espacios económicos con barreras proteccionistas respecto de terceros países. Fueron concebidos de ese modo con el objeto de estimular un proceso de sustitución de importaciones, especialmente en el sector industrial, sesgado hacia bienes finales de consumo.

Este proceso ha coexistido con un subsector agrícola más dinámico y orientado a la producción para mercados del resto del mundo, y con otro subsector de grandes extensiones rurales con mercados que son básicamente de autoconsumo. Esto, junto con el hecho de que en muchos esquemas la oferta agropecuaria de los países miembros es más competitiva que complementaria, contribuyó a que el sector agropecuario fuera el gran ausente de las mesas de negociación en la mayoría de los principales esquemas subregionales de integración económica.

Además de sus propias características, los esquemas de integración tuvieron como agravante un sesgo hacia los aspectos estrictamente comerciales. En el pasado, se dieron hechos que contribuyeron al aislamiento del sector agrícola; así, por ejemplo, en los años 60 y hasta mediados del decenio de los 70, los sectores agropecuarios se encon-

traron frente a un mercado internacional relativamente dinámico que, sin embargo, incubaba los factores restrictivos que hoy han hecho crisis. De todas formas, esa dinámica y la subyacente en los propios esquemas de integración tradicional, unidas a flujos relativamente normales de inversión y financiamiento externo, daban los grados de libertad necesarios para el manejo de la política económica, sin tener que brindar mayor atención a la problemática agropecuaria en el sentido de la cooperación económica intra-regional.

Los cambios operados en el mercado internacional, la situación de equilibrio inestable de la economía mundial, la crisis del endeudamiento externo, la menor afluencia de recursos externos tanto en términos de préstamos como de inversiones directas, la internacionalización creciente de las economías nacionales, la necesidad de establecer "cuasi-obligatoriamente" programas de reactivación económica y ajuste estructural, obligan a un necesario replanteamiento de todas las opciones que permitan dar mayores grados de libertad y flexibilidad al manejo de las políticas globales y sectoriales.

En el ámbito del comercio internacional de productos agropecuarios, es necesario efectuar una revisión de los esquemas de cooperación regional y subregional que incluya, en forma preferente, todos los asuntos vinculados a la integración económica que en parte ya fueron planteados. Sin embargo, cabe señalar que el ámbito de cooperación en materia agropecuaria deberá ser mucho más amplio que el que define propiamente el intercambio de productos.

De todas formas, y antes de hacer referencia a otras modalidades de cooperación diferentes de las referidas al comercio, es necesario traer a colación algunas cifras que permitan ilustrar las posibilidades de un mayor intercambio intra-regional de productos agropecuarios.* Las exportaciones intra-regionales de productos agropecuarios casi sextuplicaron su valor entre 1965 y 1979, aunque durante el mismo período mantuvieron su participación relativa entre 8.8% y 10% del valor de las exportaciones totales de ALC de dichos productos. Sin embargo, si se las compara con el valor total de las exportaciones intra-regionales, los productos agropecuarios redujeron su participación relativa del 42% al 25% entre 1967 y 1979. En valores corrientes, el comercio agrícola aumentó en dicho período de US\$ 521 a US\$ 2897 millones. En el mismo lapso, las exportaciones totales de la ALC al resto del mundo pasaron de US\$ 2 760 a US\$ 55 252 millones, y las correspondientes al comercio intra-regional total de US\$ 1 260 a US\$ 11 070 millones.

* Salvo mención en contrario, las cifras utilizadas en esta sección corresponden a cifras oficiales del BID.

Las cifras dejan en claro los siguientes hechos: i) en un momento determinado el comercio intra-regional de productos agropecuarios representó, respecto del total de comercio intra, un porcentaje altamente relevante (42%); ii) durante 15 años se logró un crecimiento significativo en valores nominales de las transacciones intra-regionales de dichos productos;* iii) sin lugar a dudas, el crecimiento del comercio intra de productos agropecuarios mostró un menor dinamismo que el crecimiento de transacciones de productos no agrícolas. Conviene tener presente que parte de esa menor importancia relativa tiene su explicación en la propia mecánica de desarrollo.

Al analizar el comercio intra-regional de productos agropecuarios desde el punto de vista de las importaciones, entre 1965 y 1980 el grado de autoabastecimiento regional disminuyó del 27.4% al 20.8%; por consiguiente, la región es hoy más dependiente de importaciones de terceros países, tanto para alimentos como para el abastecimiento de materias primas agropecuarias.

Si se hubieran mantenido las tendencias respecto del porcentaje de exportaciones agropecuarias destinadas al comercio intra-regional, y si se postula un grado de autoabastecimiento regional de un 25% en importaciones agropecuarias, se puede estimar que este comercio en el período 1980-1985 podría haber fluctuado entre US\$ 2 500 y US\$ 3 000 millones de dólares (situación influenciada por la coyuntura de la economía mundial y por los ajustes obligados en función del pago de la deuda externa). Para tener una referencia de la potencialidad máxima de dichas negociaciones para el período 1980-1985, es importante destacar que la región en su totalidad importó productos agropecuarios con un valor aproximado que fluctuó entre US\$ 10 000 y US\$ 12 000 millones anuales. Cualquiera que sea la opción que se adopte para dichas proyecciones, se pone en evidencia que existen posibilidades muy promisorias para incrementar la cooperación agrícola, incluso sólo desde el ángulo del comercio de bienes. La máxima expectativa para el período 1980-1985 está influida obviamente por la contracción en el monto total de importaciones que experimentó la región al disminuir su capacidad de importación.

Un análisis del valor de la importación de productos de origen agropecuario, expresado en dólares corrientes para el período 1980-1984, permite cuantificar los siguientes valores por categorías principales de productos en millones de dólares: cereales y preparados, 4 020; carne y preparados, 400; productos lácteos y huevos, 780;

* Aun en valores reales, el esfuerzo desarrollado, por ejemplo entre 1970 y 1979, mostró un crecimiento de 35% (de US\$ 2 000 a US\$ 2 700 millones del año 1985).

frutas, legumbres y hortalizas, 550; azúcar y miel, 650; aceites animales y vegetales, 1 750; café, té y cacao, 200. Para tener una idea del potencial de comercio subyacente en esos productos, se puede señalar que entre los años 1980 y 1982 el autoabastecimiento regional de productos agrícolas en los países miembros de ALADI alcanzó solo 26%, dentro del cual correspondió un 4% para materias primas vegetales; 6% para leche, productos lácteos y huevos; 9% para cereales; 80% para cacao y preparados; 78% para café, té, mate y especias; 74% para frutas comestibles; 66% para preparados de carne y pescado. Para toda América Latina el coeficiente de abastecimiento regional alcanzó durante esos años: 6% para trigo; 4% maíz; 56% soya; 23% legumbres secas; 25% aceite de soya, y 64% azúcar.

Resulta de interés destacar, en relación con las cifras de comercio intra-regional de productos agropecuarios, que aunque se mantengan los grados de autoabastecimiento y se recuperen sólo los niveles de comercio registrados históricamente,* existe un potencial muy significativo para el corto plazo en renglones en los cuales la región está en capacidad de aumentar la producción en condiciones competitivas y en aquellos cuya producción puede ser aumentada rápidamente. Potencial que por cierto es muchísimo mayor si se postula un aumento en el grado de autoabastecimiento regional. En términos prospectivos, y conforme a estimaciones de INTAL, para 1990 las importaciones de trigo de la región pueden alcanzar un volumen de 11 millones de toneladas; las de maíz 7 millones de toneladas; las de soya 2.7 millones de toneladas; las de maíz 7 millones de toneladas; las de soya 2.7 millones de toneladas; las legumbres secas 80 000 toneladas, y las de azúcar 1.5 millones de toneladas. Las exportaciones totales en volúmenes para esos mismos productos fueron en 1985: trigo, 9.8 millones de toneladas; maíz, 7.1 millones de toneladas; soya, 7.2 millones de toneladas; leguminosas secas, 365 000 toneladas, y azúcar, 12.2 millones de toneladas.

De las cifras expuestas, y cualquiera que fuese la hipótesis que se adopte en relación con el futuro del comercio intra-regional, aun desde el ámbito reducido de la cooperación en el área de comercio, se puede desprender que el sector agropecuario puede desempeñar un rol neurálgico en la necesaria e imprescindible revitalización de los esquemas de integración económica. Paradójicamente, el hecho de que el sector agropecuario haya sido el gran ausente en las anteriores mesas de negociaciones le puede conferir amplias posibilidades para

* A raíz de la crisis de coyuntura del período 1981-1985, y tomando como base el año 1981 = 100, se observa que las exportaciones totales destinadas a la región disminuyeron a 69.1 (prácticamente en un 30%).

avanzar en forma paulatina en la conformación de un área consensual mínima, en torno a una política agropecuaria regional. Por otra parte, el comercio intra-regional podría constituirse en una pieza estratégica de las políticas de reactivación económica y ajuste estructural si los países de la región capitalizaran la experiencia de los esquemas de integración respecto de la política de sustitución de importaciones del pasado, y postularan una política racional y selectiva al respecto, vinculada en forma indisoluble con la exportación a terceros mercados, de tal forma que la región brinde una plataforma básica para el acceso a terceros mercados en condiciones de eficiencia y competitividad.

En este sentido, el incremento del comercio regional de los productos agrícolas debería constituirse en uno de los objetivos principales dentro del marco de una nueva cooperación económica latinoamericana.

Factores limitantes

Dentro de los principales factores limitantes, se deben mencionar aspectos relacionados con: a) obstáculos arancelarios; b) medidas para-arancelarias; c) costos de transporte; d) financiamiento del comercio.*

a. Obstáculos arancelarios

Si bien en el marco de ALADI se ha establecido la preferencia arancelaria regional (PAR), que varía entre el 2% y 10% del arancel, muchos productos agropecuarios han sido incluidos en la lista de excepciones de cada país. A este respecto conviene señalar, por ejemplo, que en una reunión de representantes gubernamentales de alto nivel (Acapulco, México, julio 1986) se indicó que las listas de excepciones vigentes serán sustituidas por nuevas listas cuya extensión no podrá exceder de 2 400, 1 200 y 600 ítems de la ALADI, según el grado de desarrollo económico relativo de los países incluidos en las categorías de país con menor desarrollo, país con desarrollo intermedio y restantes países miembros, respectivamente. Cabe destacar, asimismo, que la exención al pago de aranceles y el sistema de preferencia arancelaria regional en ALADI no discriminan según el origen de los productos.**

* Para una aproximación más exhaustiva a este respecto, véase INTAL: "Acciones para incrementar el comercio intra-regional de productos agropecuarios". Documento de trabajo presentado a la III Reunión de Importadores y Exportadores de Alimentos Básicos de América Latina y el Caribe. México, noviembre 1986.

** Una modificación en este sentido, mediante el establecimiento de preferencias arancelarias entre esquemas de integración, viabilizaría el incremento del comercio intra-regional.

A título ilustrativo se pueden indicar algunas restricciones arancelarias para determinados productos, de acuerdo con el siguiente desglose: **Maíz:** el arancel de importación es nulo en México y en los países miembros del CARICOM; en el resto de los países varía entre 10% y 50% (sólo 6 de los 11 países de ALADI han otorgado preferencia arancelaria a las importaciones de maíz de origen regional, y sólo Argentina y Brasil han incluido el maíz en acuerdos de alcance parcial). **Soya:** la importación es libre en México y Ecuador, mientras que en el resto de los países el arancel oscila entre 8% y 35% (2 países de ALADI han exceptuado la soya de las preferencias arancelarias, y sólo Argentina, Brasil y Chile la han incluido en acuerdos de alcance parcial). **Frijoles y otras legumbres secas:** los frijoles se caracterizan por no pagar aranceles de importación en países importadores signatarios (Brasil, México) y por pagar aranceles que varían entre 12% y 70% en el resto de los países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela no han otorgado el beneficio de las preferencias arancelarias PAR a los frijoles); el resto de las legumbres secas, en general, paga aranceles mayores. **Arroz:** se encuentra exento del pago de arancel en México; en el resto de la región paga entre 10% y 50% de su valor CIF. La mayor parte de los países ha otorgado el régimen de preferencia PAR a las importaciones de arroz con cáscara, excepto Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela. Brasil es el único país que ha incluido el arroz en acuerdos de alcance parcial.*

b. Medidas para-arancelarias

Estas medidas incluyen, entre otros, el cobro de impuestos distintos a los aranceles, controles de niveles de precio mínimo, medidas de control de volumen tales como licencias previas, vistos buenos o reservas de importación. Este tipo de medidas es frecuente en la región, sobre todo en cuanto al comercio de los productos agropecuarios; a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, no discrimina en función del origen de las importaciones y hay mayor control del volumen de las mismas.

Por ejemplo, hasta inicios de los años 80 las prohibiciones de importación tenían una mayor frecuencia de utilización para los productos agropecuarios; últimamente, en varios países estas medidas se han reemplazado por licencias previas, o restricciones equivalentes.

* Aceite de soya bruto: exento del pago de aranceles en Bolivia, Brasil, Ecuador y México; en el resto, el arancel varía entre 10% y 50%. Leche en polvo: no paga arancel en Bolivia y México; en el resto fluctúa entre 10% y 50%. Azúcar: los aranceles fluctúan entre 11% y 55% para el azúcar en bruto.

En relación con la primera de esas disposiciones, su aplicación a productos agropecuarios presenta una frecuencia levemente superior al promedio. A partir de 1982, el uso de este tipo de medidas para-arancelarias se incrementa en el marco de las políticas de ajuste que los países de la región tuvieron que adoptar para mejorar su balanza comercial de mercancías.

En cuanto a las medidas para-arancelarias vigentes por cultivo, conviene señalar que las mismas son frecuentes en trigo y soya. Están presentes en casi todos los países de la región que comercializan maíz, frijoles y otras leguminosas, donde impuestos distintos del arancel son iguales o mayores que este último. Con respecto a la compra-venta de arroz, todos los países han establecido medidas para-arancelarias; una situación similar se da en la producción láctea, donde los obstáculos se extienden al entorno sanitario (los países de América Central han prohibido la importación de leche en polvo desde América del Sur por la existencia de fiebre aftosa). En lo que concierne a las negociaciones de azúcar en bruto y refinada, estas medidas se presentan en todos los países, algunos de los cuales han establecido un impuesto variable a la importación con el propósito de proteger la producción interna de sustitutos o sucedáneos.

c. Costos de transporte

Para el período 1980-1985 el precio final de los productos agropecuarios se ha visto afectado sensiblemente por los costos de transporte, que representan entre 5% y 21% del precio del trigo y maíz, y entre 3% y 12% del de la soya. En la determinación de estos costos inciden directamente factores tales como la distancia, costos de operación en alta mar y puertos, tiempos de espera, ritmos de carga y descarga, volúmenes de comercio en las distintas rutas. Estos factores son de mayor incidencia en los puertos de la región que fuera de ella, en especial las leyes de reserva de carga.

Es ilustrativo señalar que, en el caso del trigo, el flete intra-regional como porcentaje del precio es mayor que el arancel en todos los países importadores, excepto Chile. Para el maíz se presenta la misma situación en Colombia y Venezuela. En otros productos como soya y aceites vegetales, la incidencia es menor, debido al mayor precio de estos bienes. De acuerdo con las informaciones disponibles, parece evidente indicar que los esfuerzos tendientes a disminuir los aranceles y profundizar la preferencia arancelaria regional, en muchos casos pueden llegar a ser menos significativos que la disminución de los costos de transporte, dado su impacto sobre el precio del bien y su repercusión sobre el comercio intra-regional.

Una disminución significativa de los costos de transporte intra-regional daría la posibilidad de un incremento en el comercio por el menor costo del producto.

d. Financiamiento del comercio

Definitivamente, las condiciones de financiamiento que otorgan los países desarrollados a las producciones locales excedentarias constituyen un factor clave en la explicación del abastecimiento extra-regional de algunos productos agropecuarios. A título de ejemplo, se puede indicar que durante el año 1983 el 60% de las ventas de trigo de los EE.UU. (4.5 millones de toneladas) a los países de la región se realizó a través del programa GSM 102 de la *Commodity Credit Corporation*, que ofrece un año de gracia, tres de plazo y un interés igual a la tasa LIBOR. Por otra parte, las ventas financiadas a través de la Ley Pública 480, en ese mismo año, alcanzaron un volumen de 0.5 millones de toneladas que, si bien representaron sólo 6.5% de las ventas totales a la región, eran muy significativas en el total de importaciones de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras y Jamaica. A través de la *Commodity Credit Corporation*, EE.UU. también financia ventas de arroz, maíz, legumbres secas, aceites vegetales y otros productos agropecuarios.

Mientras subsistan las actuales condiciones en la balanza de pagos a que se ha hecho referencia en este trabajo, con respecto a los requerimientos para satisfacer las obligaciones contraídas con el sistema financiero internacional, el problema continuará siendo uno de los principales cuellos de botella para lograr un mayor intercambio de productos agropecuarios.

Las posibilidades para ir flexibilizando los requerimientos de orden intra-regional dependerán de la forma en que se manejen en el futuro los acuerdos de alcance parcial o globales por suscribir entre agrupaciones regionales de integración. Si dichos acuerdos son, por ejemplo, de naturaleza más integral, si se ligan al establecimiento de líneas de financiamiento a través de acuerdos intercambiarios, y si se toman en consideración opciones de trueque, en forma de operaciones triangulares, se podrán ganar ciertos grados de libertad en este campo.

A nivel regional se puede postular, como señala INTAL, la conformación de un fondo regional destinado al financiamiento de las exportaciones regionales de productos agropecuarios, financiado por organismos internacionales; ello podría ser una contribución significativa a la modernización del sector agropecuario, en la perspectiva de las políticas de ajuste estructural que se están llevando a cabo en la mayoría de los países de la región.

Asimismo, para lograr un incremento sustancial en el comercio intralatinoamericano, tomando en cuenta los obstáculos anteriores, un primer paso consistiría en agilizar el proceso de reducción o eliminación de las actuales disposiciones arancelarias y no arancelarias vigentes que limitan el comercio regional. Para ello, deberían tomarse en cuenta los mandatos de los organismos de integración regional y sub-regional, y, si fuera posible, reorientar sus objetivos, puesto que las principales metas establecidas por los esquemas de integración han sido el intercambio de productos manufacturados, más que el intercambio de productos agropecuarios. En la situación actual, los productos agropecuarios podrían contribuir positivamente para dinamizar el comercio regional, siempre que su intercambio se encuadrara en una eficiente política agropecuaria.

Del propio análisis que se ha bosquejado en torno al potencial implícito del comercio intra-regional de productos agropecuarios, surgen algunas áreas de interés común para los países de la región que apuntan a la necesidad de modificar el enfoque tradicional en que se han desenvuelto los esquemas de cooperación regional y sub-regional vinculados con el sector agropecuario. En este sentido, cabe recordar que en el seminario llevado a cabo en Cartagena (IICA-IDE, 1987) se señaló explícitamente que es necesario reactivar y fortalecer los mecanismos de cooperación e integración regional y sub-regional, ya que se trata de uno de los pocos tipos de acciones que los países latinoamericanos pueden realizar juntos para buscar por sí mismos la salida de la crisis.

4 Consideraciones sobre la Cooperación Internacional y Regional en el Desarrollo Agrícola

Consideraciones Generales

La situación descrita en los Capítulos anteriores pone en evidencia que los productos agropecuarios, en particular los tradicionales de exportación, enfrentan en el comercio internacional una crisis con

aspectos estructurales, y que las características del mercado mundial son muy diferentes a las existentes a comienzos del decenio de los años 70.

Esa problemática coincide con la crisis de los mercados regionales de integración en ALC, donde el intercambio recíproco ha disminuido sensiblemente, como resultado de la falta de liquidez internacional y de la reducción de la actividad económica interna. En este entorno, los países se ven obligados a definir nuevamente su reinserción en la economía mundial; para ello, tratan de privilegiar el desarrollo de bienes transables, no sólo para poder hacer frente al pago de la deuda externa sino para lograr dinamizar el nivel de actividad económica, dada la drástica disminución de los flujos netos de capital del exterior.

En el pasado el sector agrícola jugó un importante papel en la generación de divisas, con las cuales se financió en gran parte el desarrollo global. También es notable su acción como fuente de empleo y ocupación del espacio económico nacional. A pesar de los problemas que tienen los países de ALC en el sector agropecuario, debidos en gran medida a las características propias de la oferta de sus productos y a los efectos derivados de las políticas de protección agrícola establecidas por los países desarrollados, el sector agrícola puede jugar un rol estratégico en la reactivación y definición de las políticas de ajuste económico, de modo especial en aquellas economías de tamaño mediano y pequeño, donde el sector agrícola es más determinante.

Si se tiene en cuenta que el sector agrícola es básico para la reactivación económica de ALC, cabe preguntar qué tipo de acciones pueden realizarse en el área de la cooperación internacional y regional para viabilizar ese nuevo papel del sector agrícola. Al identificar posibles áreas de acción, se pondrá énfasis en el comercio agropecuario. Conviene recordar que el comercio no es sino la expresión de lo que está ocurriendo en las estructuras de producción, razón por la cual en algunos casos se tendrá que hacer referencia a temas complementarios o adicionales a los del comercio.

Antes de hacer referencia al tipo de acciones por desarrollar, resulta pertinente destacar dos características o elementos directrices que conviene tener presente en el momento de evaluarlas:

- i) Existe una serie de acciones que los países de la región deben tomar para orientar sus políticas agrícolas y coadyuvar así a la consecución de los ajustes que demandan las condiciones macroeconómicas predominantes. Al respecto, los programas de cooperación, tanto en el ámbito internacional como regional,

constituyen una excelente oportunidad de apoyo que dará mayor viabilidad a dichos ajustes.

- ii) Dada la situación predominante en el sector agropecuario de los países desarrollados, y su consideración a la luz de una política de "apertura" del comercio, podría obtenerse por esta vía la liberalización de importantes y cuantiosos recursos económicos que hoy se aplican al financiamiento de medidas proteccionistas y que, en el marco de una "apertura", podrían emplearse para el fomento del comercio mundial de productos agropecuarios.

Negociaciones Comerciales Externas

Surge con claridad la existencia de una asimetría comercial que caracteriza las relaciones entre países. Esta circunstancia plantea la necesidad de homogeneizar las relaciones comerciales existentes y encontrar nichos específicos de comercio, tanto para productos en particular como en la relación de acuerdos bilaterales o multilaterales, los cuales pueden extenderse a la relación comercial intra y extra regional y cubrir bloques de productos e insumos considerados individual o conjuntamente.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) constituye un magnífico medio para diversificar y ampliar las exportaciones de productos manufacturados y semiprocesados. De igual manera, se pretende que con su empleo se flexibilicen las medidas de salvaguardia y se evite que se excluyan productos en forma automática. El empleo de este sistema permitirá a las naciones de ALC contar con un instrumento idóneo de cooperación Norte-Sur.

En lo que respecta al Sistema Global de Preferencias Comerciales, el campo de cooperación se centra en la ayuda al desarrollo de empresas multinacionales de producción y comercialización. Existe en este campo para los países de la región un enorme potencial de demanda no cubierto. No obstante, para lograr el incremento de la oferta de algunos de estos productos deben revitalizarse y fortalecerse los sistemas de comercialización, de modo que pueda aprovecharse al máximo la ventaja que significa la producción regional frente a la foránea. Al respecto, los esfuerzos por mejorar la productividad y competitividad requieren un respaldo en cuanto a divulgación y transferencia de conocimientos tecnológicos modernos y aplicables al agro.

Como respuesta a los esquemas de cooperación económica Norte-Sur y Sur-Sur, y en el ámbito del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el fomento a la agroindustria presenta una interesante

oportunidad. Conviene recordar que sólo un 20% del volumen total exportado por los países de ALC a los países de la OECD, correspondió a productos con algún grado de elaboración, en tanto que el 64% de la exportación se efectuó como materia prima básica. Existe, entonces, en el desarrollo de los procesos de transformación agro-industrial un excelente potencial para que los países de la región incrementen el valor agregado de sus productos.

El Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en vías de desarrollo (SGPC) se inscribe en el ámbito de la cooperación multilateral. Se inicia en mayo de 1986 y procura en el largo plazo la creación de empresas multinacionales de producción y comercialización, y el respaldo a programas de ciencia y tecnología, acciones todas ellas que deberían ser revitalizadas por los países de ALC.

La Ronda Uruguay del GATT y la UNCTAD constituyen los escenarios más importantes en cuanto a las negociaciones económicas. Allí se analizarán: el Programa Integrado para Productos Básicos (PIPB), el Fondo Común y el Sistema de financiamiento compensatorio de los déficits de exportación. La inexistencia de cláusulas económicas y la no ratificación de acuerdos constituyen la causa de que no se hayan logrado los resultados esperados. Se espera que la VII UNCTAD se convierta en una excelente oportunidad para medir la decisión de los países hacia la adopción de medidas concretas.

De no darse los avances esperados en el seno de la VII UNCTAD, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) sería el único organismo de carácter multilateral y de ámbito mundial para convenir y fijar nuevas normas para el desarrollo del comercio internacional, negociar las barreras arancelarias y no arancelarias, promover nuevas concertaciones y resolver problemas comerciales. Como ya se ha expresado, además de ser el único organismo con poderes rectores sobre el comercio internacional, su importancia se acrecienta al ampliarse su ámbito de influencia para cubrir a los productos agrícolas, por primera vez en la historia de las rondas de negociación. De aquí que la denominada Ronda Uruguay de negociaciones en el seno del GATT adquiriera particular importancia para el desarrollo y comercio agrícola y, desde luego, para los Ministerios de Agricultura y demás organismos del sector. Con independencia del grado de participación directa que estos organismos puedan tener *per se* en las negociaciones, cuanto mayor sea la apertura de las economías al comercio internacional de productos agrícolas, mayor será la incidencia de las resoluciones allí adoptadas para el diseño y ejecución de las políticas y programas de desarrollo sectorial.

Asimismo, debe señalarse que en el largo proceso de negociación, es importante que, además de las pautas citadas en el Capítulo 3, los países en vías de desarrollo, en general, y los de menor desarrollo relativo, en particular, puedan fortalecer los esquemas de trato preferencial que compensen las actuales asimetrías del comercio internacional.

Dada la importancia que adquiere la Ronda Uruguay para la agricultura de ALC, las representaciones sectoriales necesitarán prepararse adecuadamente para defender los intereses de la agricultura en las negociaciones; a tal fin, deberán contar con estudios sobre el efecto, en el sector agropecuario, de eventuales cambios en las prácticas de comercio internacional, además de una adecuada capacitación en negociaciones internacionales. Los organismos de cooperación técnica tienen, en esas dos áreas, una interesante posibilidad de apoyo a los países de ALC.

Otros Esquemas Preferenciales

Como esquemas preferenciales aplicados por los países desarrollados en beneficio de los menos desarrollados, se incluyen la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y los acuerdos de la CEE con los países de Africa y el Pacífico. En relación con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, las expectativas que surgen en torno a las ventajas derivadas de los esquemas de ayuda económica y promoción de las exportaciones, encuentran en los siguientes aspectos un amplio campo de apoyo:

Programación de la producción

Es necesario que los países beneficiarios de la Iniciativa programen la producción de sus "nuevos" cultivos, de modo que puedan penetrar en el mercado estadounidense en el momento oportuno. Se procura de esta manera que el incremento en la producción no afecte el precio en los mercados locales, para evitar que se invierta el efecto positivo buscado.

Apoyo a la comercialización

La apertura de nuevos mercados, especialmente el de los EE.UU., requiere que los países de la cuenca desarrollen un adecuado proceso de comercialización, dada la naturaleza perecible de muchos de los "nuevos productos". Se debe dar especial importancia a los sistemas de empaque, normas de calidad, peso y puntualidad en las entregas, así como al conocimiento y dominio de las disposiciones fito y zoonosanitarias que demandan los mercados. En esta área, la ayuda y la complementariedad entre países reviste una enorme importancia.

Identificación de productos y actividades

Contrariamente a lo que ocurre con los productos tradicionales de exportación, sobre los cuales ya existe un claro dominio de los factores que regulan su comercialización, la apertura de la Cuenca del Caribe y los mercados de la CEE obliga a los países que pretenden penetrar en ellos a dominar dichos factores, con el propósito de que los aspectos referidos a volumen de producción exportable, precios y otros no constituyan ninguna limitación.

Integración y Cooperación Económica Regional

Como se ha hecho explícito en párrafos precedentes, se requiere una nueva conceptualización y un nuevo enfoque para hacer frente a las posibilidades que brinda la integración y la cooperación económica regional en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, en forma complementaria a los esfuerzos que a nivel institucional se realizan para reactivar los esquemas subregionales de integración (MCCA, CARICOM, Pacto Andino, ALADI) y además de las orientaciones de carácter global ya mencionadas, se señalan a continuación algunas acciones específicas cuya puesta en práctica puede ayudar a los países de la región, tanto en la formulación de sus políticas agrícolas como en el establecimiento de programas de cooperación de ámbito regional e internacional.

Diseño de un programa mínimo de reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina

El comercio exterior de América Latina se caracteriza por la dependencia y la vulnerabilidad estructural, situación que se explica si se tiene en cuenta que más del 65% del valor global de las ventas de productos básicos en el exterior tiene como destino los mercados de países desarrollados. En cuanto a las importaciones, más del 50% proviene, a su vez, de dichos países. Se presenta además un hecho singular en el comercio de bienes primarios, que consiste en que algunos países de América Latina exportan al resto del mundo productos que posteriormente son importados por otros países de la región. En consecuencia, resulta necesario promover acciones de cooperación entre los países de la región y normalizar esas irregularidades del comercio; para ello, se requiere una decisión de reorientación del comercio de productos agrícolas.

La Comisión Económica para América Latina ha dado a este respecto un marco específico de referencia (CEPAL, 1986d). Se han identificado 20 productos alimenticios y otras materias primas agrí-

colas de gran potencial para el autoabastecimiento regional. Estimaciones preliminares indican que el incremento en el comercio de estos bienes puede alcanzar a los 3 000 millones de dólares.*

Para el diseño de ese programa regional se debe buscar una complementariedad en el comercio, mediante la agrupación de bloques de países, la agrupación de productos o bien la unión de ambas posibilidades. Este programa debe ser gradual, pero tiene que contar con un calendario de acciones predeterminado y respaldado políticamente.

Programa de cooperación regional en el ámbito del desarrollo agro-industrial

En el campo específico de la cooperación y desarrollo de la agro-industria, las estadísticas disponibles señalan que en el pasado ya se han dado pasos significativos en ese sentido, aunque queda un largo trecho por recorrer.

En efecto, si se consideran las exportaciones de un conjunto de productos agrícolas y se relacionan las mismas con su grado de elaboración, se deduce que los porcentajes de procesamiento que se dieron a tales materias entre los años 1970 y 1984 fueron los siguientes:

	1970	1984
Materias primas	80	64
Productos semielaborados	13	16
Productos elaborados	7	20
	<hr/> 100	<hr/> 100

Los productos considerados son: café, frutas, tabaco, carne, pescado, cacao, azúcar, caucho, soya, cuero y madera.

Las cifras ponen en evidencia el amplio potencial de desarrollo que, en el campo de la agroindustria y la cooperación, existe entre los países (si se desea profundidad en los alcances por productos, véase CEPAL, 1986a).

Países como Argentina, Brasil y México, han avanzado con éxito en el procesamiento de alimentos y materias primas de origen agrícola. Pueden en consecuencia, en una primera etapa, brindar coopera-

* Los productos son: maíz, trigo, azúcar sin refinar y refinada, semilla de aceite de soya, legumbres secas, pulpa de madera, semillas, nueces y almendras, aceite de semilla de algodón, bebidas alcohólicas, café verde, tablas aserradas, ganado, aceite de girasol, aves de corral y tabaco en bruto.

ción para el fomento de la agroindustria destinada al consumo interno de los países, en tanto se analiza la proyección futura. Esas industrias pueden desarrollarse con el capital y la tecnología presentes en países de la región; de esta forma se abren nuevos horizontes a la cooperación económica y tecnológica.

En una segunda etapa, o quizás en forma simultánea, se pueden identificar posibilidades específicas para procesar, por ejemplo, en los países de la Cuenca del Caribe alimentos y materias primas provenientes de otros países de América Latina no beneficiarios de la Iniciativa, con el propósito de exportar productos más elaborados a terceros mercados. Estas acciones deben ejecutarse sin ignorar las regulaciones vigentes, de modo que no se pierda el incentivo que originalmente fue otorgado a un país determinado.

Programas regionales para el incremento de la productividad de productos tradicionales seleccionados

A la luz de las perspectivas del mercado internacional de productos agropecuarios, y dada la oferta exportable de productos no tradicionales, en el corto plazo los países de ALC continuarán dependiendo para la generación de sus divisas de la exportación de los productos convencionales. Por consiguiente, resulta importante establecer programas regionales que procuren el incremento de la productividad; de ese modo se pueden generar corrientes de cooperación horizontal que se traduzcan en un mejoramiento del poder competitivo de estos productos de exportación. Desde el punto de vista financiero, los entes correspondientes podrían establecer una red de cooperación entre programas nacionales que tendría como objetivo básico el incremento de la productividad.

Programas regionales de estudio de requerimientos de comercialización externa para grupos seleccionados de productos no tradicionales de exportación a terceros mercados

En mayor o menor medida, los países de ALC han iniciado una diversificación de la oferta exportable a terceros mercados. Algunos productos se encuentran en una fase de consolidación de su exportación; tal es el caso de ciertas frutas de países templados, así como plantas y flores, soya, camarones y hortalizas pertenecientes a países como Chile, Colombia, Brasil, Argentina, Ecuador y México.

El desarrollo de estos "mercados nuevos" demanda un proceso costoso. En tal sentido, la cooperación que se ofrezca para que estos países encuentren la orientación adecuada es un campo de ayuda im-

portante. Así, por ejemplo, es fundamental la capacitación para identificar productos, países de destino y exportadores; para señalar las áreas críticas de comercialización, y para ofrecer una guía útil y actual a los países involucrados.

Redes de información comercial para productos agropecuarios

Las crecientes complejidades de la economía mundial, el incremento vertiginoso de la internacionalización de los mercados, y la reducción de los grados de libertad para la toma de decisiones, son aspectos que obligan a que se cuente, en el diseño de las políticas agrícolas, con sistemas de información comercial actualizados, tanto de exportación como de importación.

A pesar del avance que han logrado los países de ALC en el campo de la informática, aún subsiste una brecha de información, como resultado de la carencia de sistemas de retroalimentación más que de la falta de equipos. Se requiere, en consecuencia, la consolidación de un banco o sistema central de datos que supla esa información.

Estudios para la identificación de sistemas críticos de obras de infraestructura por tipo de producto

Las obras de infraestructura futuras deberán ejecutarse de acuerdo con las políticas selectivas y estratégicas; tendrán que amoldarse a los tipos de producto que se promuevan. Esas políticas deben tener la mayor versatilidad posible y cubrir las deficiencias existentes en los sistemas de almacenamiento, capacidad de enfriamiento y sistemas de control de calidad. En tal sentido, los países de la región pueden encontrar en los organismos financieros internacionales, particularmente en aquellos dedicados al fomento y promoción de las actividades del sector agropecuario, la fuente de recursos para el desarrollo de estos proyectos, máxime si se considera que éstos tienen un beneficio multinacional.

Programas regionales de capacitación en recursos humanos

Las políticas de reactivación y ajustes económicos obligan necesariamente a la revisión de los esquemas de organización institucional y al diseño de una nueva política de formación y capacitación de recursos humanos. Los seminarios especializados y cursos intensivos en el área de formulación de planes y políticas de reactivación y ajuste son, en el corto plazo, acciones necesarias para los países que están ejecutando este tipo de políticas.

Otras Areas de Cooperación

Es necesario no desistir en el esfuerzo investigativo, en procura de mejorar las actuales tecnologías y desarrollar otras nuevas, con las cuales el sector agropecuario de la región deberá enfrentar la producción futura (este tema se analiza *in extenso* en el Documento 3 de este mismo volumen).

Asimismo, es necesario retomar los esfuerzos que en los programas de diversificación han realizado entidades y oficinas comercializadoras de productos tradicionales. Un caso particular es el de los recursos cafetaleros que en años pasados se dedicaron al fomento de diversificación de esa actividad; como resultado de esa actividad surgieron muchos de los programas de "nuevos cultivos".

En cuanto a la cooperación sobre aspectos fito y zoonosanitarios, este campo reviste suma importancia no sólo en cuanto se refiere a las medidas en sí mismas, sino porque evita que el desconocimiento o la aplicación equivocada de esas medidas constituya un factor restrictivo a los términos de comercio. Estas limitaciones pueden extenderse no sólo a los productos de origen agropecuario, sino que pueden incluir una amplia gama de productos de origen agroquímico.

Necesidad de un Nuevo Estilo de Cooperación: el Papel de los Organismos de Cooperación Técnica Internacional

Los organismos y programas multinacionales de cooperación técnica han sufrido cambios a lo largo de su historia y se han adecuado a las circunstancias del contexto predominante en cada época. Nacidos con particular vigor después de la Segunda Guerra Mundial,* se dedicaron en un principio a la transferencia directa de tecnología generada en los países industrializados, con el propósito de resolver los problemas de los países de menor desarrollo relativo, en tanto éstos establecían sus propias instituciones y capacitaban sus recursos humanos.

En la década de los años 60, la evidencia acumulada sobre la necesidad de adaptar la tecnología a las condiciones locales y el deseo de los países en desarrollo de iniciar procesos más autónomos y auto-sostenidos, motivaron un mayor énfasis en el desarrollo institucional y en los programas de capacitación científico-técnica; se registró de ese modo, una importante corriente de cooperación en el área agropecuaria.

* La creación de las Naciones Unidas y sus principales organismos técnicos tuvo lugar en 1945; la OEA se creó en 1948. El IICA, en su concepción original de investigación y enseñanza para los trópicos americanos, se creó en 1942.

El éxito de esos programas y el esfuerzo realizado por la mayoría de los países del continente, produjeron un rápido desarrollo de los recursos humanos y de las instituciones del sector público. Tales esfuerzos deben continuar, y los organismos internacionales tienen un importante papel que cumplir en ese proceso; deben colaborar con los países en realizar las readecuaciones institucionales que los cambios en las condiciones del contexto y la emergencia de nuevos problemas hacen necesarios. Sin embargo, también es cierto que los organismos y programas regionales han comenzado a desarrollar un conjunto de actividades que representan una nueva concepción de la cooperación internacional y señalan una etapa en la evolución de la cooperación técnica.

En la actualidad, se reconoce que los países en desarrollo y sus instituciones han logrado un cierto grado de madurez y que la prioridad fundamental de la cooperación internacional debe ser el cumplimiento de ciertas funciones que dichas instituciones, por su propia naturaleza o dimensión, no pueden ejecutar; asimismo, debe contribuir a la posibilidad de complementación entre los propios países en desarrollo que comparten problemas y visiones similares.

En el caso particular de ALC, este último aspecto resulta fundamental, dada la renacida vocación política de los países por la integración regional, y la conveniencia de desarrollar acciones conjuntas para la solución de problemas comunes. Los programas internacionales, en especial los de dimensión regional, deben enfatizar en esta etapa de la cooperación internacional las siguientes funciones principales:

- 1) Atender aquellos temas para los cuales los organismos internacionales están mejor capacitados que los países y los organismos nacionales por su especialidad y ventajas comparativas, tales como:
 - a. Generar la reflexión sobre problemas de cobertura y relevancia regional, aprovechando la posibilidad de realizar análisis comparativos y transferencia de experiencia.
 - b. Prestar servicios de apoyo a los países y organismos nacionales en áreas en las que existen restricciones administrativas de tamaño o de acceso (intermediación técnico-científica, financiero-administrativa y de servicios de información, entre otras).

- 2) Facilitar la cooperación horizontal y las acciones que tienen un efecto sinérgico sobre las acciones de los países, promoviendo acciones conjuntas entre los países y organismos de la región y de fuera de la región.
- 3) Servir de memoria institucional de la región para:
 - a. Acumulación analítica de información sobre comportamiento del entorno dentro del cual trabaja el organismo internacional (archivos, bancos de datos).
 - b. Provisión de mecanismos de seguridad y continuidad frente a posibles situaciones de inestabilidad institucional en campo vitales, tales como los recursos genéticos y otros.

Este nuevo papel de los organismos internacionales de cooperación técnica es, al fin de cuentas, tanto el producto de la evolución propia de los países, como de la cambiante situación del entorno mundial. Los gobiernos de los países miembros de esos organismos, mediante la participación colegiada de sus representantes en los órganos directivos, son los llamados a imprimir las nuevas directrices para la cooperación en áreas de su interés prioritario y en beneficio del desarrollo económico y social.

Bibliografía

1. ANANDARUP, R. 1987. Las políticas agrícolas en los países en desarrollo: aspectos nacionales e internacionales. In Seminario sobre políticas comerciales y de precios en la agricultura latinoamericana. Cartagena, Col.
2. BANCO MUNDIAL. 1986. Informe sobre el desarrollo mundial. 1986. Washington, D.C.
3. _____ . 1986. Price prospect for major primary commodities. Washington, D.C. 5 v. (Report no. 814/86).
4. BIANCHI, A. DEBLIN, R.; RAMOS, J. 1987. El proceso de ajuste en América Latina 1981-1986. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.
5. BID. 1986. Commodity export prospects of Latin America. Washinton, D.C.
6. _____ . Informe de progreso económico y social en América Latina. Parte Segunda: Desarrollo Agropecuario. Washington, D.C.
7. _____ . INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA. 1986. El comercio intra-regional de alimentos básicos. 3 v.

8. _____. 1986. Acciones para incrementar el comercio intra-regional de productos agropecuarios. Documento de trabajo III. In Reunión de Importadores y Exportadores de Alimentos Básicos de América Latina y el Caribe, México. D.F.
9. CASTILLO M., C. s.f. The economic integration of Central America in its next stage: problems and opportunities. Washington, D.C. (BID/INTAL).
10. CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL. 1986. Estudio sobre los productos básicos. In Informe de la secretaría de la UNCTAD. (T.D/B/C.1/284). Suiza.
11. _____. 1986. Informe sobre el comercio y el desarrollo (T/D/R/6 (Vol. 5). Suiza.
12. CEPAL. 1986. Procesamiento local de productos básicos latinoamericanos. Santiago, Chile. LC/R.505.
13. _____. 1985. Algunas modalidades de comercio en el intercambio regional: intercambio compensado. Santiago, Chile. LC/R.440.
14. _____. 1986. Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. LC/R.508.
15. _____. 1986. El desarrollo de América Latina y el Caribe. Requisitos y opciones. Santiago, Chile. LG/G.1440 (Conf. 79/3).
16. _____. 1986. La relación de intercambio de los productos primarios de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. LC/L.382.
17. _____. 1986. Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina. Santiago, Chile. LC/R.506.
18. JANVRY, A. de. 1987. International economic development and US Agriculture. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.
19. IICA, CEPI, BANCO MUNDIAL. 1986. El sector agropecuario de América Latina y el Caribe y la crisis financiera internacional. San José, C.R.
20. _____ ; INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO. 1987. Seminario sobre las políticas comerciales y de precios en la agricultura latinoamericana. Cartagena, Col.
21. INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA. 1986. Acciones para incrementar el comercio intra-regional de productos agropecuarios. In Reunión de importadores y exportadores de alimentos básicos de América Latina y el Caribe. (Documento de trabajo). México, D.F., IDE.
22. MITCHELL, D. 1987. Prospects for agricultural trade and prices. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.

23. NACIONES UNIDAS. CEPAL. 1986. El desarrollo de América Latina y el Caribe; escollos, requisitos y opciones. Santiago, Chile. 170 p.
24. ORTIZ R., F. 1987. La crisis agrícola internacional. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.
25. PAZ CAFFERATA, J., HECKERMAN, D.G., y RIORDAN, J.T. 1987. Mecanismos para estimular la producción agrícola que son compatibles con la política monetaria heterodoxa, el manejo de la deuda y políticas de comercio internacional e internacionales. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.
26. RODAS, H. 1987. Foros internacionales sobre productos agrícolas, situación y perspectivas. IICA. 105 p.
27. SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO. 1987. América Latina en la economía mundial, problemas y perspectivas. Caracas, Ven., Siglo XX.
28. _____ . 1987. Comercio latinoamericano de productos básicos (1., 1987, Guatemala). Caracas, Ven.
29. _____ . 1987. América Latina frente a la UNCTAD. In Reunión ministerial de coordinación latinoamericana previa a la UNCTAD. (7, 1987, San José). Caracas, Ven.
30. VALDES, A. 1987. Agricultural trade and macro-economic policies: impact of agricultural growth in Latin America. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.
31. _____ . 1987. Agriculture in the GATT negotiations: implications for developing countries. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.

UN NUEVO MANDATO PARA
LA AGRICULTURA: DECLARACION
Y RECOMENDACIONES DE LA IX CIMA

DECLARACIÓN DE OTTAWA

1. El espíritu que ha animado nuestras deliberaciones durante la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, no es otro que el de buscar caminos que posibiliten el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, como base firme para la democracia y la paz en el continente; convencidos de que el trabajo solidario y el diálogo permanente son las mejores herramientas para llevar a cabo esta tarea común en la que todos debemos comprometernos. En consecuencia, apoyamos los esfuerzos en favor de la paz en todo el hemisferio así como los recientes logros en Centroamérica, que constituyen una de las condiciones esenciales para responder a los legítimos anhelos de prosperidad socioeconómica de los países de América Latina y el Caribe, como condición fundamental para la producción agrícola y el desarrollo.

Inspirados en estos principios, consideramos oportuno aprobar esta declaración que sintetiza nuestras preocupaciones y afanes más apremiantes y señala los frentes más urgentes y prioritarios en los cuales debemos actuar.

La mayor parte de nuestros países se enfrenta hoy a una crisis de magnitud y de amplitud nunca registradas en los casi noventa años recorridos del presente siglo. Frente a esa grave situación se impone la revisión profunda de las ideas sobre el quehacer económico y el desarrollo, que ha prevalecido en nuestros países durante muchos años.

Tal revisión tiene que ver con la estrategia a mediano y largo plazo, con las políticas económicas inmediatas y con el peso

relativo de diversos sectores en una reactivación de nuestras economías. El análisis de estos temas, al cual hemos dedicado buena parte de nuestras deliberaciones, constituye sin duda un paso relevante en la implementación de acciones que permitan a nuestros países retomar la senda del desarrollo y superar el atraso, la pobreza y la malnutrición.

La Modernización Agrícola: Clave para una Nueva Estrategia de Desarrollo

2. 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 económica y desarrollo de nuestros países; los aumentos en productividad que esa modernización significa, y la distribución amplia de sus frutos, representan la base firme de una opción de desarrollo económico con un riguroso efecto multiplicador sobre el resto de la economía y con una influencia benéfica inmediata sobre el conglomerado más amplio de pobres e indigentes, que precisamente vive en la zona rural.

La Necesidad de Cambios en las Condiciones Externas

3. La modernización de la agricultura y su contribución a la reactivación económica de ALC están condicionadas en gran medida a que se produzcan cambios en las condiciones del contexto internacional y que se priorice adecuadamente el sector agropecuario a nivel nacional.
4. Resulta fundamental encontrar nuevas alternativas de solución al problema de la deuda externa, y alcanzar un compromiso internacional que elimine substancialmente las restricciones y distorsiones al comercio agrícola, posibilitando que nuestros países se beneficien de sus mayores ventajas comparativas en la producción agrícola. Valoramos los resultados de la Reunión Ministerial del GATT en Punta del Este, que ha dado una base sólida a las negociaciones sobre comercio agrícola en la Ronda Uruguay; así como la declaración reciente de los países de la OCDE favorables a una reforma de sus políticas agrícolas y una normalización de las prácticas comerciales. Nos preocupa, sin embargo, la contradicción entre estos avances en el plano declarativo y la persistencia —y amenaza de agravamiento— de las prácticas proteccionistas. Declaramos que es urgente concretar la voluntad política mani-

festada en acciones efectivas, objetivo que ha sido reclamado reiteradamente por el grupo de Cairns, y consideramos que la ronda GATT en plena negociación ofrece una oportunidad excepcional para el logro de estos objetivos.

5. Facilitar una mayor liberalización y transparencia del comercio agrícola sería una contribución de la comunidad internacional al desarrollo económico y, por ende, a la paz social y estabilidad política en los países del hemisferio.

Asimismo, la reactivación de la economía regional redundaría en mayores importaciones y con ello un efecto beneficioso sobre las economías desarrolladas y de otros países en desarrollo, favoreciendo el restablecimiento de la economía mundial.

Ajustes Requeridos en las Políticas Internas Globales

6. La mayoría de nuestros países han venido realizando profundos y dolorosos ajustes para estabilizar sus economías y hacer frente al difícil contexto comercial y financiero. Los Ministros de Agricultura reiteramos nuestra convicción sobre la necesidad de realizar estos cambios estructurales en las economías de nuestros países siempre que éstos sean coincidentes con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico y que no penalicen a los sectores más postergados.
7. Las políticas macroeconómicas tienen una influencia cada vez más determinante sobre la agricultura. Es necesario asegurar que las mismas resulten coherentes con los objetivos de modernización agrícola, y que permitan potenciar las relaciones intersectoriales, eliminando sesgos y favoreciendo el crecimiento conjunto de la agricultura y la industria. Por ello, manifestamos la conveniencia de revisar los mecanismos institucionales de formulación de la política económica en muchos de nuestros países, a fin de asegurar una adecuada participación del sector público agropecuario en la definición de políticas económicas globales que afectan a la agricultura.
8. La modernización del sector público es una de las condiciones necesarias para la modernización agrícola en muchos de nuestros países, pues debe asegurarse que los servicios públicos y la actividad económica estatal alcancen standards competitivos, y que la función orientadora sobre la agricultura se cumpla eficien-

temente. Entre otras tareas, será necesario redefinir las áreas de acción estatal y mejorar la complementariedad con el sector privado; modificar las normas jurídicas que regulan la actividad pública; mejorar la capacidad gerencial y empresarial de la gestión oficial y favorecer la descentralización operativa donde sea conveniente. La cooperación técnica y financiera internacional debería otorgar prioridad a colaborar con nuestros países en esta tarea relevante.

Modificaciones en las Políticas Sectoriales Nacionales

9. Las políticas de incentivos que orientan el comportamiento de los agentes económicos requieren, en la mayoría de nuestros países, de una readecuación a un contexto económico global caracterizado por la competitividad creciente en los mercados y la escasez de recursos internos. Resulta necesario incrementar la eficiencia y competitividad de la agricultura, por lo cual las políticas sectoriales de precios, inversión, e impuestos deberán priorizar muy acabadamente las acciones promocionales, fomentar mecanismos de sana competencia privada, y favorecer una equitativa distribución de los ingresos. El fortalecimiento de las capacidades nacionales en análisis y evaluación de políticas agrícolas aparece como una tarea prioritaria que requerirá apoyo de los organismos internacionales.
10. Es necesario asegurar a los países de ALC el acceso continuo y creciente a las innovaciones tecnológicas, las cuales serán cada vez más determinantes de la competitividad en los mercados externos. El desarrollo de la biotecnología y otros adelantos científicos y tecnológicos con efectos potenciales enormes sobre la producción agrícola, señalan la necesidad de prepararnos para poder aprovecharlos adecuadamente. Pese a las dificultades existentes, debemos asegurar presupuestos adecuados y estables a nuestras instituciones de generación y transferencia de tecnología y propender a su mejoramiento organizativo y gerencial de manera que puedan hacer un uso más eficiente y efectivo de sus recursos humanos y financieros.

Asimismo, debemos profundizar la cooperación horizontal entre nuestros países y con los organismos financieros, y de cooperación técnica internacional, y revisar y replantear nuestras vinculaciones con el sistema internacional de tecnología, a fin de asegurar un uso más eficiente y coordinado de los recursos disponibles.

La acción conjunta entre los países de ALC es una de las mejores alternativas con que contamos para enfrentar este desafío, que por su naturaleza y magnitud excede las capacidades nacionales.

11. Una vez más deseamos renovar nuestro compromiso por eliminar la pobreza rural. Estamos convencidos que la marginación en que vive buena parte de los agricultores en muchos de nuestros países no podrá superarse con medidas aisladas y parciales, sino con acciones integrales que permitan a estos sectores incorporarse definitivamente al proceso de modernización. Nuestros esfuerzos deben dirigirse a la capacitación y organización de los campesinos a fin de permitirles un adecuado acceso al conocimiento y a los factores de producción —en especial la propiedad de la tierra, tecnología adecuada y crédito— que junto con el apoyo de infraestructura y mercadeo adecuados, constituyen elementos que asegurarán su desarrollo sostenido. El diseño de estrategias específicas que faciliten este proceso es un aspecto central de la estrategia global de modernización agrícola, pues permitirá aprovechar el efecto dinamizador sobre la economía, de mejores ingresos en la agricultura campesina.
12. La eliminación de la pobreza, especialmente en sus manifestaciones más extremas, debe contemplar también medidas específicas que atiendan a elevar la seguridad alimentaria de amplios estratos de la población, entendiéndola ésta como asegurar su acceso continuo a niveles adecuados y suficientes de alimentación y nutrición. Sabemos que una de las mejores formas de lograr este objetivo la constituyen los programas productivos que, a la par que aumentan la disponibilidad de alimentos, propician a través del empleo, la organización, la capacitación y la creación de infraestructura, una mayor capitalización y capacidad de demanda de las familias más empobrecidas, sobre todo campesinas.
13. Conscientes del papel relevante que corresponde a la mujer en el proceso global de desarrollo de nuestros países como elemento básico en la producción y el consumo de las unidades familiares y como agente fundamental en la difusión de mejorías en salud, bienestar y educación, alentamos su creciente participación en los programas de desarrollo rural y combate a la pobreza.
14. Reconociendo que la juventud constituye un extenso e importante segmento de la población rural, y que es una fuerza vital para el desarrollo de los países, se hace necesario fortalecer los esfuer-

zos para aumentar la capacitación y participación de los jóvenes rurales en la producción y en los programas agrícolas, contribuyendo así a su enraizamiento en el medio agropecuario y por ende al desarrollo integral de la familia rural.

15. Los organismos financieros internacionales deberían reforzar su contribución al desarrollo de la agricultura a través de un incremento de los flujos financieros de distinto tipo. Respecto a los programas de ajuste sectorial que desarrollan algunos de estos organismos, podrían constituir una buena alternativa para la financiación de los cambios requeridos para la modernización agrícola a condición de que los mismos se flexibilizaran y contemplaran las características y necesidades específicas de cada país y sus impactos en los distintos estratos productivos; con este propósito la representación del sector público agropecuario es esencial en el diseño de los programas de ajuste sectorial. Asimismo, dichos programas deberían incluir fondos para asistencia técnica en su elaboración y ejecución y programas de inversiones que hagan posible la instrumentación de los cambios acordados.

Papel de la Cooperación Internacional y la Integración Regional

16. La cooperación internacional se vería fuertemente potenciada y efectuaría una contribución sustancial al desarrollo de la agricultura en nuestros países, si los múltiples mecanismos existentes se reforzaran con mayores aportes de recursos técnicos, financieros y de otro tipo, y una mejor utilización de los mismos. Consideramos que tanto la reducción del proteccionismo agrícola como el incremento en la cooperación internacional constituiría un aporte trascendente hacia una mayor equidad y racionalidad en las relaciones económicas internacionales.
17. Destacamos una vez más que la integración económica regional en ALC, sea a través de los mecanismos institucionales existentes, o de otras alternativas con el mismo objetivo, es un instrumento clave en la búsqueda de soluciones a problemas que les son comunes. La modernización de la agricultura de nuestros países se acelerará si encaramos en forma conjunta acciones que nos permitan lograr unidos lo que no podemos obtener aisladamente. La reactivación del comercio intraregional, la concertación en las negociaciones comerciales, y la cooperación horizontal en el campo tecnológico, son sólo algunas de las múltiples acciones que debemos iniciar en el más breve plazo. Los organismos de cooperación

regional pueden y deben cumplir un papel primordial en apoyo de nuestros esfuerzos conjuntos en pro de la modernización agrícola y el desarrollo económico y social.

18. Nos preocupa especialmente el problema que enfrentan los países de menor desarrollo relativo de la región, particularmente los más pequeños, para movilizar los recursos humanos y financieros necesarios para el desarrollo de su sector agropecuario. El reducido tamaño económico de un buen número de países de América Latina y el Caribe constituye un serio limitante para lograr un adecuado acceso a la tecnología, efectuar las inversiones necesarias para solucionar el desarrollo de su infraestructura productiva y comercial y solucionar una serie de otros problemas que les impiden resolver las situaciones de pobreza rural que los afectan.

Si bien es responsabilidad de cada país el definir e implementar sus propias respuestas a estos problemas, es indudable que el desarrollo de emprendimientos conjuntos en áreas de interés común constituye un elemento central de cualquier estrategia orientada a lograr un mejor aprovechamiento de los escasos recursos de que disponen. Por ello hacemos un llamado especial a los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera, y a los demás países del hemisferio, para que den prioridad al apoyo a los países de menor desarrollo relativo y dimensión en ALC, impulsando muy especialmente acciones conjuntas entre grupos de ellos, a nivel subregional.

RECOMENDACION N° I

MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTOS:

Los documentos preparados por el IICA y que abarcan distintos aspectos de "La Modernización Agrícola, el Comercio Internacional y la Política de Precios en el Marco de la Integración Regional y la Actual Coyuntura Internacional".

CONSIDERANDO:

Que el debate de las ideas presentadas en dichos documentos en el seno de la CIMA ha sido enriquecedor sobre el papel fundamental del sector público agropecuario de los países en la orientación del proceso de desarrollo agrario;

Que es de interés especial para los gobiernos modernizar para hacer más efectivo y eficiente el sector público agropecuario;

Que los organismos internacionales tienen los medios para apoyar a los países en la modernización del sector público.

RECOMIENDA:

1. Que se instrumenten acciones tendientes a la modernización del sector público agropecuario.
2. Solicitar a los Organismos Internacionales de Financiamiento y a las Agencias de Cooperación, una reasignación de fondos para modernizar el sector público agropecuario a través de la incorporación de técnicas modernas de investigación científica, administración, gerencia e informática que hagan más eficiente el sector público agropecuario y más efectiva su relación con el sector privado.
3. Exhortar a las agencias de cooperación internacional a proveer mecanismos administrativos innovados, que permitan la capta-

ción de recursos humanos nacionales de alta calificación profesional, para fortalecer al sector público agropecuario en sus esfuerzos de modernización.

RECOMENDACION N° II

PROGRAMAS DE AJUSTE SECTORIAL

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTOS:

Los documentos de trabajo presentados como antecedentes generales para la Conferencia y en particular el referido a los Incentivos para la Modernización.

CONSIDERANDO:

Que el debate de las ideas presentadas en dichos documentos en el seno de la CIMA ha acrecentado el reconocimiento de la influencia significativa que las políticas macroeconómicas (monetarias, fiscales y de inversión pública de comercio y finanzas internacionales) tienen en el desempeño de la agricultura;

Que las necesidades de manejo de las economías en su conjunto, principalmente para cumplir compromisos externos, ha llevado a los países a implementar programas de ajuste en los que no se ha dado suficiente consideración a los aspectos de equidad y particularmente no se han valorizado los efectos negativos sobre los grupos urbanos y rurales más pobres;

Que la reestructuración de las economías de la región es una necesidad, pero que no puede lograrse plenamente sin una condición simultánea de ajuste de las economías de los países desarrollados, dentro de un marco de equidad.

RECOMIENDA:

1. A los gobiernos la necesidad de buscar una mayor articulación entre las políticas macroeconómicas —monetarias, fiscales, y

de inversión— y las sectoriales agropecuarias, de modo que se asegure la reactivación de la agricultura.

2. Que en dicho esfuerzo presten particular atención a la definición, instrumentación y ajuste de políticas de inversión para la agricultura que incentiven la inversión privada y la integración agroindustrial.
3. A los organismos financieros internacionales y agencias de cooperación técnico-financiera de los países desarrollados, que diseñen programas de ajuste estructural que restablezcan un flujo positivo de recursos de inversión y que no afecten negativamente a la agricultura, de acuerdo a las estrategias de los programas nacionales.
4. Al IICA, que gestione y dedique recursos para que en cooperación con todos los países miembros, los organismos financieros internacionales y las agencias de cooperación técnico-financieras de los países desarrollados, conduzca acciones de investigación y capacitación que fortalezcan la capacidad de los países para diseñar, instrumentar y ajustar las políticas y programas de inversión que hagan posible el desempeño esperado de la agricultura.
5. Que los organismos internacionales de Cooperación Técnica apoyen a los países de ALC en los estudios preparatorios para la presentación de solicitudes de créditos en programas de ajuste sectorial.

RECOMENDACION N° III

**APOYO A LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVESTIGACION
Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA**

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTOS:

Los documentos de trabajo presentados como antecedentes generales para la conferencia y el referido a la innovación tecnológica y el desarrollo agropecuario en particular.

CONSIDERANDO:

Las importantes contribuciones al desarrollo agrícola y el crecimiento económico efectuadas en el pasado por las instituciones nacionales de investigación agrícola y transferencia de tecnología;

La amplia evidencia disponible de que la existencia de instituciones nacionales fuertes, efectivas y estables constituye una condición necesaria para el desarrollo tecnológico del sector agropecuario;

La renovada importancia de la tecnología como elemento central dentro del proceso de modernización agropecuaria requerido como respuesta a la crisis que enfrentan los países de la región; y

Los cambios institucionales acaecidos en los últimos tiempos, particularmente el creciente interés e importancia del sector privado como participante activo del proceso de generación y transferencia de tecnología.

RECOMIENDA:

1. Que los gobiernos de América Latina y el Caribe mejoren y fortalezcan su apoyo a sus Sistemas Nacionales de Investigación y Transferencia de Tecnología, a nivel de productores, considerando la identificación e implementación de esquemas innovadores en el campo organizativo, operativo y financiero que aseguren movilizar, con eficiencia y armonía, todos los recursos públicos y privados para este tipo de actividades.

2. A los Organismos Financieros Internacionales y a las Agencias de Cooperación Técnico-Financiera que incrementen la disponibilidad de recursos destinados al financiamiento de proyectos de inversión en generación y transferencia de tecnología a nivel nacional, incluyendo financiamiento para el presupuesto operativo, lo cual asegurará un uso más eficiente de las mencionadas inversiones.
3. Que los programas nacionales y regionales de los organismos de investigación y transferencia de tecnología consideren prioritario que las innovaciones tecnológicas tengan en cuenta la conservación en el largo plazo de los recursos naturales (suelo y agua) de la Agricultura.
4. Que el IICA por sí, o conjuntamente con otros Organismos Internacionales de Cooperación Técnica y Financiera, apoye dichos esfuerzos nacionales, ya sea a través de la evaluación de políticas actuales, y proponga modelos y mecanismos alternativos, que armonicen las acciones de las Instituciones Nacionales de Generación y Transferencia de Tecnología con las necesidades de los diferentes estratos de productores, y apoyo en el diseño e instrumentación de proyectos específicos de fortalecimiento a dichas Instituciones.

RECOMENDACION N° IV

COOPERACION HORIZONTAL Y TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE TECNOLOGIA

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTOS:

Los documentos de trabajo presentados como antecedentes generales para la conferencia y el referido a la innovación tecnológica y el desarrollo agropecuario en particular.

CONSIDERANDO:

Que en muchos casos las necesidades de investigación de un país van mucho más allá de sus posibilidades económicas de inversión en este tipo de actividades;

Que por su propia naturaleza las actividades de investigación se prestan a esfuerzos conjuntos entre países que enfrentan problemas comunes;

Que en América Latina y el Caribe existe una amplia y exitosa experiencia con esfuerzos cooperativos de investigación basados en las ventajas comparativas de cada país participante;

Que dados los antecedentes histórico-culturales y las características agroecológicas de los países de la región, es posible identificar una amplia gama de oportunidades para la cooperación técnica horizontal en el área tecnológica.

RECOMIENDA:

1. Que se continúen e incrementen los esfuerzos encaminados a explotar oportunidades de cooperación horizontal en el campo científico y tecnológico.
2. Que los organismos financieros internacionales, y el BID en particular, continúen su apoyo al desarrollo de esfuerzos de cooperación horizontal y transferencia internacional de información y tecnología, estableciendo mecanismos de financiamiento más flexibles y de largo plazo que faciliten su institucionalización de manera que los países asuman paulatinamente la responsabilidad financiera de los mismos.
3. Que el IICA como organismo especializado en la agricultura del sistema interamericano continúe sus acciones relacionadas con la cooperación técnica horizontal y la transferencia internacional de información y tecnología, estableciendo acuerdos con los organismos financieros para asegurar la viabilidad de dichos programas en el largo plazo.
4. Que en dichos esfuerzos se enfatizen las acciones dirigidas a lograr un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país en la solución a problemas comunes a varios de ellos y se dé prioridad tanto al desarrollo de nuevas iniciativas en beneficio de los países de menor desarrollo relativo, como a la ampliación y consolidación de los esfuerzos ya en funcionamiento.

RECOMENDACION N° V

**ACTIVIDADES DEL SISTEMA DE GCIAI
Y OTROS CENTROS INTERNACIONALES DE INVESTIGACION
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTOS:

Los documentos de trabajo presentados como antecedentes generales para la conferencia y el referido a la innovación tecnológica y el desarrollo agropecuario en particular.

CONSIDERANDO:

Las importantes contribuciones realizadas por los Centros Internacionales de Investigación Agropecuaria del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (GCIAI) y otros centros internacionales de investigación de la región, al desarrollo agropecuario de la región;

La continuada necesidad de apoyo internacional que existe a nivel regional, particularmente frente a las restricciones presupuestarias resultantes de la crisis financiera que afecta a la mayoría de los países;

La natural complementariedad que existe entre las actividades de los centros internacionales y los esfuerzos de investigación y transferencia de tecnología a nivel nacional;

La conveniencia de lograr una mayor integración entre las actividades nacionales e internacionales y un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas de todas las instituciones involucradas.

RECOMIENDA:

1. A los gobiernos de América Latina y el Caribe que, reconociendo las contribuciones del Sistema de Investigación Agrícola Internacional al desarrollo agropecuario de la región, ejecuten políticas y acciones dirigidas a lograr un mayor aprovechamiento del mismo en beneficio de sus producciones agropecuarias.

2. Al Grupo Consultivo de la Investigación Agrícola Internacional y otros centros de investigación internacionales de la región realizar esfuerzos por mantener el apoyo presupuestario a las actividades de investigación vinculadas a los problemas que enfrentan los países de América Latina y el Caribe.
3. Que los centros internacionales de investigación vinculados a la región revisen sus prioridades de trabajo tomando en cuenta las necesidades tecnológicas de las distintas subregiones, particularmente en lo relacionado con los trópicos, los cultivos andinos de altura, la agricultura de temporal y el manejo de los recursos fitogenéticos; así como su futuro papel en la biotecnología y la posibilidad de que algunos sistemas nacionales sean invitados para aumentar su responsabilidad en algunas de las actividades que en el presente desarrollan dichos centros.
4. Que los organismos del Sistema Interamericano, particularmente el BID y el IICA, a través de su participación en el GCIAI y sus actividades colaborativas con los centros internacionales de dicho sistema, promuevan una mayor y más efectiva participación de la región en la orientación de las actividades de ese grupo consultivo.

RECOMENDACION N° VI

**DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGIA EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTOS:

Los documentos de trabajo presentados como antecedentes generales para la conferencia y el referido a la innovación tecnológica y el desarrollo agropecuario en particular.

CONSIDERANDO:

La creciente importancia de la investigación biotecnológica como fuente de nuevas tecnologías y productos requeridos para impulsar el proceso de modernización agropecuaria;

El relativo atraso existente en las disciplinas científicas básicas requeridas para el desarrollo de actividades en el campo de la biotecnología;

El alto costo de desarrollo tanto del recurso humano como de las infraestructuras físicas requeridas por este tipo de investigaciones;

Las dificultades que enfrentan aun los países de mayor tamaño relativo para hacer frente a un desarrollo autónomo más significativo en este campo;

La conveniencia y viabilidad comprobada de establecer mecanismos de cooperación horizontal en el área científico-tecnológica que aprovechen las ventajas comparativas de cada país, permitan la especialización y potencien el impacto de los recursos disponibles a nivel agregado.

La necesidad de establecer políticas claras que estimulen y ordenen las inversiones en estos campos y regulen sus aspectos esenciales.

RECOMIENDA:

1. A los gobiernos de América Latina y el Caribe reconocer la importancia de los nuevos desarrollos científicos-tecnológicos derivados de los avances en el campo de la biotecnología e instrumentar políticas y mecanismos legales e institucionales, que permitan aprovechar los beneficios de los mismos de acuerdo a las prioridades de desarrollo de cada país y el cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad para la salud humana y la protección del medio ambiente.
2. Que los organismos del Sistema Interamericano y el IICA en particular realicen actividades concretas en apoyo a los países en la definición e implementación de políticas dirigidas a la incorporación de los nuevos avances en biotecnología a su acervo tecnológico, así como a las necesidades de ajustes organizativos y gerenciales requeridos por los mismos.

3. Que como parte de estas actividades se refuercen las acciones dirigidas a revitalizar los programas de capacitación en ciencias agrícolas a nivel de postgrado, dando prioridad a los esfuerzos de carácter multilateral en las disciplinas vinculadas con el campo de la biotecnología y con las ciencias básicas que le sirven de soporte y respaldo.
4. Que conjuntamente a lo anterior y en cooperación con otros organismos internacionales relacionados al quehacer científico tecnológico, el IICA desarrolle actividades tendientes a lograr la unificación de criterios y propuestas de políticas referidas a la definición, protección y control de productos y tecnologías originados en los avances en el campo de la biotecnología.
5. Dada la importancia que esta problemática representa para la economía de los países de América Latina y el Caribe, se propone al IICA explorar mecanismos que permitan a los países de ALC participar de los progresos que se vislumbren en la biotecnología en su sentido más amplio.

RECOMENDACION N° VII

**APOYO TECNOLOGICO A LOS PAISES
DE MENOR DESARROLLO RELATIVO**

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTOS:

Los documentos de trabajo presentados como antecedentes generales para la Conferencia y en particular el referido a la innovación tecnológica y el desarrollo agropecuario.

CONSIDERANDO:

Que en la región existe un buen número de países que, por su reducido tamaño, están en la imposibilidad de dedicar individualmente recursos humanos y financieros suficientes para la modernización de su sector agrícola;

Que los resultados de la comunidad investigativa internacional serán menos accesibles a estos países de tamaño pequeño, tanto por razones relacionadas con los derechos de propiedad de la nueva tecnología como por la escasez de infraestructura investigativa a nivel nacional;

Que la actual crisis económica traerá como consecuencia un debilitamiento aún mayor de los ya frágiles sistemas de investigación nacionales en los países más pequeños;

Que en el futuro, los centros internacionales de investigación y los países más desarrollados de la región dispondrán de un mayor número de tecnología que serán útiles a los países más pequeños.

RECOMIENDA:

1. A los centros internacionales de investigación, que incrementen sus esfuerzos para impulsar una modernización de la agricultura en los países más pequeños y menos desarrollados de la región.
2. Que la Comunidad Investigadora Internacional apoye y fortalezca los mecanismos regionales existentes para asegurar que estos países más pequeños y menos desarrollados sean capaces de conducir investigaciones y recibir, adaptar y utilizar los resultados del sistema internacional de investigación.

RECOMENDACION N° VIII

APOYO A LA INTEGRACION REGIONAL Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

VISTO:

El documento sobre el tema No. 4 "Cooperación Internacional e Integración Regional: Opciones ante la Crisis Comercial y el Desarrollo Agrícola".

CONSIDERANDO:

Que el comercio internacional de productos e insumos agrícolas es un mecanismo importante para el fomento y modernización del sector;

Que el perfeccionamiento del comercio internacional requiere compromisos concretos para mejorar el acceso y progresivamente eliminar todas las formas de subsidio que afecten negativamente el comercio internacional;

Que los esfuerzos de los países ALC por incentivar sus esquemas de integración regional y subregional también contribuyen a los objetivos anteriores y constituyen una nueva forma de cooperación y de reinserción en el comercio inter e intraregional;

Que el éxito de estos esfuerzos depende en gran medida de un buen espíritu de equidad y cooperación entre los países desarrollados y en vías de desarrollo y dentro de éstos de aquellos de menor desarrollo económico y relativo.

Que, al lanzar las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, la declaración ministerial de Punta del Este recogió el consenso de todos los países participantes sobre los términos de referencia de las dichas negociaciones, en especial en lo que respecta al sector agropecuario;

Que todo lo anterior debe concretarse en políticas, programas y proyectos que permitan y sean conducentes a acciones coordinadas en materia de integración económica y de comercio multilateral;

Que los países ALC, para participar en las negociaciones comerciales, deben fortalecer su estructura institucional en los sectores público y privado, preparar sus cuadros técnicos y contar con la información analítica necesaria.

RECOMIENDA:

1. A los Gobiernos y países de ALC que den su apoyo a los distintos esquemas de integración regional y subregional y a los esfuerzos por perfeccionar y establecer normas más equitativas para el comercio internacional en general y el de productos e insumos agrícolas en particular.

2. A los organismos internacionales, en el campo de su competencia, que fortalezcan sus acciones de apoyo a los países en las iniciativas anteriores.
3. Que el IICA solicite apoyo y recursos a los organismos internacionales, para permitirle ofrecer cooperación técnica a dichas iniciativas, a través del desarrollo analítico pertinente y la capacitación de cuadros técnicos nacionales sobre aspectos técnicos de la participación en el GATT.

RECOMENDACION N° IX

**ESTUDIO DE ESTRATEGIAS PARA LA
MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA**

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

CONSIDERANDO:

Que en la presente Conferencia se ha relevado la importancia que tienen las políticas macroeconómicas y sectoriales que deberán orientar nuestra agricultura hacia una modernización selectiva, adaptándola a la difícil situación actual de las economías latinoamericanas y del comercio internacional;

Que existe la necesidad de vincular reformas económicas en materia de precios, de crédito y de tecnología, con políticas de inversión que demandan una mayor participación de los organismos internacionales;

Que esas políticas demandan la acción conjunta de los países de América Latina y el Caribe;

Que el IICA ha establecido y dotado de los recursos necesarios a los Programas que integran el Plan de Mediano Plazo, uno de cuyos propósitos es el análisis y el intercambio de experiencias en materia de estrategias alternativas;

Que los países de la región precisen de análisis detallados para formular y diseñar políticas coherentes con los objetivos de ajuste estructural y de desarrollo agropecuario;

Que la FAO está realizando un estudio sobre los problemas mencionados en los considerados anteriores, en cumplimiento de la resolución tomada en la XIX Conferencia Regional de FAO celebrada en Barbados en agosto de 1986.

RECOMIENDA:

1. Que el IICA continúe colaborando con FAO y, a través de los programas respectivos, junto con el análisis y las recomendaciones que se han propuesto realizar, se tomen en cuenta los siguientes objetivos:
 - a. Las estrategias requeridas para la modernización agrícola en nuestros países deben comprender, entre otros factores, la consolidación del proceso de reforma agraria, el aumento de la rentabilidad, precios, crédito, tenencia y/o propiedad de la tierra, transferencia y adopción de tecnología, participación del sector privado, y complementariedad entre las políticas sectoriales y las políticas fiscales, monetarias y cambiarias;
 - b. estrategias regionales e internacionales para la movilización de recursos financieros para el desarrollo agropecuario, provenientes del ahorro doméstico, y de los organismos internacionales de financiamiento;
 - c. estrategias que permitan a los países de ALC tomar las decisiones más convenientes en las negociaciones comerciales internacionales en función de la diversidad de sus economías y las diferencias entre sus ventajas comparativas.
2. Que los resultados sirvan como marco para que el IICA priorice y fortalezca la asistencia técnica que los países requieren, para la modernización de la agricultura y el fomento del comercio exterior de sus productos agropecuarios.

RECOMENDACION N° X

**PLAN ESTRATEGICO DE ACCION CONJUNTA DE
REVITALIZACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

La NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA,

CONSIDERANDO:

Que las declaraciones y recomendaciones formuladas en esta Novena Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura abarcan una amplia gama de temas e iniciativas y están dirigidas a varias regiones, subregiones, organizaciones, así como a países miembros;

Que todos los países del hemisferio están de acuerdo en la necesidad de reactivar y modernizar la agricultura, y con este propósito han expresado su disposición para coordinar su trabajo en los niveles regional y subregional, y para incrementar la cooperación Norte-Sur.

Que la cooperación internacional técnica y financiera debe establecerse cada vez más sobre una base multilateral antes que solamente nacional, a fin de asegurar un mayor efecto sobre la economía nacional, una mayor eficiencia y un efecto multiplicador más amplio de los recursos involucrados;

Que los organismos técnicos especializados, los gobiernos nacionales y otras instituciones han realizado y continúan realizando estudios técnicos sobre los problemas de la agricultura y el desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe, proporcionando una excelente base para la concepción de acciones conjuntas para revitalizar el sector agropecuario;

Que existe una necesidad de carácter operativo para un marco de referencia que sea coherente con las iniciativas existentes, y con otras nuevas, para revitalizar el sector agropecuario en los países de América Latina y el Caribe;

Que dicho marco contribuirá a garantizar que nuestras recomendaciones en acción sean coordinadas para lograr un máximo de complementariedad y sinergia;

Que existe la necesidad de establecer un marco de referencia que dé impulso al ulterior desarrollo de cada una de las áreas programáticas del Plan de Mediano Plazo del IICA; y

Que la priorización y la coordinación de acciones, de acuerdo con ese marco, facilitarán las decisiones de los países donantes y de las instituciones financieras internacionales, y servirán para atraer fondos y hacer un mejor uso de ellos.

RECOMIENDA:

1. A la JIA que encomiende al IICA la elaboración como organismo especializado del Sistema Interamericano, en colaboración con los países miembros, los demás organismos del Sistema Interamericano y otros organismos especializados, de un plan estratégico de acción conjunta en apoyo de la revitalización agrícola y del desarrollo económico de América Latina y el Caribe, basado en los lineamientos mencionados anteriormente y que se concentre en:
 - i. las acciones conjuntas entre países, en los niveles regional y subregional, para resolver problemas concretos;
 - ii. lograr la máxima complementariedad y sinergia de las diversas iniciativas para revitalizar el sector;
 - iii. la necesidad de ayuda financiera y técnica de los países donantes y organismos;
 - iv. los mecanismos propuestos para la coordinación interinstitucional;
 - v. el establecimiento de prioridades de las acciones e iniciativas conjuntas de modo que se aprovechen mejor los recursos disponibles.
2. Que el proyecto de Plan se presente para consideración del Comité Ejecutivo en su reunión ordinaria que se celebrará en 1988 como una etapa preliminar a su aplicación.
3. Que la JIA solicite al IICA que éste busque los recursos necesarios para financiar la elaboración del mencionado Plan.

PAISES SIGNATARIOS Y JEFES DE DELEGACION

ANTIGUA Y BARBUDA

Hilroy Humphreys
Ministro de Agricultura,
Pesca y Vivienda

ARGENTINA

Ruy de Villalobos
Subsecretario de Economía
Agraria

BARBADOS

Warwick O. Franklin
Ministro de Agricultura,
Alimentación y Pesca

BOLIVIA

José G. Justiniano Sandoval
Ministro de Asuntos
Campesinos y Agropecuarios

BRASIL

Iris Resende Machado
Ministro de Agricultura

CANADA

John Wise, P.C., M.P.
Ministro de Agricultura

COLOMBIA

Luis G. Parra Dussán
Ministro de Agricultura

COSTA RICA

Oswaldo Pandolfo
Viceministro de Agricultura

CHILE

Emilio Madrid
Presidente Ejecutivo
Instituto de Investigaciones
Agropecuarias

DOMINICA

Charles A. Maynard
Ministro de Agricultura,
Comercio, Industria y
Turismo

ECUADOR

Marcos Espinel Martínez
Ministro de Agricultura y
Ganadería

EL SALVADOR

Carlos Aquilino Duarte Funes
Ministro de Agricultura y
Ganadería

ESTADOS UNIDOS

Richard E. Lyng
Secretario de Agricultura

GRENADA

Denis Noel
Secretario Permanente
Encargado
Ministerio de Agricultura

GUATEMALA

Rodolfo Estrada Hurtarte
Ministro de Agricultura,
Ganadería y Alimentación

GUYANA

Patrick L. McKenzie, A.A.
Ministro de Agricultura

HAITI

Gustave Menager
Ministro de Agricultura,
Recursos Naturales y Desarrollo
Rural

HONDURAS

José Montenegro
Viceministro de Recursos
Naturales

JAMAICA

Percival Broderick
Ministro de Agricultura

MEXICO

Eduardo Pesqueira Olea
Secretario de Agricultura y
Recursos Hidráulicos

NICARAGUA

Salvador Mayorga Sacasa
Primer Viceministro de
Desarrollo Agropecuario y
Reforma Agraria

PANAMA

Cayo Julio Rodríguez
Viceministro de Desarrollo
Agropecuario

PARAGUAY

Luis Alberto Alvarez
Director de Investigación y
Extensión Agropecuaria
y Forestal

PERU

Guillermo Burga Ortiz
Director Ejecutivo
Proyecto Planificación Agrícola
y Desarrollo Institucional
(PADI)

REPUBLICA DOMINICANA

Juan Francisco Grullón
Subsecretario de Investigación,
Extensión y Capacitación
Agropecuaria

SANTA LUCIA

Ferdinand Henry
Ministro de Agricultura, Tierras,
Pesca, Trabajo y Cooperativas

ST. KITTS Y NEVIS

Hugh C. Heyliger
Ministro de Agricultura, Tierras,
Vivienda y Desarrollo

**SAN VICENTE Y LAS
GRANADINAS**

Marcus de Freitas
Ministro de Comercio, Industria
y Agricultura

SURINAME

Cornelis S.H. Ardjosemito
Ministro de Agricultura, Cría
y Pesca

TRINIDAD Y TOBAGO

Lincoln Myers, M.P.
Ministro de Producción
Alimenticia, Explotación
Marina, Silvicultura y el
Ambiente

URUGUAY

Pedro Bonino Garmendia
Ministro de Ganadería,
Agricultura y Pesca

VENEZUELA

Felipe Gómez Alvarez
Ministro de Agricultura y Cría

PAISES OBSERVADORES PERMANENTES

BELGICA**ISRAEL****COREA****ITALIA****ESPAÑA****JAPON****FRANCIA****REPUBLICA FEDERAL
DE ALEMANIA**

ORGANISMOS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

**BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION
Y FOMENTO (BIRF)**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE (CEPAL)**

CONSEJO MUNDIAL DE LA ALIMENTACION (CMA)

**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO
AGRICOLA (FIDA)**

**ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO)**

ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT)

ORGANISMOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

**CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE INVESTIGACION
Y ENSEÑANZA (CATIE)**

COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES (CIM)

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA (IICA)**

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS)

ORGANISMOS OBSERVADORES

**CARIBBEAN AGRICULTURAL RESEARCH AND
DEVELOPMENT INSTITUTE (CARDI)**

CARIBBEAN COMMUNITY SECRETARIAT (CARICOM)

**CENTRO INTERNACIONAL DE AGRICULTURA
TROPICAL (CIAT)**

**CENTRO REGIONAL DE EDUCACION DE ADULTOS
Y ALFABETIZACION FUNCIONAL PARA
AMERICA LATINA (CREFAL)**

**CONSEJO ASESOR IBEROAMERICANO DE
JUVENTUDES RURALES (CAIJR)**

INSTITUTO DE COOPERACION IBEROAMERICANA (ICI)

**INTERNATIONAL FEDERATION OF AGRICULTURAL
PRODUCERS**

**INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH
INSTITUTE (IFPRI)**

OFFICE INTERNATIONAL DES EPIZOOTIES (OIE)

**ORGANISMO INTERNACIONAL REGIONAL DE
SANIDAD AGROPECUARIA (OIRSA)**

ORGANIZATION OF EASTERN CARIBBEAN STATES

RADIO NETHERLANDS TRAINING CENTRE (RNTC)

**SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO
GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA
CENTROAMERICANA (SIECA)**

ORGANISMOS CANADIENSES

**AGENCIA CANADIENSE DE DESARROLLO
INTERNACIONAL (ACDI)**

AGRICULTURAL INSTITUTE OF CANADA

**AGRICULTURAL INTERNATIONAL DEVELOPMENT
ASSOCIATES OF CANADA (AICDAC)**

CANADIAN SEED TRADE ASSOCIATION

CO-OPERATIVE UNION OF CANADA

**GUELPH INTERNATIONAL DEVELOPMENT
CONSULTANTS**

**INSTITUTO DE DESARROLLO INTERNACIONAL Y
DE COOPERACION (IDIC – UNIVERSIDAD DE
OTTAWA)**

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

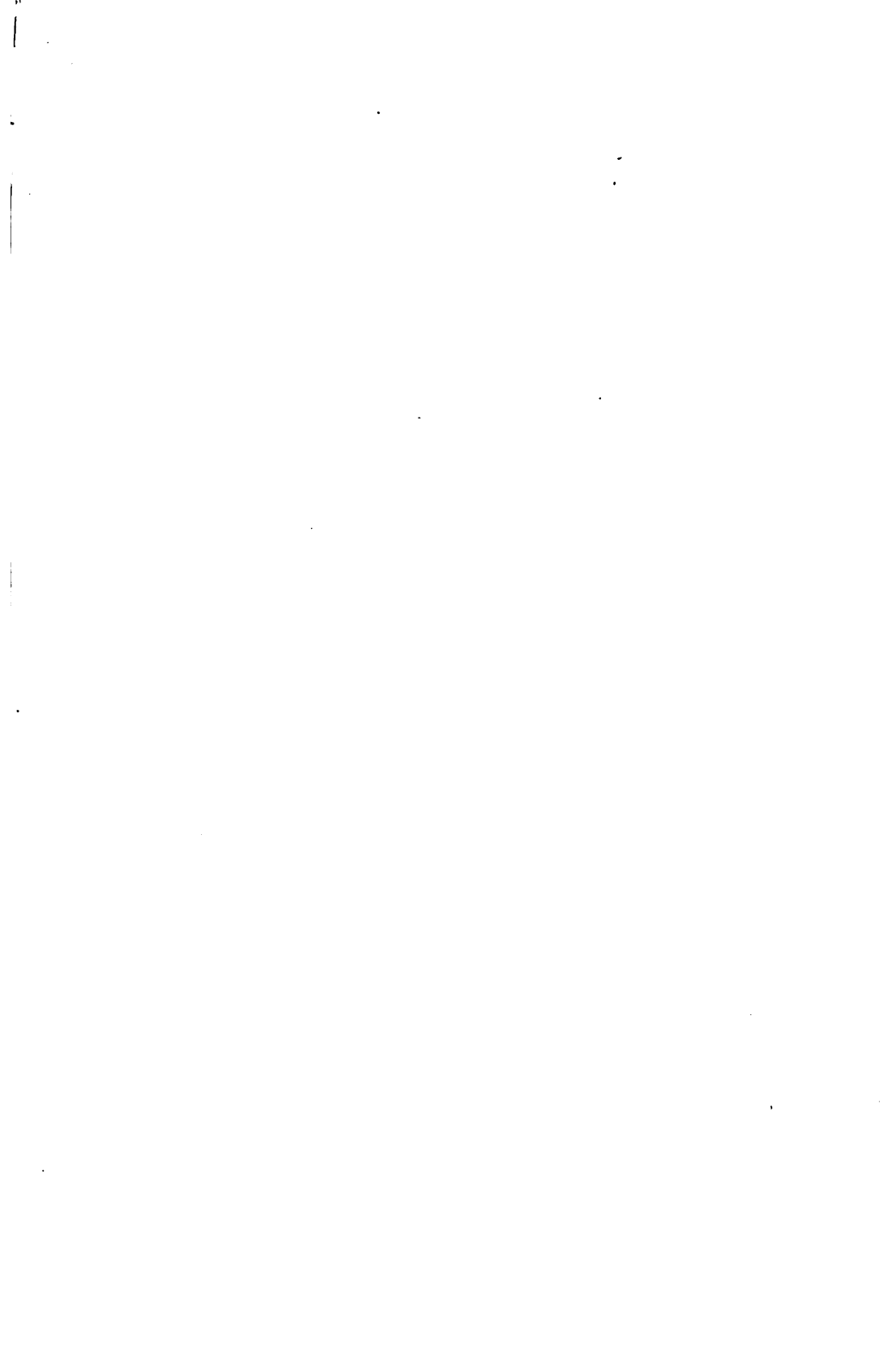
NATIONAL FARMERS' UNION

RURAL DEVELOPMENT CORPORATION

UNIVERSITY OF GUELPH

WORLD FOOD DAY ASSOCIATION OF CANADA

*Este libro se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en octubre de 1987.
Tirada: 3 000 ejemplares
Coronado, Costa Rica*



ISBN 92 9039 136 7

ISSN 0253 4746

A1/CR-87-13

Este libro contiene los documentos de trabajo, preparados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que constituyeron los antecedentes y el marco conceptual de la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, efectuada en Ottawa, Canadá a comienzos de setiembre de 1987. Incluye, asimismo, la Declaración y Recomendaciones de esa Conferencia, que representan el consenso de los Ministros de Agricultura en cuanto a una estrategia de revalorización y modernización de la agricultura en América Latina y el Caribe.

La tesis implícita en las propuestas y documentos emanados de aquella reunión es que una reactivación del sector agropecuario, a través de aumentos de productividad y eficiencia, tiene un impacto favorable en el balance externo, reduce las presiones inflacionarias, tiene un importante efecto multiplicador sobre el resto de la economía y ejerce una influencia benéfica sobre los sectores más pobres de la población, que precisamente viven en la zona rural.

Consciente de la importancia que pueden tener estos materiales para la discusión teórica y para la implementación de acciones que favorezcan la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe, el IICA se complace, al presentar este volumen, en iniciar el cumplimiento del "mandato de Ottawa".

