

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

4

ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION  
AGROPECUARIA EN LA SUBREGION ANDINA  
Y AREAS DE ACCION CONJUNTA

(Versión revisada)  
Abril 1989

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA

C0003191

~~315000001~~

IICA

EII

IS9E

## ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION AGROPECUARIA EN LA SUBREGION ANDINA Y AREAS DE ACCION CONJUNTA

### RESUMEN

Los aspectos centrales del documento son dos:

- Las bases de la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario; aquí se presentan cuatro objetivos que caracterizan el escenario esperado para el final del siglo y ocho elementos centrales de la estrategia que deben salir del marco para las políticas que adoptarán los países en el contexto de la integración subregional.
- Las áreas de acción conjunta; en las cuales el trabajo cooperativo de los países organizado en ocho programas potenciará la acción que realice cada país.

En esencia, el documento reconoce que el modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones de los países de la región, si bien permitió altas tasas de crecimiento durante las décadas pasadas, discriminó desfavorablemente contra la agricultura. La aparente bonanza que se vivió en las décadas previas a la actual, expresada en términos agregados, impidió que se percibiera en forma clara las implicaciones de la consolidación de una estructura dualista en la agricultura, y las de una excesiva emigración rural hacia unas pocas ciudades en las cuales se concentró el acelerado proceso de urbanización, asimismo impidió que se percibiera la gestación de una pobreza generalizada en el medio rural. Esta situación se ha agravado en la presente década pues los países se enfrentan actualmente a una crisis de balanza de pagos y deuda externa y a una creciente inseguridad en el campo, resultante del avance del terrorismo y narcotráfico.

La tesis central del documento plantea que, en ese contexto, una reactivación de la agricultura puede contribuir a reducir el impacto de la crisis y promover el desarrollo. Dicho esfuerzo de reactivación debe darse predominantemente a nivel nacional, para lo cual se debe: 1) corregir el sesgo de las políticas macroeconómicas contrarias a la agricultura; 2) reducir la desarticulación institucional entre el Estado y los diversos grupos de la sociedad civil; y, 3) reducir las desarticulaciones entre las entidades encargadas del diseño y las responsables de la

ejecución de las políticas. Pero además, se plantea que es necesario complementar esos esfuerzos nacionales con uno a nivel subregional que fortalezca el proceso de integración con la armonización de políticas para la agricultura y la realización de acciones conjuntas que apoyen el proceso de reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural.

El documento contiene una introducción, cuatro capítulos y un anexo.

El Capítulo Primero presenta un diagnóstico de la situación del sector agropecuario a nivel nacional y subregional, y se destacan las diferencias y similitudes de la agricultura y de su contribución a las economías nacionales. Se incluye además un recuento de algunas políticas macroeconómicas y sectoriales utilizadas por los países dentro del marco del proceso de industrialización que afectaron el desarrollo de la agricultura. El análisis se refiere principalmente a las políticas macroeconómicas que han influenciado la agricultura subregional, entre las que cabe destacar la política cambiaria, la tasa de interés, el crédito, los precios y los salarios. Asimismo, se sustenta que una combinación de varias políticas orientadas al desarrollo del sector industrial también han producido efectos importantes sobre la agricultura. Además, se identifican los cambios recientes en las condiciones de las economías, como la desaceleración del desarrollo, la rápida emigración de la población del campo a la ciudad, el crecimiento del sector informal de las economías subregionales, el crecimiento irregular de las exportaciones, la inflación, el crecimiento del comercio ilegal y el terrorismo en algunos países, el incremento de la deuda externa, y la caída en las inversiones y en los salarios.

El Capítulo Segundo analiza las diferentes características del desarrollo del sector agropecuario de los países de la Subregión, así como en sus distintos aportes a las exportaciones y al empleo en cada una de las economías nacionales. También alude a las limitaciones en la contribución del sector agropecuario a la economía global de cada una de las naciones, a su relación con los esfuerzos de industrialización y al tratamiento que ha correspondido a la agricultura bajo esta estrategia de desarrollo. Se abordan los cambios en las condiciones del contexto nacional e internacional y se recoge la necesidad de reformular las estrategias de desarrollo. Así, se hace referencia tanto a la crisis de los años ochenta y sus

manifestaciones negativas en la producción, los ingresos, el crecimiento de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio, como a la urgencia de encontrar una estrategia que permita, entre otros, un aporte positivo a la balanza de pagos, al incremento del empleo, a la ampliación del mercado externo y a la estabilización de los precios. Se plantea que la agricultura está en condiciones de hacer una contribución importante a estos propósitos.

Se reconoce asimismo que existe una clara relación entre alimentos y pobreza. Los pobres rurales y urbanos dedican una parte muy importante de su ingreso a la adquisición de alimentos. Estos, para este grupo social, conforman el principal componente de sus salarios, y los cambios en su disponibilidad y precios tienen efectos de gran importancia en el ingreso real. Por estos motivos es indispensable plantear, tanto en el corto como en el mediano plazo, las medidas requeridas para lograr un balance apropiado entre precios que incentiven la producción agrícola y programas de compensación para compradores de alimentos de bajos ingresos.

Por otra parte, se reconoce que el rápido crecimiento económico del pasado no ha venido acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso y que, paradójicamente, el incremento de la demanda ha estado acompañado por un alto nivel de inflación fundamentalmente de productos alimenticios, lo que ha producido una disminución en el ingreso real de los sectores pobres, quienes dedican gran parte de su ingreso disponible a la adquisición de alimentos. De igual manera, los efectos del crecimiento económico sobre el sector rural han sido más favorables para el sector moderno de la agricultura que para el sector campesino, debido a que este sector, por su limitado acceso a los factores de producción, tiene menor capacidad de generación de excedentes. Por lo tanto, para lograr que una estrategia de reactivación del sector produzca efectos multiplicadores en la economía, es prerequisite que se reoriente el gasto público para el mejoramiento de las condiciones de pobreza urbana y rural.

El Capítulo Segundo termina analizando los intentos de los países para adecuarse a la nueva situación, lo que se ha hecho a base de reducir el déficit externo y de realizar ajustes estructurales.

El Capítulo Tercero plantea los objetivos y los elementos centrales de la estrategia de reactivación

agropecuaria en la Subregión Andina. Los objetivos configuran el escenario deseable para finales del siglo en términos de: 1) incrementar la oferta agropecuaria y agroindustrial a costos unitarios bajos, preservando la capacidad productiva de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente; 2) ampliar la demanda y asegurar el consumo de alimentos de los grupos sociales nutricionalmente vulnerables; 3) participar más eficientemente en el mercado internacional, con mayores exportaciones agropecuarias y agroindustriales y con una sustitución eficiente de sus importaciones; y 4) fortalecer el proceso de desarrollo de la economía campesina, potenciando su capacidad productiva y asegurando un mayor acceso a los beneficios generados por ella.

El capítulo también presenta ocho elementos centrales mediante los cuales la agricultura puede potenciar su contribución al desarrollo económico y bienestar social.

1. La adopción de incentivos macroeconómicos y sectoriales apropiados para la producción agropecuaria. Esto implica la necesidad de revisar las políticas cambiarias, arancelarias, de subsidios, crédito y precios, con el fin de corregir los sesgos que han tenido en contra de la agricultura, y dentro de ella, en contra de la economía campesina; así como para propender a un uso eficiente de los recursos productivos. Además, se reconoce la necesidad de buscar la armonización de políticas entre países, para evitar que efectos de políticas en países vecinos cancelen los esfuerzos internos que se hagan en cada país.
2. Una estrategia de desarrollo tecnológico elaborada desde la perspectiva de las necesidades de las mayorías rurales y la protección del medio ambiente. Se reconoce que el desarrollo tecnológico continuará ligado principalmente al material genético, y secundariamente a los agroquímicos y la mecanización; que el apoyo estatal ha privilegiado a la investigación agropecuaria, mientras que la transferencia de tecnología ha sido menor; que las políticas macroeconómicas tienen una influencia decisiva en el proceso de adopción tecnológica, favoreciéndolo o desincentivándolo; que la tecnología generada ha privilegiado en mayor proporción a la agricultura comercial y en menor escala a la agricultura campesina; y que, posiblemente debido a la inestabilidad económica

y social y la necesidad de buscar rápida rentabilidad en la agricultura, la demanda por tecnología ha sido más intensa para los cultivos de ciclo corto que para los de ciclo más permanente.

3. Una estrategia económica que fortalezca los eslabonamientos entre la agricultura y la industria, desarrollando elementos multiplicadores en las zonas rurales. Se debe tener en cuenta tanto las ventajas comparativas como las protecciones efectivas para los sistemas de producción agroindustrial. La industrialización rural es una política difícil de seguir pero puede incentivarse a partir de recursos, habilidades e intereses locales, con apoyo del sector público en acciones de infraestructura, transporte y energía.
4. La racionalización del proceso de ocupación productiva de las regiones ecológicamente más frágiles, como la Amazonía y la región alto-andina; y que dicha racionalización se base en la sostenibilidad de la capacidad productiva de los recursos naturales y en el mantenimiento de la calidad del medio ambiente.
5. El establecimiento de una estrategia de comercio agropecuario que incentive la sustitución de importaciones y fomente la diversificación de las exportaciones; y además, que considere las ventajas comparativas y busque negociar una reducción en el proteccionismo de los países desarrollados. Se reconoce que los objetivos del comercio exterior sólo se alcanzarán a través de una corrección de distorsiones de las políticas internas: tasas de cambio y excesiva protección industrial y a través de una decidida negociación en foros internacionales como el GATT y regionales como la ALADI, entre otros. Igualmente, se reconoce que es necesario promover el desarrollo de subsectores específicos de exportación desde los países del grupo andino; y que se debe apoyar a los países en el mejoramiento de sus sistemas nacionales de abastecimiento y comercialización de alimentos en los ámbitos rural y urbano, y promoviendo la cooperación técnica recíproca.
6. El desarrollo de la economía campesina requiere de políticas diferenciadas que incorporen la heterogeneidad existente en su interior. Para ello sus características deben ser: flexibilidad para adecuarse

a las peculiaridades socioculturales de los diversos grupos sociales; participación de la comunidad organizada; y descentralización del proceso de toma de decisiones. La implementación de este tipo de política requiere la creación o el fortalecimiento de fondos específicos de inversión adecuados a las características de la economía campesina; fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de los organismos nacionales responsables por la promoción campesina y el desarrollo rural; y la constitución de un mecanismo para la recuperación y el intercambio de experiencias entre los países.

7. La asistencia alimentaria y nutricional dirigida a grupos extremos marginales en el sector urbano, a trabajadores agrícolas sin tierra y a pequeños agricultores, que considere la implantación de mecanismos menos costosos y mejor focalizados hacia esa población meta, y que reemplace el uso indiscriminado de subsidios al consumo. Esta política debe a su vez implementar mecanismos de vigilancia alimentaria y nutricional, así como el monitoreo del impacto de las políticas macroeconómicas sobre las poblaciones vulnerables, detectar las posibilidades y promover cambios en los hábitos de consumo, orientándolos hacia las alternativas productivas de la economía campesina.
  
8. La reforma y modernización del sector público agropecuario debe contribuir a reducir las desarticulaciones institucionales entre sector público y privado y entre entidades encargadas del diseño y aquellas responsables de la ejecución de políticas. El énfasis deberá estar en desarrollar una nueva dinámica de apoyo al proceso de reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural, que se caracterice por la descentralización del proceso de toma de decisiones y por la incorporación en el mismo de mecanismos que permitan la participación de los agricultores comerciales y campesinos.

Estos ocho elementos estratégicos se han definido a su vez en términos de tres niveles. En un primer nivel se agrupan los cinco primeros elementos, los cuales están referidos a incrementar la oferta agropecuaria y agroindustrial y a mejorar su comercio. En un segundo nivel se consideran la economía campesina y la seguridad alimentaria, ambos tienen un carácter integrador ya que



combinan aspectos de los elementos estratégicos del primer nivel con otros referidos a la demanda y consumo alimentario. En un tercer nivel se considera el papel del Sector Público Agropecuario y sus relaciones con el sector privado, este elemento de la estrategia se articula con los otros siete y los complementa.

Finalmente el Capítulo Cuarto presenta las áreas de acción conjunta, las cuales se generan a partir de la identificación de problemas comunes que pueden ser objeto de tratamiento operacional conjunto para su superación; su contenido se define con base en los elementos centrales de la estrategia que le competen. Ellas incorporan aspectos que corresponden a más de un elemento estratégico, y toman en consideración aspectos más concretos referidos a la organización institucional presente en varios países de la Subregión, así como a la orientación que está teniendo el financiamiento internacional.

A partir de esas consideraciones, y con base en las consultas realizadas en los cinco países, se definieron ocho áreas de acción conjunta, las cuales para propósitos operativos se plantean como programas de cooperación en:

A. Fortalecimiento Institucional en Políticas para la Agricultura.

En una primera etapa se plantea que este programa aborde el tema del fortalecimiento de la capacidad nacional y subregional en análisis, asesoramiento y toma de decisiones para el diseño y ejecución concertada de políticas para la reactivación y desarrollo agropecuario de los países andinos.

B. Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria

Inicialmente el programa prevé la consolidación de la cooperación en investigación y transferencia de tecnología agropecuaria entre los países de la subregión.

C. Desarrollo Agroindustrial en el Medio Rural

Inicialmente, el programa prevé ofrecer el apoyo necesario a la transformación artesanal y agroindustrial en el medio rural.

#### D. Medio Ambiente y Recursos Naturales

El programa enfrentará problemas comunes entre los países relacionados con el deterioro ecológico de la Amazonía y las regiones alto-andinas, así como los efectos nocivos al medio ambiente derivados de la producción y transformación de los cultivos destinados al narcotráfico.

#### E. Comercio Agropecuario.

Los temas a desarrollarse prioritariamente serán: a) el fortalecimiento de la capacidad institucional para las negociaciones comerciales internacionales; b) la diversificación de exportaciones en frutas y hortalizas; y c) la cooperación en el abastecimiento y comercio interno de productos agropecuarios.

#### F. Sanidad Vegetal y Animal

Los temas previstos son: a) prevención, control y erradicación de las moscas de la fruta; b) cooperación para el combate de la fiebre aftosa, y c) fortalecimiento de la red andina de laboratorios de salud animal.

#### G. Promoción Campesina y Desarrollo Rural

Los componentes iniciales de este programa son: a) contribuir a la formación y funcionamiento del Fondo Andino de Desarrollo Rural; b) consolidación de procesos de formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo campesino; y c) contribuir a la formación y funcionamiento de la Red Andina de Desarrollo Rural.

#### H. Asistencia Alimentaria Directa

El tema inicial es el fortalecimiento institucional para el desarrollo autosostenido de la capacidad nacional y subregional para generar y ejecutar programas de asistencia alimentaria y nutricional directa orientados a grupos urbanos y rurales de extrema pobreza.

<p><b>EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA SUBREGION ANDINA</b></p>	<p><b>A. LA AGRICULTURA Y SU EVOLUCION</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La situación regional y las diferencias entre países: breve caracterización.</li> <li>2. Importancia del sector agropecuario y factores que limitan su contribución al desarrollo.</li> <li>3. Las políticas macroeconómicas y sectoriales y el sistema institucional.</li> </ol> <p><b>B. CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DEL CONTEXTO: LA DECADA DE LOS OCHENTA.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evolución de las principales variables globales: retroceso general y complejidad creciente.</li> <li>2. Inseguridad y narcotráfico.</li> <li>3. El contexto sub-regional.</li> </ol>
---	---

<p><b>NECESIDAD DE UN NUEVO PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO</b></p>	<p><b>A. EL PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: INTERPRETACION Y POTENCIALIDADES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consideraciones generales sobre la contribución sectorial y limitaciones.</li> <li>2. El "modelo de sustitución de importaciones": logros y agotamiento.</li> </ol> <p><b>B. LA CRISIS DE LOS AÑOS 80 Y LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consideraciones generales.</li> <li>2. Los intentos para adecuarse a la nueva situación.</li> </ol>
--	---

<p><b>BASES DE LA ESTRATEGIA DE REACTIVACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO</b></p>	<p><b>A. OBJETIVOS DE LA REACTIVACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar la oferta alimentaria y agroindustrial.</li> <li>2. Ampliar la demanda y asegurar el consumo de alimentos.</li> <li>3. Participar más eficientemente en el mercado internacional.</li> <li>4. Fortalecer el proceso de desarrollo de la economía campesina.</li> </ol> <p><b>B. ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivos macroeconómicos y sectoriales.</li> <li>2. Tecnología.</li> <li>3. Eslabonamientos agricultura-industria.</li> <li>4. Medio ambiente y recursos naturales.</li> <li>5. Comercio exterior.</li> <li>6. Economía campesina.</li> <li>7. Seguridad alimentaria.</li> <li>8. Sector Público Agropecuario.</li> </ol> <p><b>C. LA INTEGRACION SUBREGIONAL Y EL POTENCIAL DE LA ACCION CONJUNTA EN APOYO A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES.</b></p>
--	--

<p><b>AREAS DE ACCION CONJUNTA (Programas de Cooperación)</b></p>	<p><b>A. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA.</b></p> <p><b>B. GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación en investigación y transferencia de tecnología.</li> </ol> <p><b>C. DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN EL MEDIO RURAL.</b></p> <p><b>D. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación sobre medio ambiente.</li> <li>2. Experiencias en sustitución de cultivos destinados al narcotráfico.</li> </ol> <p><b>E. COMERCIO AGROPECUARIO.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento institucional para negociaciones comerciales internacionales.</li> <li>2. Diversificación de exportaciones de frutas y hortalizas.</li> <li>3. Comercio interno.</li> </ol> <p><b>F. SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Moscas de la fruta.</li> <li>2. Fiebre aftosa</li> <li>3. Red Andina de laboratorios.</li> </ol> <p><b>G. PROMOCION CAMPESINA Y DESARROLLO RURAL.</b></p> <p><b>H. ASISTENCIA ALIMENTARIA DIRECTA.</b></p>
---	--



## TABLA DE CONTENIDO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	xv
CAPITULO I: EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA SUBREGION ANDINA	1
A. LA AGRICULTURA Y SU EVOLUCION	1
1. La situación regional y las diferencias entre países: breve caracterización	1
2. Importancia del sector agropecuario y factores que limitan su contribución al desarrollo	10
3. Las políticas macroeconómicas y sectoriales y el sistema institucional	18
B. CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DEL CONTEXTO: LA DECADA DEL 80	24
1. Evolución de las principales variables globales: retroceso general y complejidad creciente	24
2. Inseguridad y narcotráfico	29
3. El contexto subregional	30
CAPITULO II: NECESIDAD DE UN NUEVO PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	33
A. EL PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: INTERPRETACION Y POTENCIALIDADES	33
1. Consideraciones generales sobre la contribución sectorial y sus limitaciones	33

	<u>Página</u>
2. El "modelo de sustitución de importaciones": logros y síntomas de agotamiento	35
B. LA CRISIS DE LOS AÑOS 80 Y LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	38
1. Consideraciones generales	38
2. Los intentos para adecuarse a la nueva situación	40
CAPITULO III: BASES DE LA ESTRATEGIA DE REACTIVACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO	45
A. OBJETIVOS DE LA REACTIVACION AGROPECUARIA Y DESARROLLO DEL MEDIO RURAL	47
1. Incrementar la oferta agropecuaria y agroindustrial	47
2. Ampliar la demanda y asegurar el consumo alimentario	49
3. Participar más eficientemente en el mercado internacional	49
4. Fortalecer el proceso de la economía campesina	50
B. ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA A NIVEL NACIONAL EN EL CONTEXTO SUBREGIONAL	51
1. Incentivos macroeconómicos y sectoriales para la producción agropecuaria	53
2. Tecnología	56
3. Eslabonamientos agricultura-industria	62
4. Medio ambiente y recursos naturales	64

	<u>Página</u>
5. Comercio exterior	67
6. Economía campesina	71
7. Seguridad alimentaria	72
8. Sector público agropecuario	74
 C. LA INTEGRACION SUBREGIONAL Y EL POTENCIAL DE LA ACCION CONJUNTA EN APOYO A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES	   79
 CAPITULO IV: AREAS DE ACCION CONJUNTA	  81
 A. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA	  84
B. GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA	  88
C. DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN EL MEDIO RURAL	  92
D. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	  94
E. COMERCIO AGROPECUARIO	  99
F. SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL	  107
G. PROMOCION CAMPESINA Y DESARROLLO RURAL	  116
H. ASISTENCIA ALIMENTARIA DIRECTA	  119
 ANEXO 1: ESTADISTICAS	  123





## INTRODUCCION

La IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura - conferencia especializada del Sistema Interamericano, convocada por la Organización de Estados Americanos - OEA y realizada en Ottawa, Canadá, en setiembre de 1987 - en su Recomendación No. X, encomendó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA la elaboración "... en colaboración con los países miembros, los demás organismos del Sistema Interamericano y otros organismos especializados, de un plan estratégico de acción conjunta en apoyo de la reactivación agropecuaria y del desarrollo económico en América Latina y el Caribe".

Dicha Recomendación recibió el apoyo de la XVII Asamblea General de la OEA, realizada en Washington, D.C., en octubre de 1987. A su vez, la VI Reunión de Ministros de Agricultura de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, realizada en Lima, Perú, en abril de 1988, encargó al IICA y a la JUNAC la preparación de una propuesta de "Plan piloto para la reactivación de la agricultura subregional andina". En cumplimiento de este mandato el IICA y la Junta del Acuerdo de Cartagena - JUNAC firmaron en abril de 1988 un Convenio de Cooperación Interinstitucional, a partir del cual se abocaron a la elaboración del plan para la Subregión Andina. Los lineamientos organizativos para la elaboración del Plan de Acción preparados por el IICA, fueron aprobados por el Comité Ejecutivo del Instituto en su Octava Reunión Ordinaria celebrada en San José, Costa Rica, en agosto de 1988.

La responsabilidad de la redacción del documento ha correspondido pues al IICA y a la JUNAC. Para ello se ha estado en consulta permanente con representantes de los países de la Subregión. El proceso de consulta se ha realizado en distintas oportunidades y en diferentes foros. La última etapa de este proceso correspondió a dos tipos de consulta; una, por medio de una ronda de visitas y entrevistas con autoridades y funcionarios de los cinco países, efectuadas entre febrero y marzo de 1989; y otra, por medio de la Reunión Interagencial convocada por el IICA, y realizada en San José, Costa Rica, en marzo de 1989. Esta versión del documento incorpora importantes aportes recibidos en ambos tipos de consulta.

En etapas anteriores, versiones previas del documento recogieron los planteamientos hechos a lo largo de un

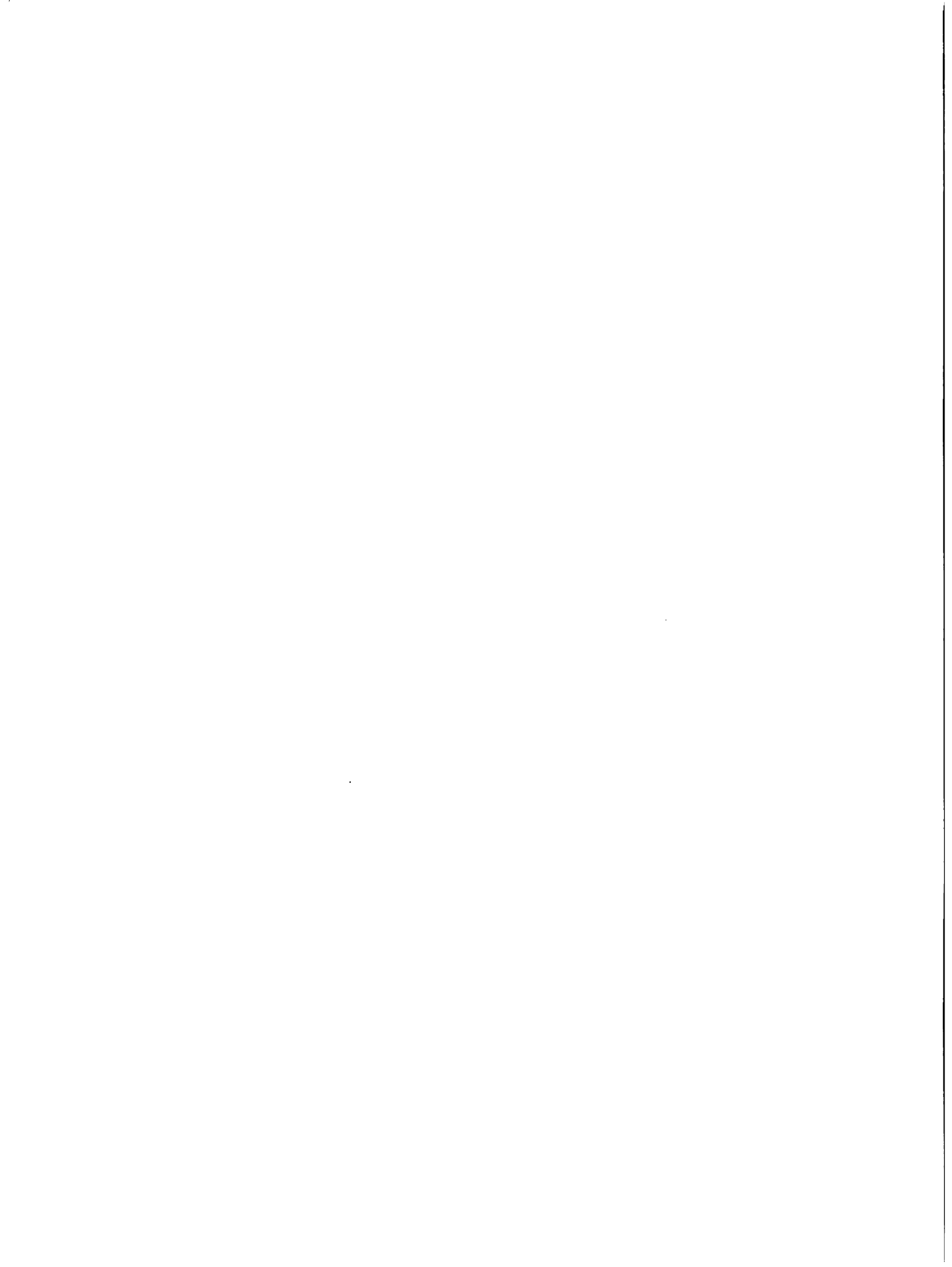
proceso que se inició con los aportes de cinco documentos nacionales preparados por los equipos técnicos del IICA, de la JUNAC y de los respectivos Ministerios de Agricultura de los cinco países. Además se recogieron las sugerencias efectuadas por los representantes de los países en tres reuniones previas: la III Reunión Andina sobre Seguridad Alimentaria, celebrada en Cartagena, Colombia, en setiembre de 1988; la XI Reunión del Consejo Agropecuario del Pacto Andino, celebrada en Santa Cruz, Bolivia, en octubre de 1988; y, la Reunión Técnica Subregional para identificar áreas de cooperación entre las agriculturas del Grupo Andino, realizada en Bogotá, Colombia, en febrero de 1989.

Con los antecedentes y consideraciones expuestas, el presente documento constituye una versión revisada de la "Estrategia para la reactivación agropecuaria en la Subregión Andina y áreas de acción conjunta"; es, asimismo, la parte subregional que corresponde al "Plan estratégico para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe". Por el procedimiento seguido en su elaboración, se considera que el documento representa el consenso subregional sobre el papel que debe jugar el sector agropecuario para contribuir al desarrollo económico y social, así como las acciones prioritarias que se deben emprender en forma conjunta en apoyo a los esfuerzos nacionales de reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural.

Es conveniente aclarar que las "áreas de acción conjunta" se generan a partir de la identificación de problemas comunes que pueden ser objeto de tratamiento operacional conjunto para su superación; su contenido se define con base en los elementos centrales de la estrategia que le competen. No se pretende, en ningún sentido, que ellas abarquen todos los aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo agropecuario. Así definidas, las áreas de acción conjunta contribuyen al éxito de la estrategia de reactivación a nivel nacional y con ello no se pretende que las estrategias nacionales sean compatibilizadas íntegramente en una estrategia subregional.

Finalmente, es necesario mencionar cuatro aspectos importantes. Primero, que la concepción de la estrategia de reactivación y de las áreas de acción conjunta no se limita a la publicación y aprobación de un documento, sino que a partir del mismo debe mantenerse un proceso participativo continuo, que debe procurar el ajuste de la estrategia, a

partir del seguimiento y evaluación de las acciones conjuntas y de la evolución del contexto agroeconómico y sociopolítico de cada país. Para ello los países de la Subregión Andina cuentan con las instancias necesarias, entre las que cabe destacar el Consejo Agropecuario y las Reuniones de Ministros de Agricultura del Pacto Andino. Segundo, que las áreas de acción conjunta que se presentan en el documento no excluyen la posibilidad que en el futuro se identifiquen nuevos programas y subprogramas que, vinculados a los elementos centrales de la estrategia, también contribuyan a la reactivación agropecuaria y al desarrollo del medio rural. Tercero, que los programas de cooperación que se presentan en el documento son complementarios y no compiten con los programas y proyectos que forman parte de las acciones que el IICA y la JUNAC desarrollan actualmente en la Subregión. Cuarto, que existen ciertas áreas de acción conjunta identificadas en la estrategia, como el desarrollo forestal y pesquero que, para su formulación y apoyo en su implementación, requerirán del concurso técnico y financiero de agencias especializadas.



## CAPITULO I

### EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA SUBREGION ANDINA

Este capítulo presenta un diagnóstico parcial de la situación de la agricultura regional y de la economía por países; discute la importancia del sector agropecuario en la economía de los países e identifica algunas de las condiciones o factores que han limitado su contribución al desarrollo.

#### A. LA AGRICULTURA Y SU EVOLUCION 1/

##### 1. La situación regional y las diferencias entre países: breve caracterización.

Los países de la Subregión Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) son fundamentalmente exportadores de combustibles minerales y metales, con excepción de Colombia cuyas exportaciones principales son de tipo agropecuario. En ellos, la contribución de la agricultura al su producto interno bruto es importante pero ésta tiende a decrecer. A la agricultura está ligada la mayor parte de la población boliviana y en menores porcentajes la de los otros países de la región, llegando a ser inferior al 10 por ciento en Venezuela. En torno a esta actividad productiva se concentran los mayores niveles de pobreza y desocupación. Sin embargo, la agricultura de la región la provee del grueso de los alimentos y materias primas para uso interno. El comercio intrarregional andino registrado, de productos agropecuarios, es muy reducido; pero el comercio no registrado es de alguna importancia. En general, existe en la región un creciente deterioro de los recursos naturales, hecho que implicaría, en el mediano y largo plazo, la elevación de los costos de producción agropecuaria.

---

1/ Las cifras aludidas pueden confrontarse en el Anexo 1 y en los documentos de antecedentes del IICA.

a. Bolivia

El sector agropecuario boliviano se caracteriza por haber tenido una contribución decreciente al Producto

Interno Bruto (PIB) en las últimas décadas, aunque se ha elevado en años recientes; por ser dependiente de algunas importaciones y producir pocas exportaciones agropecuarias; por la baja productividad de los cultivos; y por la persistencia de la pobreza y desempleo en el medio rural. 1/

Los rubros agropecuarios más importantes en función del valor de la producción son la papa, carne de res, maíz y leche; en función del volumen de producción son el azúcar, la papa, el maíz, los bananos y los plátanos. En los últimos años se ha incrementado notablemente la superficie cultivada de quinua y sorgo. 2/

La mayor parte de los productos agropecuarios del país se dedican al consumo interno. Las exportaciones principales son el azúcar, el algodón, la soya, las nueces y la carne de res. Se importa trigo, productos lácteos, huevos y otros alimentos. La producción de cultivos alimenticios, especialmente cereales, se concentra en fincas pequeñas, aunque los cultivos de maíz, arroz y sorgo, están ganando espacio entre medianos y grandes productores de la región oriental del país. En general, la producción de cereales es extensiva y de baja productividad; en algunos casos, como el del trigo, la productividad física ha disminuido. El sector pecuario es económicamente importante, pero su crecimiento y nivel tecnológico está bastante rezagado con respecto a los avances logrados en los otros países de la región. El país es importador neto de leche y derivados.

El valor de la producción promedio por persona, en el medio rural, fue de US\$ 350 en 1986, contra US\$ 926 en promedio por persona correspondiente a la economía total del país. En 1980, se estimaba que el 86 por ciento de las

-----

1/ Agency for International Development. All data currently available in Bolivia. Washington D.C., Economic and Social Data Services Division, 1982.

2/ Ibid

familias rurales estaban bajo la línea de pobreza, mientras que el 91 por ciento de la población agrícola económicamente activa estaba ligada al sector tradicional.

Se estima que en Bolivia un 25 por ciento de la superficie territorial está constituida por zonas áridas o semiáridas. En éstas no existe capa protectora o vegetación y la acumulación de sales es severa. En el altiplano los niveles de fertilidad son, en general, bajos, como producto del uso continuado del suelo, el sobrepastoreo y la relativa escasez de agua en la superficie.

#### b. Colombia

El sector agropecuario de Colombia se caracteriza por: constituir una proporción cada vez menor del PIB; un crecimiento errático del volumen de la producción a través del tiempo; la existencia de una fuerte dualidad tecnológica (economía campesina y economía comercial); una importancia destacada de las exportaciones agropecuarias en el comercio exterior; altos precios de la producción comparados con precios internacionales; y la persistencia de núcleos de pobreza en varias regiones rurales del país.

El decrecimiento de la contribución de la agricultura al PIB está asociado con el desarrollo económico y se origina fundamentalmente a partir del crecimiento más acelerado de la demanda de bienes y servicios no agrícolas, cuando aumenta el ingreso. Con todo, el valor absoluto de la producción agropecuaria ha aumentado en 62.5 por ciento entre 1970 y 1985. Este incremento está directamente asociado con el aumento de inversión pública que creció en 33.7 por ciento entre 1970 y 1985.

El sector agropecuario produce la mayor parte de los alimentos y materias primas alimenticias para el consumo interno y genera gran parte de las divisas por concepto de exportaciones. A partir de 1970, los productos de exportación, como el café y el banano, aumentan su importancia con relación a los alimentos de consumo directo; asimismo, aumenta la importancia de los alimentos procesados y materias primas frente a los alimentos de consumo directo.

La coexistencia de un subsector de agricultura tradicional o campesina con uno de agricultura comercial es una característica sobresaliente del sector agropecuario colombiano. Aunque la agricultura tradicional ha

incorporado algunas prácticas mejoradas, su productividad física es menor que la de la agricultura comercial:

	<u>Agricultura tradicional</u>	<u>Agricultura comercial</u>
	(Datos en kg./h .)	
Arroz	1,494	5,242
Frijol	533	1,115
Mafz	950	4,512
Papa	7,782	23,756
Trigo	945	2,299
Yuca	6,000	16,000
Plátano	7,462	12,000

En 1980 se estimó que el 46 por ciento de la población económicamente activa dedicada a la actividad agropecuaria se encontraba en el sector de la agricultura comercial y el 54 por ciento en el sector de la agricultura tradicional. En 1986 el producto promedio por persona en el sector rural fue de US\$ 838, mientras que el producto promedio por persona respecto de la economía total del país fue de US\$ 1,330. Sin embargo, la principal característica del ingreso es su variabilidad.

Colombia es un exportador neto de productos agropecuarios. El grueso de sus divisas proviene de las exportaciones del café, aunque en años recientes ha incrementado notablemente sus ingresos por exportaciones no tradicionales. Las exportaciones del sector agropecuario en 1986 ascendieron a US\$ 3,375 millones, que representaba el 66 por ciento de las exportaciones totales. En el mismo año, las importaciones agropecuarias sólo alcanzaron US\$ 218.3 millones.

Los precios de los productos agrícolas colombianos con respecto a los precios de otros sectores, que en el período 1972-1977 habían registrado relaciones de precios favorables al sector agrícola, se deterioraron a partir de 1978. Esto ha dado origen a la pérdida de la rentabilidad del sector agrario en comparación con las actividades industrial y financiera, lo que se agravó a partir de 1984 por el alza en el precio de los insumos importados y los nuevos impuestos.



La participación de la agroindustria alimentaria en el PIB industrial se ha mantenido constante en alrededor del 30 por ciento de la producción desde hace varios años. La agroindustria representa el 18 por ciento de los establecimientos industriales, el 15 por ciento del empleo industrial y el 15 por ciento del valor agregado.

En Colombia, las áreas afectadas por la erosión hídrica superficial constituyen el 51 por ciento del territorio del país. Las áreas con remoción de masa de suelo por la erosión forma el 23 por ciento de la superficie. En los últimos años han aumentado los deslizamientos de suelos debido a falta de cubierta vegetal, a veces con efectos catastróficos.

### c. Ecuador

El sector agropecuario del Ecuador presenta las siguientes características principales: la producción agropecuaria representa una contribución relativa al PIB total que ha ido decreciendo a lo largo del tiempo, aunque se ha estabilizado en un nivel bajo a partir de 1980; una creciente utilización de insumos tecnológicos (que puede explicar en parte los incrementos en la producción agropecuaria); elevado grado de oferta doméstica de alimentos; presencia de una fuerte dualidad económica y tecnológica (agricultura comercial/agricultura campesina); altos costos de producción en los cultivos de consumo interno; y la existencia de amplios núcleos de población rural con bajos niveles de empleo y de ingresos.

La contribución de la actividad agropecuaria al PIB en 1960 fue de 29%, mientras que en 1986 fue de sólo 14.3%. Esta situación se debe, en parte, al gran desarrollo del sector de hidrocarburos y al crecimiento real de los ingresos, que cambiaron la composición de la demanda. En términos absolutos, sin embargo, el valor agregado del sector agropecuario aumentó en 108% en el período de 1960 a 1986. En parte, este incremento puede atribuirse a un cambio en la composición de la producción por productos de mayor valor unitario; a un incremento neto de la superficie agropecuaria (que pasó de 3.5 millones de hectáreas en 1970 a 6.2 millones en 1986); asimismo, a un considerable incremento del crédito agropecuario que, en términos reales, aumentó de 2,400 millones de sucres en 1979 a 3,800 millones en 1985; y finalmente, a cambios en la productividad.

Con excepción del trigo y en menor proporción del arroz, el Ecuador produce gran parte de los alimentos que consume su población, aunque en algunos períodos debe importar cantidades considerables de aceite de soya, cebada y avena. Las exportaciones tradicionales que se destacan son el banano y el café y las no tradicionales son el camarón, las flores frescas, las frutas y las hortalizas, entre las más importantes. Las exportaciones de productos agroindustriales del tipo pescado, crustáceos y moluscos también son importantes para la balanza comercial. En 1986, las ventas del café llegaron a US\$300 millones y las del camarón a cerca de 288 millones, superando ese año al comercio del banano.

Generalmente, los recursos económicos disponibles y los niveles tecnológicos utilizados determinan la existencia de un dualismo bien diferenciado en la agricultura ecuatoriana.

Así, por ejemplo, el valor de los factores de producción, excluyendo la tierra, era de 13,877 sucres de 1974 en las unidades minifundistas tradicionales, mientras que en las unidades empresariales alcanzaba una cantidad trece veces mayor.

El valor de las construcciones y otras obras de infraestructura, que son directamente proporcionales al tamaño de las explotaciones era veinte veces mayor en las unidades empresariales que en las unidades minifundistas.

En la producción de rubros tropicales el Ecuador es un país eficiente en términos de costos de producción, pero en otros rubros no puede competir económicamente con países de zonas templadas. Así, por ejemplo, los precios pagados al productor de maíz y soya son bastante más elevados que los precios internacionales, mientras que los precios pagados a los productores de cacao y algodón son inferiores a los precios del mercado internacional. Esto hace que, en general, el país pueda competir favorablemente con otros países productores del trópico pero no con países de zonas templadas, también implica que el consumidor nacional debe pagar altos precios por la producción doméstica de rubros como maíz y soya.

En 1986, el PIB por habitante fue de US\$ 1,326, pero el PIB por habitante rural sólo alcanzó US\$ 400. Esta última cifra, sin embargo, oculta las grandes variaciones

existentes entre el sector tradicional y el sector comercial.

d. Perú

Las condiciones ecológicas del país determinan las principales características de la agricultura: el aporte del sector agropecuario, incluyendo la pesca, constituye una proporción pequeña y decreciente del PIB; desde el punto de vista de la oferta, los incrementos absolutos en la producción están asociados a la incorporación de nuevas tierras y al incremento de la población económicamente activa; la producción nacional de varios rubros alimenticios es insuficiente para atender la demanda interna; las exportaciones de productos agropecuarios y de la pesca representan una pequeña proporción de las exportaciones totales; al igual que en Colombia y Ecuador, se nota la existencia de un marcado dualismo tecnológico; los ingresos promedio de la población rural son menores que los del resto de la población.

El país es deficitario en la producción de varios rubros de consumo alimenticio y agroindustrial. Entre los primeros, se destaca particularmente el trigo, cuya producción ha ido decreciendo de año a año, hecho que obliga a que se incremente su importación de manera notable. También se han aumentado las importaciones de otros productos como la leche, el maíz amarillo duro, la cebada y el aceite de soya.

Entre 1982 y 1985, las exportaciones del sector agropecuario y pesquero representaron entre el 4% y el 5% de las exportaciones totales del país. El café constituye un importante rubro en las exportaciones; en 1986, de los US\$ 290.1 millones de las exportaciones del sector, US\$ 264.6 millones correspondieron al rubro de café, hierba mate y especias.

La agricultura tradicional o campesina juega un rol muy importante en el abastecimiento de productos alimenticios para el consumo interno. Este sector produce el 55.1% de los cereales para la alimentación humana, el 78.6% de las hortalizas, el 70.6% de las leguminosas frescas, el 73.2% de los tubérculos y raíces y el 71.9% de las frutas de cultivo no permanente. También produce el 54.8% del café y el 67.5% del cacao. En 1977, el sector campesino participó con el 54.9% del valor bruto de la producción agropecuaria.

En términos de costos de producción, el país es bastante eficiente en productos como el algodón, el café y el cacao. En 1986, los precios pagados a los productores de algodón eran el 42% de los precios internacionales. En términos de los costos internos, sin embargo, dicha eficiencia desaparece; en maíz, por ejemplo, también en 1986, los precios internos eran 2.43 veces más altos que el precio del mercado internacional.

Por otra parte, se estima que el 68% de las familias del sector rural están por debajo de la línea de pobreza y que un 78% de la población económicamente activa pertenece al sector tradicional. En 1986, el PIB por persona para toda la población fue de US\$ 1,250, pero en el sector rural, el promedio fue de sólo US\$ 297 por persona.

La erosión hídrica afecta cuando menos el 30% del territorio peruano, especialmente en la parte andina, tanto en las vertientes áridas del occidente como en las húmedas del oriente. Se calcula, además, que en la región de la costa un 34% de los suelos agrícolas, los más fértiles del Perú, están afectados por problemas de salinidad. Se ha afirmado que el ritmo de salinización de los suelos iguala o supera el ritmo de incorporación de tierras a través de las grandes obras de riego. Se estima, también, que un 20% de la superficie del país está constituida por zonas áridas.

#### e. Venezuela

La economía venezolana es fundamentalmente dependiente del petróleo y de la explotación de minerales. En 1986, la agricultura sólo ocupaba el 6.2% de la población económicamente activa, y en conjunto con la caza, silvicultura y pesca sólo representaba el 7.3% del PIB. El valor agregado de la producción agrícola se incrementó en 46% en el período de 1970 a 1985. En los últimos años el gasto de inversión pública se complementa con un fuerte subsidio a la producción en forma de precios de garantía, tasas subsidiadas de crédito y subsidios para la compra de fertilizantes.

Buena parte de los productos para la alimentación básica, en la cual predominan los cereales, la leche y las carnes rojas, debe ser importada, a pesar del esfuerzo realizado por el Estado para reducir la dependencia alimentaria del exterior. En 1986, las exportaciones agrícolas representaron solamente el 1.4% de las exportaciones totales del país.

En los últimos años, la agricultura venezolana se ha tecnificado en forma significativa. Los índices de uso de fertilizantes y de mecanización han aumentado considerablemente. Así, por ejemplo, el empleo de fertilizantes se elevó de 140,000 ton. en 1975 a 408,000 ton. en 1985. El número de tractores en uso aumentó de 27,756 a 43,500 en el mismo período.

A pesar de esta tecnificación, aún existen diferencias importantes en los niveles tecnológicos utilizados en algunos cultivos, como es el caso de la caña negra, en el que se emplean tres sistemas bien diferenciados: a) el monocultivo con alta tecnología, que alcanza una producción promedio de 842 kg./h; b) el monocultivo con baja tecnología, que alcanza 537 kg./h; y c) el cultivo asociado entre hileras de maíz o yuca sin utilización de insumos tecnológicos, que alcanza 350 kg./h.

Tradicionalmente, Venezuela ha sido un productor de altos precios en el mercado de maíz. En 1982, la relación entre precios pagados al productor y el precio internacional del maíz era de 3.67, cifra que aunque descendió en 1986 a 3.21, aún es bastante elevada. La estrategia empleada para reducir la dependencia del abastecimiento externo consiste en aumentar los precios de sustentación a través de subsidios cambiarios, los que han abaratado los precios de los fertilizantes.

Datos de 1986 indican que el PIB por habitante fue de US\$ 2,762, mientras que para el poblador rural el valor agregado de su producción fue de US\$ 1,115.

La erosión en Venezuela es más visible en la Subregión Andina, donde la mayor parte de las tierras cultivadas han sido afectadas. Esta erosión está empezando a adquirir importancia en las tierras bajas, debido a la textura y estructura del suelo y al tipo de agricultura intensiva que allí se practica. Se estima que la descarga anual de laderas erosionadas, que los ríos venezolanos llevan al mar, equivalen a una pérdida anual de 148,000 h s. 1/

-----

1/ Ver: J. Valenzuela Rivera, citado por Gligo, N., "Estilos de Desarrollo, Modernización y Medio Ambiente en la Agricultura Latinoamericana", Estudios e

## 2. Importancia del sector agropecuario y factores que limitan su contribución al desarrollo

La agricultura está ligada al sector urbano industrial y al sector externo de la economía. Entre la agricultura y el sector urbano-industrial hay un flujo de productos como los alimentos y las materias primas y un flujo de recursos como el capital, el trabajo y la capacidad empresarial. Inversamente, entre el sector urbano industrial y la agricultura se dan flujos de productos como los insumos tecnológicos y los bienes de capital y de consumo y flujos de recursos como el capital (para inversiones y para crédito), la capacidad empresarial, la tecnología y la educación. Entre la agricultura y el sector externo también existe una serie de transacciones. La agricultura provee al sector externo principalmente de alimentos y materias primas y recibe bienes de capital (maquinaria entre otros), bienes de consumo, insumos tecnológicos, tecnología y capital para inversión.

El desarrollo de la agricultura, del sector urbano-industrial y del sector externo "ponen en movimiento" lo que alguna literatura denomina como enlaces hacia adelante y enlaces hacia atrás. Los primeros provienen del aumento de la oferta, más allá de las necesidades de la familia y la comunidad, y son el transporte, el procesamiento y la distribución. Los enlaces hacia atrás se refieren a los incrementos de la demanda de insumos como semillas, fertilizantes, productos energéticos, crédito y otros. En las economías desarrolladas, estos enlaces adicionan más al PIB que el valor agregado por la producción de la agricultura. Se estima, asimismo, que la generación de empleo ocasionada por los enlaces hacia atrás es muy importante. Actualmente los enlaces o encadenamientos hacia atrás se considera como la contribución de los insumos de otros sectores al valor bruto de la producción y los enlaces hacia adelante como la proporción de la agricultura incorporada a otros sectores.

-----  
(Nota a pie Página - Continuación)

Informes de la CEPAL, 4, Santiago de Chile, 1981, p.  
102.

Debido a los enlaces o encadenamientos con otros sectores, una reducción en el crecimiento de la agricultura puede desencadenar: (a) aumento en los precios (inflación) que afecta mayormente a la población de bajos ingresos que gasta el grueso de sus ingresos en alimentos; (b) una crisis cambiaría al reducirse las divisas por exportaciones (en países como Colombia cuyas exportaciones principales provienen de la agricultura); y (c) una reducción o estancamiento del desarrollo industrial al no proveerse las materias primas o generarse el excedente de ahorro necesario para sus inversiones.

Algunos ejemplos de la importancia cuantitativa de las relaciones de la agricultura con otros sectores son los siguientes:

- En Colombia, entre 1970 y 1982, las tasas de inflación de la economía fueron generalmente menores cuando las tasas de incremento de la producción de alimentos y materias primas de la agricultura fueron mayores.
- En Colombia, en 1970, por cada peso de valor de la producción de la agricultura (VPA), 0.83 pesos eran insumos de la agricultura y 0.17 pesos eran insumos de otros sectores. Además, por cada peso del VPA, 0.50 pesos eran consumidos por la industria alimentaria y similares, 0.44 pesos se destinaba a la demanda final (consumo de la población, exportaciones, otros), 0.02 pesos era "consumido" por el propio sector de la agricultura y 0.04 pesos por "otras industrias y otros sectores".
- Para el Perú, en 1968, por cada sol de VPA correspondían 0.46 soles a insumos de la propia agricultura y 0.54 soles a insumos de otros sectores. Y con relación al destino de la producción, por cada sol del VPA, 0.74 soles eran para atender la demanda final, 0.12 soles para la industria alimentaria y similares, 0.11 soles era "consumido" por el propio sector de la agricultura y 0.03 soles lo eran por "otras industrias y otros sectores".
- En Ecuador, entre 1972 y 1979, la fracción de la oferta agropecuaria destinada a otros sectores productivos, para su transformación final, aumentó del 42.6% al 56.9%, lo que implica una mayor vinculación de la agricultura con el resto de los sectores productivos.

- En Venezuela en 1981 las agroindustrias de elaboración de pescado y otros productos marinos, la matanza de ganado y la preparación y la conservación de carnes, la fabricación y el refinamiento del azúcar, la producción de bebidas espirituosas y la producción textil (excepto prendas de vestir) incorporaban a su producción final más de un 90% de productos nacionales de la agricultura (y la pesca).

La transferencia de recursos humanos (trabajo) de la agricultura al sector urbano-industrial se consideró, durante algún tiempo, como uno de los aportes de la agricultura al desarrollo económico. Esa noción se cuestiona actualmente, ya que se alega que el sector urbano-industrial no está en condiciones de absorber productivamente la mano de obra que emigra del campo a la ciudad. En este sentido se aboga para que la agricultura incremente o mantenga su cuota de absorción de empleo y retenga la población en su medio.

La retención de la población en las áreas rurales, implica básicamente una reducción del flujo migratorio hacia las ciudades. Con ello se espera, entre otros, que se reduzca el deterioro del ambiente físico urbano por efecto de la contaminación; que se mejoren las condiciones de seguridad para la población que habita en las ciudades y que disminuya el apremio de orientar el grueso de las inversiones sociales hacia las áreas urbanas que a su vez refuerza el proceso migratorio.

La retención de la población en el campo sería difícilmente factible a menos que se tomen medidas destinadas, entre otras, a reasignar el destino espacial de la inversión pública, a fomentar la agroindustria y a fortalecer los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. La elasticidad empleo de la agricultura con relación a la producción es baja. El cambio en el empleo asociado con el cambio en la producción es 0.4 en la agricultura, 0.4 en la manufactura, 0.5 en la minería, 0.6 en el transporte, 0.8 en la construcción y 1.0 en los servicios misceláneos. Se conoce, también, que la productividad promedio del trabajo y los ingresos promedio son menores en el campo que en la ciudad. Los servicios de salud y educación están desproporcionalmente concentrados en las ciudades. Además, la demanda de la producción de alimentos crece más lentamente que la demanda de otros bienes y servicios como la vivienda, la salud, la educación y la recreación, a medida que aumentan los ingresos.



Una parte importante de la población que vive en las áreas rurales tiene ingresos reducidos. Se estima que alrededor de 1980 existían unos 17.5 millones de pobres rurales en los países de la Subregión Andina (2.9 millones en Bolivia, 5.2 en Colombia, 2.9 en Ecuador, 4.8 en Perú y 1.7 en Venezuela), de una población total de 70.7 millones.

1/

La incorporación de esa población rural de bajos ingresos al desarrollo puede traducirse en: un incremento de la demanda de bienes y servicios y de recursos e insumos del sector urbano industrial (y del sector externo); en una reducción del flujo migratorio campo-ciudad en el propio sector de la agricultura; el mejoramiento de la calidad de vida de una proporción importante de la población total; y en un incremento en la eficiencia productiva y una eventual reducción de tensiones sociales en el campo.

La incorporación de la población rural de bajos ingresos al desarrollo debe entenderse, básicamente, como un esfuerzo para elevar los niveles de ingreso y aumentar el acceso de la población a servicios que mejoren su calidad de vida.

Al elevar los ingresos y aumentar la cantidad y calidad de los servicios se facilita el acceso a la información y a la provisión de insumos tecnológicos, lo cual puede conducir a una mejor productividad del trabajo y a la reducción de los costos unitarios de producción en la agricultura.

La contribución del sector a la economía se ve limitada, en parte, por la distribución de ingresos. Existen pocos estudios recientes sobre la distribución del ingreso. En Colombia, un ensayo 2/ sobre la pobreza (con cifras de 1971), revela que, tomando en cuenta las necesidades básicas:

---

1/ Fuente: BID, Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 1987, Washington, D.C.

2/ ACEVEDO C., M.N. "La pobreza en Colombia: una medida estadística". El Trimestre Económico, México, 53 (210), abril-junio 1986, pp. 352-326.

- Aproximadamente el 49% de los hogares urbanos y el 46.5% de la población urbana se encontraban por debajo de la "línea de pobreza".
- Aproximadamente el 72.7% de los hogares rurales y el 68.8% de la población rural se encontraban debajo de la "línea de pobreza".

El nivel de bienestar de estos estratos de la población es muy bajo, ya que el gasto en los alimentos representa casi la mitad de los gastos de los hogares urbanos y dos terceras partes de los gastos de los hogares rurales. Además, los pobres rurales, por lo general, carecen de servicios básicos tales como agua potable, electricidad y servicios higiénicos. La población rural gasta muy poco en educación y recreación, con relación a la población urbana con el mismo nivel de ingreso. En esencia, una proporción importante de los pobres en Colombia está constituida por hogares que trabajan en la agricultura y que además tienen un número de miembros por encima del promedio. 2/

En otro estudio 3/ se estimó que alrededor de 1970 existía el siguiente porcentaje de hogares bajo la "línea de pobreza" (definida como el presupuesto mínimo de consumo privado) y de hogares bajo "la línea de indigencia" (presupuesto mínimo de alimentación).

<u>País</u>	<u>Porcentaje de hogares bajo línea de pobreza</u>		<u>Porcentaje de hogares bajo línea de indigencia</u>	
	<u>Urbano</u>	<u>Rural</u>	<u>Urbano</u>	<u>Rural</u>
Colombia	38	54	14	23
Perú	28	68	8	39
Venezuela	20	36	6	19

2/ ACEVEDO, C., N.M., op.cit. pp. 333-335.

3/ Altimir, O. 1981. "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos". Revista de la CEPAL, Santiago, Chile, No. 13, Abril de 1981, p.77.

En Bolivia, en 1970, se estimó que el 40% más pobre de la población recibía el 13% del ingreso. Por el contrario, el 20% más rico tenía acceso al 59% del ingreso. 1/

El empleo formal de la población económicamente activa en las áreas urbanas de América Latina era del 64.0% en 1980-1985. 2/ Por otro lado, los países de la Subregión Andina tuvieron en 1986 tasas de desocupación "altas". 3/:

- Bolivia	15.0
- Colombia	13.8
- Ecuador	12.0
- Perú	10.8
- Venezuela	11.8

A las cifras anteriores debe agregarse una proporción de la población que tiene "subempleo visible" (aquellos que trabajan menos tiempo de lo que estarían dispuestos) y "subempleo invisible", en sus formas de "subempleo disfrazado", "desempleo oculto" y retiro prematuro.

Uniendo la tasa de empleo abierto a la de subempleados (expresando esta última en equivalentes de personas plenamente utilizadas), la "subutilización" de recursos de fuerza de trabajo agrícola en 1980, en los países de la Subregión Andina, se estimó como sigue: 4/

- Bolivia	50.9
- Colombia	18.7
- Ecuador	37.9
- Perú	32.0
- Venezuela	15.1

-----

- 1/ Agency for International Development. 1982. All data currently available in Bolivia. Washington D.C. Economic and Social Data Services Division.
- 2/ BID, op.cit. p.130.
- 3/ Ibid, p. 126.
- 4/ GARCIA, N.E., 1982. Absorción creciente de subempleo persistente. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, No. 18. Dic. 1982. p.53.

Una característica fundamental del medio rural andino que condiciona el desempeño del sector agropecuario es la heterogeneidad de su estructura productiva. En ella, la economía campesina tiene una importancia significativa por el número de personas que esta categoría involucra. De hecho, el campesinado alcanza los 35 millones de personas, de los cuales casi 30 millones viven bajo el nivel de pobreza absoluta y presentan una tasa de subutilización de la mano de obra superior a un 30 por ciento.

A pesar de estos indicadores, la contribución histórica y contemporánea de la agricultura campesina de la Subregión Andina se refleja en su participación en la formación del valor bruto de la producción agropecuaria, a la producción y abastecimiento de alimentos, generación de divisas, creación de empleo y aporte a la capitalización del sector.

Por otro lado, las estimaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) constatan que la agricultura campesina de esta región genera alrededor del 60 por ciento de la producción y abastecimiento de alimentos. Así, se puede citar que entre el 50 y 70 por ciento del maíz, el arroz y el trigo comercializado en Ecuador proviene de pequeños productores. Mientras tanto, en Bolivia estos producen entre el 70 y el 80 por ciento del maíz, el arroz y el trigo. En el caso de la producción pecuaria, la economía campesina genera más del 50% de la carne y la leche en los países de la Subregión.

Además, su contribución a la generación de divisas, como resultado de sus exportaciones, alcanza niveles significativos en rubros tradicionales tales como el café. En Colombia el 30 por ciento, en Ecuador el 70 por ciento, en Perú el 55 por ciento, en Venezuela el 63 por ciento y en Bolivia el 75 por ciento. En el caso del cacao, la producción de este grupo representa casi el 70 por ciento en Ecuador, Venezuela y Perú.

Las tasas de empleo estimadas para el año 1980 indican que la agricultura campesina aportó efectivamente casi 12 millones de empleos directos.

Finalmente, es preciso recalcar el aporte sustantivo de la agricultura campesina al proceso de crecimiento económico de la Subregión. En efecto, la industrialización de estos países se fundamentó en un proceso de transferencia de recursos del sector rural hacia el sector urbano y en este contexto la participación del campesinado se constituyó en un soporte fundamental. El pequeño productor haciendo un

uso intensivo de la mano de obra familiar y movilizándolo recursos con bajo costo de oportunidad financió parcialmente el proceso de industrialización de la Subregión.

Si se desea efectivamente potenciar la participación del campesinado en el proceso de desarrollo económico y reactivación del sector agropecuario de la región, es necesario considerar sus características particulares para que, a partir de ellas, se diseñen las políticas y estrategias específicas para este sector.

Los grupos más importantes que conforman la categoría de pobres rurales son los pequeños agricultores, campesinos y asalariados. Al interior de estas categorías debe considerarse específicamente la inserción de la población indígena, la mujer y la juventud rural. Es importante resaltar que estos grupos se relacionan dinámicamente, coexistiendo familias campesinas, proletarios, semiproletarios, indígenas, jóvenes y mujeres, los cuales con sus características particulares imprimen a este grupo un alto grado de heterogeneidad. Por otro lado, este grupo campesino puede caracterizarse como pequeño agricultor asentado en explotaciones, sea como propietario, arrendatario, colono, ocupante precario o minifundista.

El nivel de pobreza de este sector está determinado, principalmente, por el grado de acceso a los factores de producción y las condiciones ecológicas de la región en la cual se encuentran asentados, de manera que se encuentra un alto grado de coincidencia entre las áreas de concentración de la pobreza rural y los sistemas ecológicos frágiles.

Además, este grupo cuenta con características productivas económicas, sociales y culturales específicas. Entre las primeras se pueden explicitar la utilización intensiva de la mano de obra familiar, el limitado uso de capital y la producción, principalmente para el autoconsumo, con rangos variables asignados al mercado interno y externo.

En términos generales, es posible señalar que algunas de las tendencias observadas se han visto exacerbadas con los drásticos ajustes económicos provocados por la crisis financiera enfrentada por los países de la región. En efecto, se puede constatar un aumento cada vez mayor del porcentaje de familias campesinas que deben recurrir a fuentes de empleo extrapredial para poder satisfacer sus necesidades de subsistencia. Así, las familias rurales con poco acceso a la tierra deben compensar su escasez de recursos productivos incluyendo una serie de actividades

productivas agrícolas y no agrícolas en su estrategia de sobrevivencia.

Como resultado de la limitada disponibilidad de tierra, casi el 82 por ciento de las explotaciones agrícolas en la región tenían una extensión menor de 10 hectáreas en 1983. Estas fincas se caracterizan por tener bajos niveles de productividad, generar ingresos insuficientes aún para satisfacer las necesidades de consumo más elementales y por lo tanto, presentan bajas tasas de ahorro. Concomitantemente, los factores de riesgo y baja rentabilidad han inhibido también las tasas de inversión.

Esta situación se contrapone al intenso proceso de capitalización que es requerido para financiar el desarrollo. Esta necesidad es aún más crítica en la economía campesina. La insuficiencia crónica de ahorro a la cual se encuentra enfrentado este sector, como resultado de sus bajas tasas de capitalización, impiden el funcionamiento de casi cualquier mecanismo de incentivo de su propio ahorro, esto ha generado un alto grado de dependencia del financiamiento externo.

### 3. Las políticas macroeconómicas y sectoriales y el sistema institucional

Varias de las políticas macroeconómicas (o sea las que desempeñan un papel predominante en la determinación de la asignación intersectorial de recursos) 1/ y sectoriales aplicadas en la década presente, y en las anteriores, han tenido influencia importante en la producción de la agricultura y en el bienestar de su población. Algunas de esas políticas tratan, básicamente, de modificar la rentabilidad del sector a través de cambios en los precios, los costos y los ingresos de los productores. Otras, constituyen un apoyo del Gobierno al productor en la forma de servicios como la investigación y la extensión, la educación formal y los programas de salud. Otras políticas, quizás las más visibles, se refieren a inversiones directas, promovidas por el estado en sistemas de riego, colonización, reforma agraria y desarrollo rural.

-----

1/ Chhaber, A., Wilton, J. 1986. Las políticas macroeconómicas y el rendimiento agrícola. Washington, FMI, 23 (3), p.6.

Entre las políticas macroeconómicas que han influenciado la agricultura en la región cabe destacar la política cambiaria, la tasa de interés, el crédito, los precios y los salarios. Una combinación de varias políticas, orientadas al desarrollo del sector industrial, también ha tenido efectos importantes sobre la agricultura.

La política cambiaria con tipos de cambio fijos, por debajo del nivel de equilibrio, seguida en Bolivia, Ecuador y Venezuela a comienzos de esta década, hizo más baratas las importaciones y menos atractivas las exportaciones y estimuló la adquisición y fuga de divisas. Esto repercutió, por el lado de las importaciones, en una mayor competencia para la producción nacional y en un estancamiento relativo de la producción que sustituye importaciones 1/ y por el lado de las exportaciones en oportunidades perdidas para incrementarlas. Con todo, la búsqueda de tasas reales de cambio ha elevado los precios de los bienes comercializables (mayormente agrícolas) en relación con el precio de los bienes no comercializables (construcción, servicios). Estas políticas han sido beneficiosas a la agricultura en años recientes, en dos de los tres países para los cuales existe información.2/ La relación de precios de bienes comerciados en 1984-1986 a precios de bienes comerciados en 1970-79 es de 1.22 en Venezuela y 1.04 en Colombia. La misma relación para Perú es de 0.93.

La tasa de interés subsidiada, concedida a los créditos agrícolas en todos los países de la región, ha reducido los costos del dinero al productor. Posiblemente, también ha favorecido la desviación del crédito hacia otros sectores de la economía. Cuando este subsidio se ha combinado con un crecimiento acelerado de los precios, como en Bolivia, ha afectado peligrosamente la misma estabilidad y existencia de las instituciones financieras de fomento.

-----

- 1/ Lajo, M. 1986. La política económica y el sistema alimentario: La administración de la dependencia. En Aramburú, E., y otros. Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú, Lima. PUCP, Fundación Friedrich Ebert. p. 591.
- 2/ CEPAL, FAO, citado por De Janvry, A., 1987, Investment strategies to combat rural poverty: Notes for Latin America, Berkeley. p.5 (in mimeo).

La disponibilidad del crédito agropecuario, en términos absolutos (y medido en millones de dólares), ha tendido a bajar en los años recientes en Bolivia, Colombia y Ecuador y a elevarse en Venezuela, mientras que en Perú su comportamiento ha sido relativamente errático: 1/

Años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1982	142.8	1,109.6	1,147.3	665.7	2,212.8
1983	154.6	1,223.6	1,072.4	540.5	2,263.6
1984	215.1	1,131.9	556.6	565.1	2,453.6
1985	197.0	993.2	n.d.	447.7	2,630.1
1986	138.0	923.8	n.d.	843.0	n.d.

Sin embargo, en relación con el valor agregado por el sector (que ha seguido creciendo en términos absolutos en todos los países), muestra una permanente reducción, lo que afecta negativamente la adopción tecnológica y la inversión fija.

La política de precios en su dimensión de precios de sustentación (o garantía) se establece por encima del nivel de equilibrio y ha sido utilizada ampliamente en los países de la Subregión Andina. Ella busca, fundamentalmente, el incremento de la producción de uno o más rubros, generalmente en el corto plazo. Los altos precios favorecen al productor pero afectan negativamente al consumidor. En Colombia se ha encontrado que la respuesta de la producción y de la superficie cultivada a cambios en los precios es alta para el trigo y el maíz, un poco menor para el sorgo y baja para la cebada 2/ En Venezuela se han establecido precios de sustentación desde 1984 para el maíz, el arroz y el sorgo y se ha incrementado la capacidad de almacenamiento

1/ JUNAC, op.cit. p. 12.

2/ PERRY, S. PERFETTI, J.J. 1987. Proteccionismo agrícola: el caso de los cereales en Colombia. Revista de Planeamiento y Desarrollo. Bogotá, Marzo-Junio de 1987, p. 179.



público y privado 1/ En Bolivia, desde 1985 no se aplican políticas de sustentación de precios.

La combinación de políticas de promoción a la industria a través de tarifas arancelarias, crédito de fomento, tasas de cambio subvaluadas se ha aplicado ampliamente con efectos parcialmente negativos sobre la agricultura. Los precios de los bienes durables, intermedios y de capital resultan así más altos que los precios de la producción agropecuaria, perjudicando con ello la rentabilidad del sector y el bienestar de los agricultores.

En la formulación de políticas macroeconómicas, los consejos de ministros del grupo económico juegan un papel fundamental. En todos los países de la región, el Ministro de Agricultura es miembro del equipo económico del Gobierno. En general, las oficinas de planeamiento nacional sirven como secretarías técnicas de esos consejos. Por ejemplo, en Colombia existe el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) integrado por los ministros del gabinete económico y por otros representantes del sector público y privado. Las funciones de este consejo son la discusión y fijación de políticas macroeconómicas. El Departamento Nacional de Planeación es su secretaría técnica. En Bolivia existe el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, y su responsable es a la vez cabeza del gabinete económico. Con todo, no todas las decisiones sobre política macroeconómica se toman en el gabinete económico. En Colombia, varias decisiones sobre política de cambio, monetaria o fiscal, se toman en el Ministerio de Hacienda o en la Junta Monetaria. 2/

La responsabilidad que les cupo anteriormente a las oficinas nacionales de planificación en la formulación de las políticas macroeconómicas está siendo sustituida ahora, en algunos países, por un proceso de mayor participación y más ligado al sector político y administrativo. Sin embargo, los nexos de las oficinas de planificación con representantes de grupos sociales como los consumidores, los productores agrícolas y otros, es sólo ocasional.

-----  
1/ IICA, op.cit. pp. 144-47

2/ ROSAS, L.E. 1983. La planeación y la política macroeconómica. Revista de Planeación y Desarrollo. Bogotá, 40(4) p. 50.

Aparentemente, en la formulación de políticas sectoriales agropecuarias, la participación formal de productores, asalariados y otros grupos sociales, a quienes están dirigidas las políticas, es aún reducida. Actualmente, parte de la asesoría a los Ministros de Agricultura para la definición de políticas sectoriales la ofrecen las Oficinas Sectoriales de Planificación Agropecuaria (OSPA) y los grupos de análisis de política.

Con respecto a las oficinas de planificación sectorial se ha hecho evidente el aislamiento de éstas en relación con quienes toman las decisiones de política; la falta de coordinación con los responsables de la política macroeconómica; y la falta de coherencia entre el trabajo de las OSPAS y los mecanismos (organismos) de ejecución.

Estas situaciones han tratado de superarse con el establecimiento de grupos ad-hoc de "análisis de políticas agropecuarias". Estas unidades se ubican cerca a los Ministros y Viceministros de Agricultura y, como en el caso del Perú, han sido apoyadas con recursos externos para su funcionamiento.

La administración de instrumentos de políticas se canaliza, en el caso del sector público, a través de organismos que ejecutan programas y proyectos específicos. A fines de la década de los años 70 y a comienzos de los años 80 se ha recogido evidencia de que muchos de esos proyectos no se convirtieron en instrumentos efectivos para acelerar el ritmo de inversión, y se ha dado una exagerada lentitud en la utilización de fondos desembolsados. Esto ha llevado, también, a un reexamen de la racionalidad y eficiencia interna de las propias instituciones. Por ejemplo, en los ámbitos de la administración regional y la gestión institucional se ha encontrado:

- Un distanciamiento entre la formulación de la política sectorial y su ejecución;
- El mantenimiento de las decisiones a nivel central y su escasa transferencia a nivel regional;
- La deficiente capacidad directiva para diseñar y operar mecanismos que permitan mejorar la respuesta de las instituciones a las necesidades y potencialidades de los agricultores, así como para lograr la ejecución coordinada de la política sectorial.

Para el caso de Bolivia se afirma que "gran parte de los paquetes tecnológicos no salen de las estaciones experimentales ni son usados por los productores por falta de coordinación y complementaridad entre investigadores y extensionistas. Como resultado de ésto, más del 80% de los productores de alimentos... tienen deficiente conocimiento sobre tecnología agropecuaria y organización de la producción". 1/

En un plano más general, un documento reciente señala que "los resultados obtenidos de los varios esfuerzos orientados hacia el desarrollo rural en la América Latina han sido escasos. Las reformas agrarias, si bien es posible que hayan sido traumáticas desde el punto de vista político, no han eliminado la pobreza rural generalizada, como tampoco lo ha conseguido el asentamiento de nuevas tierras... muchas otras medidas para propiciar el desarrollo rural, como la formación de cooperativas de agricultores, los programas de crédito agrícola para los pequeños productores, la organización de servicios de extensión y otros, en general han tenido resultados bastante modestos. Se suponía que el enfoque del proyecto integrado iba a corregir las deficiencias de los proyectos monofacéticos... la desilusión con los resultados de esa estrategia no habría de hacerse esperar". 2/ Un estudio específico de evaluación concluye que "aunque el concepto de un enfoque múltiple del desarrollo rural parece firme y atractivo a muchos, su aplicación real ha sido decepcionante en muchos casos. En los beneficios mensurables a menudo no alcanzan las metas de la planificación... la modestia de los logros alcanzados, hasta ahora, se debe tanto a la complejidad del problema, el resultado de la estructura y la inexperiencia de las instituciones (en su mayoría del sector público) a las que se pide que lleven a la práctica los diseños del proyecto".

Las deficiencias en los programas y proyectos de las instituciones afectan negativamente la producción y los

---

1/ SEJAS, A., J. 1986. La agricultura de riego en Bolivia.

2/ BID. Progreso..., Informe 1986, op.cit. pp. 150-151. Situación actual y perspectivas. En: Conferencias y Conclusiones del Seminario Iberoamericano de Riego y Drenaje. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. p. 95.

ingresos de los agricultores, la demanda de los consumidores y los costos de los productores para la industria y la posición competitiva de las exportaciones.

**B. CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DEL CONTEXTO:  
LA DECADA DEL 80**

**1. Evolución de las principales variables globales:  
retroceso general y complejidad creciente**

Si se compara la situación de la economía de los países de la Subregión Andina de los últimos años, con la situación a inicios de los años 70, se pueden percibir cambios importantes. Uno de ellos se refiere a la desaceleración, en algunos países, de la tasa de crecimiento de los servicios y la industria. También ha habido un desplazamiento progresivo de la población del campo a la ciudad y, dentro de las áreas urbanas más pobladas un desplazamiento hacia el sector informal. El crecimiento de las exportaciones ha sido irregular, pero las importaciones, en general, han tendido a decrecer. Los países se han endeudado y el flujo neto de capital ha tendido a reducirse. Se ha incrementado la inseguridad particularmente en zonas rurales y las actividades de narcotráfico afectan seriamente las instituciones, sobre todo en Bolivia, Colombia y Perú.

Durante los años de 1971 a 1980, las economías de la región tuvieron tasas de crecimiento de la producción "altas" y "muy altas" (4.5%/año en Bolivia, 5.5% en Colombia, 8.9% en Ecuador, 3.5% en Perú y 4.1% en Venezuela). En algunos países la producción en esta década ha sido menor. En Bolivia, por ejemplo, la producción aumentó al 1.5% en 1987, después de varios años de tasas negativas de crecimiento. También ha bajado el crecimiento en Ecuador y Venezuela, ha sido irregular en Perú y ha tendido a crecer en Colombia.

Entre 1970 y 1980 en Ecuador, el sector industrial creció en total en 161.8% y el de servicios en 169.3% contra 37.4% de la agricultura. En Perú el sector industrial aumentó en 72.8% y el de servicios en 30.2%, mientras que la agricultura cayó en 0.5%. El crecimiento fue más "equilibrado" en Colombia donde los sectores de servicios, industrial y agrícola crecieron en total en 81.6%, 69.3% y

53.1% y en Bolivia donde el aumento fue de 66.6%, 41.4% y 54.2%, respectivamente. En Venezuela el sector de servicios experimentó una expansión considerable, de 71%, mientras que la industria (que incluye la producción de combustibles y minerales) creció en 25.8% y la agricultura en 34.4%.

Entre 1978 y 1987, el incremento del nivel de precios al consumidor en los países de la Subregión Andina ha sido mayormente del tipo llamado "galopante" (de dos dígitos). Sin embargo, existen excepciones. En el período de 1982 a 1985 se presentó en Bolivia un proceso de hiperinflación. En el período de 1983 a 1985 los precios se elevaron por encima del 100% en Perú. En Venezuela la inflación fue del tipo "moderado" en los años 1978, 1982-1983 y 1985.

La inversión interna bruta como proporción del PIB se ha reducido en 1980-87 en todos los países de la región (con la excepción de Colombia), en comparación con los promedios de las décadas de los años 60 y 70. En promedio, para los cinco países, la inversión interna bruta como proporción del PIB fue de 19.7 en 1960-69; 22.9 en 1970-79 y de 18.3 en 1980-87. Esta situación compromete seriamente las posibilidades de crecimiento futuro de la producción. Unida a bajas tasas de crecimiento de la producción y a un proceso inflacionario creciente, el período 1980-87 se define como uno de estancamiento con inflación.

En todos los países el aumento relativo de la población urbana ha sido mayor que el de la población total, lo que sugiere una importante contribución de la migración rural-urbana al crecimiento de las ciudades. Entre 1971 y 1980, el crecimiento de la población urbana fue de 3.7% en Bolivia, 2.8% en Colombia, 4.9% en Ecuador, 3.9% en Perú y 4.4% en Venezuela.

El aumento poblacional de las ciudades ha estado asociado con la aparición y reforzamiento del sector informal de la economía urbana. Para las áreas urbanas del Perú se estima en 60% la participación del sector informal en la fuerza de trabajo. En Quito y Guayaquil esa proporción sería del 48%, en Bogotá del 47%, en Caracas del 40% y en La Paz del 57% 1/

-----  
1/ Fuente: IICA, documentos de antecedentes.

Entre 1971 y 1980, la ocupación creció más en el sector de servicios que en el sector industrial, con la excepción de Venezuela. En Ecuador el aumento fue de 86.7% y en Colombia, donde la ocupación en servicios fue relativamente menor, el incremento llegó a 45.1%. El rango de crecimiento de la ocupación industrial fue de 84.2% en Venezuela y de 20.8% en Bolivia. El cambio de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura fue negativo en Ecuador y Venezuela y positivo en Perú (18.1%), Colombia (11.8%) y Bolivia (9.7%). Se sabe que en los años de la presente década ha continuado el crecimiento acelerado del sector de servicios.

En general, las tasas de desempleo abierto, en áreas urbanas, se han incrementado en los países andinos en la década de los años 80. En Bolivia, por ejemplo, la tasa anual media pasó de 7.5 en 1980 a 21.5 en 1970. En Colombia la situación de desempleo se recuperó en 1986 y 1987. En Ecuador el desempleo abierto urbano ha pasado, entre 1980 y 1987, de una tasa anual media de 5.7 a 12.0. En Perú el desempleo abierto creció entre 1980 y 1985 de 7.0 a 11.8, pero se redujo drásticamente a 5.4 en 1986. Finalmente, en Venezuela se ha elevado de 6.6 en 1980 a 14.3 en 1985 para descender a 10.6 en 1987. 1/

Con relación a los salarios reales entre 1980 y 1986, ellos muestran un mejoramiento en Colombia (pasaron de un índice 100.0 en 1980 a un índice 113.0 en 1986), un descenso severo en Ecuador (de 100.0 en 1980 a 72.7 en 1986) y una caída más marcada aún en Perú (de un índice de 100.0 en 1980 a 56.4 en 1986). En Venezuela descendieron entre 1980 y 1984 (de 100.0 a 66.7) pero se recuperaron en 1985 y 1986 hasta llegar en ese año a un índice de 109.7. 2/

Los ingresos de la población (medidos en términos de PIB/habitante/año) se han elevado moderadamente en Bolivia (al pasar de \$ 1,068 en 1970 a \$ 1,268 en 1980), en Perú (de \$ 1,264 a \$ 1,374) y en Venezuela (de \$ 3,066 a 3,408). Los incrementos han sido proporcionalmente mayores en Colombia (de \$ 926 a \$ 1,277) y en Ecuador (de \$ 815 a \$ 1,416).

-----  
1/ BID, Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 1988, Washington D.C. p.25.

2/ Ibid, p.27.

En la década de los años 80 se ha acentuado el fenómeno de estrangulamiento de la balanza de pagos por el efecto combinado del crecimiento de la deuda externa, el deterioro de los términos de intercambio y la caída de los ingresos por exportaciones.

El endeudamiento externo de los países de la Subregión Andina, en niveles elevados, es un fenómeno relativamente reciente, que se inicia a fines de la década de los años sesenta y principios de los setenta. A partir de entonces, su crecimiento ha sido progresivo. En Venezuela, por ejemplo, la deuda externa era de \$ 16,760 millones de dólares (m.) en 1978 y se elevó a \$ 33,600 m. en 1986. En Ecuador aumentó de \$ 3,975 m. a \$ 9,900 m. en el mismo período; en Bolivia casi se duplicó: pasó de \$ 2,163 m. a \$ 4,135 m.; en Colombia creció de \$ 5,097 m. a \$ 14,761 m. y en Perú de \$ 9,663 m. a \$ 14,351. Al mismo tiempo, el saldo neto de las transacciones del sector monetario (entrada y salida de capitales), ha pasado de mayormente positivo en la década de los años 70 y principios de los 80 a mayormente negativo en años recientes. Bolivia tuvo saldos negativos en casi todos los años entre 1980 y 1985; Colombia los tuvo en 1984 y 1985; Perú en 1982 y 1983 y Venezuela en 1983 y 1984.

La relación entre deuda externa y valor de las exportaciones muestra, de otra manera, el agravamiento del proceso de endeudamiento, como se puede apreciar en el cuadro siguiente: 1/

<u>País</u>	Deuda externa	
	Relación -----	x 100
	Valor de las exportaciones	
	<u>en 1982</u>	<u>en 1987</u>
Bolivia	393	767
Colombia	232	246
Ecuador	231	398
Perú	281	445

1/ Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana, 1987, notas sobre la Economía y el Desarrollo, Nos. 455-456, Dic. 1987, pp. 23-24.

Los países de la Subregión Andina son, fundamentalmente, exportadores de combustibles minerales y metales, con excepción de Colombia cuyas exportaciones mayores son de tipo agropecuario. Todos los países son, principalmente, importadores de maquinaria y equipo de transporte y de manufacturas. En adición a estos bienes, el sector privado de los países se ha tornado en un importante exportador de capitales y el sector público en importador también de capitales.

Lo anterior revela que el contexto internacional para el desarrollo de la región ha sido ampliamente influenciado por los precios de los combustibles (principalmente petróleo) y de minerales y metales (como el estaño, el cobre y la plata), así como por los precios de los productos agropecuarios (como el café y el banano). También han marcado su influencia en el desarrollo de la región las tasas de interés de capital, así como los precios de los bienes importados.

En efecto, el petróleo tuvo dos fuertes alzas de precios en los años 1973 y 1980, lo que proporcionó ingreso de divisas adicionales a Venezuela, Ecuador y Perú.

A estos incrementos han seguido bajas en los precios internacionales del petróleo sobre todo desde 1985 y una ligera recuperación en 1987 y comienzos de 1988 y luego un descenso acentuado.

Los precios del estaño se elevaron progresivamente de US\$ 1.66/libra en 1970 a US\$ 7.61 en 1980, para comenzar a descender hasta US\$ 5.43 en 1985 y a US\$ 2.86 en 1986. Esto indica que, en el caso de Bolivia, se recibieron ingresos adicionales de divisas hasta 1985 pero hubo una drástica reducción de ese flujo en 1986.

En cuanto al cobre, el comportamiento de los precios en el mercado mundial, aunque errático de año a año, muestra una tendencia al crecimiento entre 1970 y 1980 (de US\$ 0.64/libra a US\$ 0.99), luego un descenso entre 1981 y 1986 (de US\$ 0.79 a US\$ 0.62/libra) y un fuerte incremento en el período reciente. La plata tuvo precios crecientes entre 1970 y 1980 (de US\$ 177.1 la onza troy a US\$ 2,057). Luego descendió a US\$ 614 la onza troy en 1986). Los precios del café suave de Colombia tuvieron un aumento considerable entre 1970 y 1977, pasaron de US\$ 0.56/libra de US\$ 2.40. Luego descendieron a US\$ 1.53 en 1985 para luego elevarse en 1986 a US\$ 2.20 y volver a retroceder en 1987.



En cuanto al banano (que es fuente de ingresos de divisas en Ecuador), los precios han mostrado una tendencia al alza, en dólares corrientes, desde 1970 a 1987, aunque con oscilaciones entre año y año.

Las tasas reales de interés del dólar -que de 1960 a 1980 fueron bajas y estuvieron descendiendo- alcanzaron en 1981-1984 un máximo histórico; luego descendieron, manteniéndose siempre por encima de los niveles de las dos décadas pasadas.<sup>1/</sup>

En un plano más general, los países de la región han debido enfrentarse, en la presente década, a un crecimiento lento de las economías desarrolladas de Europa Occidental y de Estados Unidos, lo que afecta la demanda de exportaciones.

Entre 1970 y 1980 el comercio exterior creció, en términos reales, en Colombia, Ecuador y Perú y decreció en Bolivia y Venezuela. Entre 1980 y 1986, el comportamiento del valor de las exportaciones revela una baja acentuada en Venezuela, Bolivia y Perú; una caída de relativa importancia en Ecuador y un incremento entre el 20 y 25 por ciento en Colombia. Entre los mismos años han mermado las importaciones, con la excepción del caso de Colombia que las incrementó entre 1980 y 1982.

## 2. Inseguridad y narcotráfico

La inseguridad se ha incrementado en las áreas urbanas y rurales de Colombia y Perú. Esta situación determina, por un lado, una disminución del interés por invertir y trabajar en las áreas rurales, y por otro, una preocupación de los gobiernos por impulsar programas de desarrollo. Por otra parte, el tráfico de cocaína ha afectado la sociedad y la organización productiva en Bolivia, Colombia y Perú. En Bolivia, se han hecho estimaciones, por organizaciones internacionales que se ocupan de la lucha contra la droga, en colaboración con instituciones bolivianas de investigación socioeconómica, las cuales señalan que para 1984 unas 80,000 familias se ocupaban en la producción de coca. Si a esta cifra se le agrega la fuerza de trabajo que se emplea en el pisado de la hoja, mezclado de otros anestésicos, procesamiento químico, transporte, vigilancia y

---

1/ BID, Progreso..., Informe 1987, p.6.

producción de otros servicios, se podría llegar a la ocupación directa e indirecta de unas 100,000 familias.

Algunos de los efectos económicos y sociales más importantes que tiene, para estos países, la existencia de un amplio sector de economía informal fundamentalmente apoyado en la producción de coca, para la elaboración de cocaína son: a) alteración del patrón productivo sectorial por el uso irregular de los suelos; b) afectación de la integración familiar por migraciones inestables; c) intensificación de la mercantilización con efectos monetarios que escapan del control de las autoridades; d) organización de circuitos comerciales que desajustan los mercados internos de bienes y servicios; e) elevación de salarios basados en dólares, lo cual introduce importantes distorsiones en la estructura salarial y de empleo; f) elevación de los precios de otros bienes agrícolas, por contracción de la oferta; g) modificación del contenido cultural tradicional de la coca hacia una cultura o ideología de la cocaína, con afectación de valores morales y de identidad nacional; h) surgimiento de hábitos indeseables del consumo; i) interconexión irregular de los colonizadores con otras esferas de la economía; j) intensificación de la narcoadicción en la población campesina con sus secuelas de degradación social; k) creación de una sensación de bonanza (no estable) y de falsa riqueza, de ganancia fácil y de ilusión especulativa, que desfavorece la productividad y el concepto de trabajo colectivo; l) discriminación social entre colonos, donde coexisten grupos de colonos enriquecidos con grupos pauperizados; m) quiebra en la estructura básica de la colonización; n) alteración de la forma y el contenido de la relación entre los valles y el trópico; o) fuga de capitales y multiplicación del contrabando y otras actividades (un estudio en Bolivia estima que las importaciones no registradas entre 1980-83 podrían haber llegado a US\$ 1,006 m.); p) desplazamiento de recursos financieros de otras regiones, hacia los centros productores de coca para cocaína, para atender la producción de servicios para la población flotante; q) subordinación económica y alianza social de los colonizadores con el capital de la cocaína; r) profundización del minifundio tropical; s) acentuación de la distribución regresiva del ingreso y desmejoramiento de la calidad de la vida de los campesinos no dedicados a esta actividad.

### 3. El contexto subregional

En 1986, el comercio exterior (importaciones más exportaciones) representó el 28.5% del PIB regional. Esto

indica que se trata, en el caso de la Subregión Andina de economías abiertas al comercio internacional y sujetas a las fluctuaciones de precios y ciclos económicos en los países que compran su producción.

De las importaciones totales registradas de la región sólo el 4.9% en 1982 y el 3.8% en 1986 fueron exportaciones intrarregionales. En los mismos años, las importaciones registradas de productos de la agricultura constituyeron el 2.9% y el 1.4%, respectivamente, de las importaciones totales.

El comercio no registrado (contrabando) de alimentos básicos e insumos agropecuarios entre los países andinos es importante y se ha intensificado en los últimos años. Se estima, por ejemplo, que el contrabando que sale de Venezuela representa el cinco por ciento de la demanda interna aparente de un grupo de ocho productos estudiados. El contrabando destinado a Colombia sería de unos 100 millones de dólares anuales para 14 rubros significativos. Además, un porcentaje que podría ser del 10 al 15 por ciento de las divisas destinadas por Ecuador a importar sus faltantes de alimentos, ha fugado por las fronteras norte y sur. El monto del contrabando desde Perú hacia los países vecinos era superior, hasta 1987, al comercio legal.<sup>1/</sup> Esta situación ha sido, en buen grado, el resultado de la heterogeneidad de políticas y medidas económicas (tasas de cambios, niveles arancelarios, modalidades de subsidio), aplicadas por los países andinos, que determinan un importante desequilibrio entre los precios de un mismo producto en distintos países.

El contrabando constituye una competencia desleal a las empresas que producen los bienes o sustitutos introducidos, y en el país de origen del contrabando se traduce en presiones por aumentar las importaciones. Esto a su vez implica un mayor uso de divisas y un subsidio al consumo en el país receptor.

En los últimos años, los países de la Subregión Andina han fortalecido el mecanismo de integración creado en

-----

1/ Acuerdo de Cartagena, 1988 "Causas y Efectos del Contrabando de alimentos e insumos agropecuarios entre los países miembros del Grupo Andino", Santa Cruz, pp. 73-75.

décadas pasadas. El Acuerdo de Cartagena parece un marco para la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las áreas de integración que acuerden los países miembros. Si bien inicialmente el acuerdo dio prioridad a la programación industrial para la conformación de un mercado ampliado, se han fortalecido recientemente los programas, proyectos y acciones en el campo de la producción, comercio, alimentación y manejo de los recursos naturales. Se ha definido, para el efecto, un marco institucional y financiero en apoyo a esas actividades.

En este contexto, los países adoptaron el sistema andino "José Celestino Mutis" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente (Decisión 182), cuyos propósitos esenciales constituyen la base de las modificaciones introducidas al régimen agropecuario en el Protocolo de Quito. En cuanto a la seguridad alimentaria se establece la necesidad de reducir la vulnerabilidad externa que enfrenta la subregión y se consideran las relaciones económicas que van desde la producción y el comercio exterior hasta la demanda y el consumo de alimentos.

## CAPITULO II

### NECESIDAD DE UN NUEVO PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Partiendo de la descripción y el análisis estadístico de las secciones precedentes, se intenta aquí una interpretación de las condiciones que han enmarcado el desarrollo de la agricultura regional, para luego plantear las bases para una estrategia de reactivación agropecuaria, que apoye los esfuerzos de reactivación económica en que están envueltos los países.

#### A. EL PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: INTERPRETACION Y POTENCIALIDADES

##### 1. Consideraciones generales sobre la contribución sectorial y sus limitaciones

Las diferentes características de los países del Grupo Andino han sido reconocidas desde su origen. El sector agropecuario andino al igual que el de los países que lo conforman tiene marcadas diferencias tanto en su nivel de desarrollo como en su contribución a las economías nacionales, su participación en la generación de excedentes, empleo y otros. El dualismo es marcado en los países andinos entre un determinado nivel de agricultura moderna con adecuado nivel tecnológico y fuertes enlaces con el resto de la economía y un campesinado pobre que tiene grandes dificultades en su modernización.

En la Subregión, un importante porcentaje de la población, del PIB y de la generación de divisas proviene del sector agropecuario. Si bien es cierto que algunos países cuentan con otros sectores como líderes de su economía, el sector agropecuario como tal, posiblemente es de los de mayor importancia estratégica y económica. Esta consideración en cuanto al tamaño del sector rural en la Subregión, debe adicionalmente considerar que el sector de la industria alimentaria es el más importante dentro del sector industrial.

El sector agropecuario ha venido generando durante los últimos 30 años, en la mayoría de los países, los excedentes necesarios para el proceso de industrialización basado en

estrategias de sustitución de importaciones. Sin embargo, ante la actual coyuntura es adecuado repensar las estrategias y los mecanismos de vinculación intersectorial, así como la generación y transferencia de excedentes necesarios para la formación del capital requerido para el crecimiento agropecuario y no agropecuario. Debe reconocerse que durante el período de industrialización el sector rural contó con muy bajas inversiones de capital público, términos de intercambio desfavorables y rentas al capital industrial y financiero desventajosas, lo que motivó en buena medida una fuerte transferencia de ingresos hacia zonas urbanas, un fuerte desbalance poblacional en esas áreas urbanas y problemas de seguridad y varias "deseconomías" de crecimiento y contaminación ambiental.

Si bien es ampliamente reconocido que el proceso de industrialización permitió un aceptable nivel de crecimiento económico durante más de dos décadas, así como la concentración de demanda mediante el proceso de urbanización, es también aceptado que en este proceso se ha generado un importante grupo de sectores tanto rurales como urbanos, que no han tenido acceso a los beneficios del crecimiento económico y que se consideran comúnmente como sectores marginados informales con altos niveles de desempleo y pobreza.

La existencia de estos grupos sociales pobres en proporciones variables entre los países, aunque mayoritario entre la población de la subregión, permite imaginar políticas que entrelacen la generación de empleo e ingresos dirigida a estos grupos con la reactivación del sector agropecuario.

Existe una clara relación entre alimentos y pobreza; los pobres rurales y urbanos dedican una parte muy importante de su ingreso a la adquisición de alimentos. Estos, para este grupo social, conforman el principal componente de sus bienes salario y los cambios en su disponibilidad y precios tienen efectos de gran importancia en su ingreso real. Por lo anterior, es indispensable tanto en el corto como en el mediano plazo plantear las medidas requeridas para lograr un balance apropiado entre precios que incentiven la producción agraria y los objetivos de seguridad alimentaria en relación a los compradores netos de alimentos de bajos ingresos.

Sin embargo, la forma como tradicionalmente se ha procedido para el logro del anterior objetivo en los países de la subregión, limita sus posibilidades de realización

debido a las políticas sesgadas en contra del sector de la agricultura, causadas en parte por inadecuados conocimientos de las relaciones intersectoriales (agricultura, resto de la economía) y por la desarticulación institucional entre las entidades encargadas del diseño y los responsables de la ejecución de las políticas agropecuarias.

Es comúnmente aceptado que para el logro de una revolución industrial se requiere antes una revolución agropecuaria, es decir mejoras sustanciales en la productividad rural. En el caso de los países de la subregión este pre-requisito no se dio plenamente y hubo una disminución de los precios relativos de los alimentos, obtenida mediante diversas políticas macro-económicas que extrajeron forzosamente excedentes del sector rural, al punto que muchos sectores campesinos perdieron la capacidad productiva misma y por ende la posibilidad de su modernización.

Debe reconocerse que el rápido crecimiento económico del pasado no ha venido acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso y que paradójicamente el crecimiento económico dado, al incrementar la demanda ha estado acompañado de un nivel alto de inflación, fundamentalmente de productos alimenticios, creando una disminución en el ingreso real de los sectores pobres que dedican gran parte de su ingreso disponible a la adquisición de alimentos. De igual manera, los efectos del crecimiento económico sobre el sector rural han sido más favorables para el sector moderno de la agricultura, que para el sector campesino ante su menor capacidad de generación de excedentes por su limitado acceso a los factores de producción. Es pre-requisito para lograr que una estrategia de reactivación del sector rural logre efectos multiplicadores en la economía, que se reoriente el gasto público para el mejoramiento de las condiciones de pobreza urbana y rural.

## 2. El "modelo de sustitución de importaciones": logros y síntomas de agotamiento

En los últimos veinte a treinta años se ha producido en los países de la Subregión Andina (y en el resto de América Latina) un importante proceso de industrialización. La base teórica de este proceso fue desarrollada por la CEPAL y consistía fundamentalmente en el reconocimiento de que los términos de intercambio tendían a deteriorarse para la producción primaria de los países latinoamericanos y que

debían sustituirse importaciones para modificar esa tendencia. De esta forma, mediante la industrialización se acumulaban capitales que generaban el ahorro necesario para el crecimiento económico. La industrialización estuvo asociada, entre otros, con (a) un rápido desarrollo económico; (b) una reducción progresiva del coeficiente de importación; (c) la transferencia de capital y de población del sector rural al sector urbano; (d) la escasa elevación en el nivel de vida de la cuarta o quinta parte más pobre de la población; (e) un importante desarrollo de la clase empresarial; (f) una escasa reinversión de capital por esa clase empresarial; (g) la transferencia de ganancias al exterior, y; (h) una asimetría mayor en la distribución del ingreso con repercusiones políticas importantes.

El modelo que fue exitoso en cuanto al crecimiento global de las economías ha tenido un sesgo contrario a la agricultura y a las exportaciones y su propia validez se ve cuestionada por las tendencias recientes de la economía nacional e internacional.

La industrialización ha sido promovida principalmente mediante medidas económicas como las siguientes: (a) protección arancelaria dirigida a sustituir importaciones por artículos producidos en el país; (b) prestación de asistencia financiera y técnica para la creación y expansión de empresas; (c) ampliación de la infraestructura fundamentalmente urbana de transporte, comunicación y energía; (d) contratación de préstamos en el exterior para completar el financiamiento de las obras de infraestructura económica; (e) promoción de la inversión extranjera directa para establecer empresas sustitutivas de importaciones; (f) imposición de cargas fiscales a las empresas exportadoras de productos tradicionales; (g) asignación de recursos fiscales en cuantía considerable para educación, salubridad, seguridad social y vivienda de los trabajadores de las áreas urbanas, y; (h) ampliación de los mercados a través de la creación del Pacto Subregional Andino.

En cuanto al sector agropecuario, el tratamiento resultante de este modelo de desarrollo consistía básicamente en: (a) extracción de excedentes de capital vía precios bajos para la producción y salarios bajos, por consiguiente tanto para los agricultores como para los asalariados urbanos; (b) baja capitalización y baja inversión en tecnología; (c) importaciones para mantener bajos los costos de los alimentos para los asalariados; (d) transferencia de mano de obra del campo a la ciudad; (e) no



aplicación a la agricultura de los criterios proteccionistas utilizados en favor de la industria. 1/

Por ejemplo: las políticas arancelarias, los impuestos y la sobrevaluación de las monedas nacionales se combinaron para sesgar los términos de intercambio contra la agricultura. Al mismo tiempo la baja inversión en investigación, 2/ en educación e infraestructura rural han mantenido reducida la productividad de los recursos de la agricultura y limitado su competitividad en los mercados internacionales.

Las tarifas a las importaciones han actuado como impuesto a las exportaciones. La política que protege la industria eleva directamente el costo de insumos importados como los fertilizantes, maquinarias y otros materiales usados por los productores. Esto incrementa los costos de producción y reduce las ganancias de las exportaciones agropecuarias. Además por la protección al sector industrial aumentan los precios internos de los insumos, lo cual reduce la rentabilidad de producir bienes comercializables en la agricultura, tanto de uso doméstico como para la exportación.

Las monedas sobrevaluadas han constituido un impuesto a las exportaciones de la agricultura porque los productores de estos bienes reciben menos cantidad de moneda nacional que la que recibirían al nivel del equilibrio de las divisas. Además, la exportación de utilidades de la industria se hizo más rentable por el menor valor de las divisas en moneda nacional.

Los impuestos a las exportaciones agropecuarias al igual que tasas de cambio diferenciales han desestimulado la inversión y la producción de bienes exportables del sector

- 
- 1/ Un análisis de estos elementos, en el caso del Perú, se encuentran en Martínez. F., "Tributación, precios y subsidios en el agro: diagnóstico y propuestas a corto plazo" en Aramburú, C.E. y otros. Priorización y Desarrollo del Sector Agrario en el Perú, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1986.
- 2/ IICA, Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo, San José, Costa Rica, 1987, p. 153.

primario en relación con otras alternativas de producción, disminuyendo las cantidades exportadas.

Las razones del sesgo contra la agricultura de las políticas de sustitución de importaciones y desarrollo industrial son ahora evidentes. Por una parte, las importaciones de productos de la agricultura eran poco significativas y no había entonces interés por sustituirlas. En segundo término, era más fácil modernizar un sector dada sus características de dispersión y riesgo.

Además el pensamiento teórico predominante estaba basado en una visión de la agricultura como sector retrasado y de la industria como sector de modernización. También, debe sumarse el mayor peso político de sectores urbanos crecientes, concentrados geográficamente con mayor organización. También, debe sumarse el mayor peso político de sectores urbanos crecientes geográficamente con mayor organización sindical y donde ya existía una demanda por bienes industriales que antes se importaban, en contraste con un sector rural disperso y poco sindicalizado. A todo esto debe agregarse la debilidad del sector público agrario por el escaso entendimiento de los efectos de las políticas macroeconómicas sobre la agricultura y por su limitada capacidad de negociación con los sectores públicos que asignan los recursos, como Ministerios de Hacienda y de Planificación. Como reflejo de éstas (y otras) condiciones, a nivel del Pacto Andino se dio también un énfasis mayor al proceso de integración de la industria que de la agricultura, a través de la creación del mercado ampliado (con sus mecanismos del programa de liberación, el arancel externo común y la armonización de políticas económicas y la coordinación de planes de desarrollo) y la ejecución de proyectos conjuntos en el sector manufacturero (mediante el desarrollo de la programación industrial).

## B. LA CRISIS DE LOS AÑOS 80 Y LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

### 1. Consideraciones generales

La CEPAL ha definido el período 1982-1986 como el quinquenio de mayor crisis económica en América Latina como vimos atrás, en la Región Andina, y con diferencias entre países:

- El crecimiento del PIB cayó de niveles cercanos a 5% en los años sesenta a valores nulos o aún negativos en el quinquenio 1982-1986.
- El nivel de la inversión en los últimos cinco años ha disminuido por debajo del de los años sesenta, comprometiendo el crecimiento futuro. La inversión bruta total como porcentaje del PIB se redujo de 24 a 16 por ciento de 1981 a 1985.
- La inflación promedio del lustro es entre tres y siete veces mayor que la de los años sesenta y setenta, según los países.
- La recesión y la inflación ("estanflación") han determinado la fuerte caída de la ocupación y del salario real. Durante el último quinquenio éste se ha deteriorado a un ritmo de 4.5% anual. Mientras tanto, el número de habitantes en condiciones de pobreza se ha incrementado y se ha deteriorado su nivel de vida.
- Ante la caída del PIB, la presión fiscal -expresada como porcentaje del producto- ha aumentado, sin que se hayan reducido los abultados déficit fiscales. Los impuestos al comercio continúan aportando más de 20% del ingreso tributario. Todo lo anterior limita gravemente las posibilidades de reactivar la economía por medio de la inversión y el gasto públicos.
- En cuanto al sector externo, las enormes y urgentes necesidades del servicio de la deuda externa, unidas al deterioro de los términos de intercambio, han provocado una difícil situación de la balanza de pagos, aun en varios países que recientemente han logrado importantes mejoras de la balanza comercial, a costa de una contracción de importaciones vinculada a la recesión, más que de un aumento del valor de las exportaciones.

La presencia de estas condiciones ha estado asociada con un aumento de las tensiones sociales. Al tiempo, ha prosperado la acción de grupos guerrilleros, el tráfico de drogas y el comercio fronterizo no registrado, aumentando así la inseguridad y reduciendo los estímulos para la inversión. Asimismo, las posibilidades de un crecimiento industrial como el de las dos décadas anteriores se ven fuertemente limitadas por: (a) los altos costos envueltos en la generación y aplicación de nuevas tecnologías industriales, desplazamiento del punto de equilibrio económico hacia mayores escalas de producción y falta de

competitividad internacional dadas las características de protección en que se desarrolló este sector; (b) el lento crecimiento de la demanda por mano de obra cuando la tecnología industrial es intensiva en capital y ahorradora de mano de obra; (c) las restricciones en la demanda externa e interna; y (d) un lento proceso de integración subregional. Todo esto hace que no puedan atenderse adecuadamente las situaciones derivadas del endeudamiento externo y la crisis fiscal.

La crisis en la balanza de pagos, el peso de la deuda externa y otras tendencias negativas de la economía han llevado a los países de la región a buscar nuevas opciones de desarrollo que permitan el logro simultáneo de varios objetivos, entre ellos:

- Un aporte positivo a la balanza de pagos, sea mediante el incremento de las exportaciones o la sustitución de las importaciones;
- Competir en los mercados externos tanto en el campo de manufacturas como de productos agropecuarios y agroindustriales;
- Contribuir a la reactivación y generación de empleo, aprovechando los encadenamientos entre unos sectores económicos y otros;
- No requerir grandes montos de inversión por unidad de trabajo, o la utilización mayor de la capacidad instalada;
- Contribuir a la estabilización de los precios a través de un incremento de la oferta doméstica de alimentos.

## 2. Los intentos para adecuarse a la nueva situación

Para superar la crisis, los países han tratado de reducir el déficit externo y de realizar ajustes estructurales, creando condiciones para el crecimiento sostenido y mejorando la flexibilidad para ajustarse a cambios en el contexto económico. Para reducir el déficit externo se han reducido las importaciones y expandido las exportaciones (Colombia y Ecuador, por ejemplo, han tenido éxito en la promoción de exportaciones no tradicionales).

Para esa reducción de las importaciones y expansión de las exportaciones una política clave ha sido la devaluación de las tasas reales de cambio. A su vez, el ajuste estructural se ha intentado a través de una racionalización del gasto público, de la mayor utilización del mecanismo de los mercados y precios y de mayores y claros incentivos de producción e inversión para el sector privado (como en el caso de Bolivia).

Las experiencias de los países en los programas de ajuste han sido las siguientes:

- En Bolivia, a partir de 1985 se redujo y controló severamente el déficit fiscal, se redujeron los gravámenes al comercio externo y se ha dejado al sistema de mercado la asignación de recursos productivos.
- En Colombia se adoptó una política de ajuste paulatino en forma voluntaria, debido a que el país contaba con préstamos no desembolsados cuando se desencadenó la crisis mexicana. En 1984 se realizó un nuevo programa de ajuste fiscalizado por el FMI en el cual se dio prioridad a la inversión pública en proyectos de exportación, restricción de importaciones y establecimiento de un nivel competitivo para la tasa de cambio. 1/
- En Ecuador las primeras medidas de ajuste consistieron en la devaluación y en la restricción a las importaciones, reforzadas después de 1983. También se aumentaron las tasas de interés y se controló el gasto público. En 1985 se dio prioridad al ajuste del sistema cambiario al tiempo que se redujeron los controles y la intervención estatal. 2/
- En Perú se ha acudido preferentemente a las devaluaciones de la moneda, como política de ajuste, lo

- 
- 1/ Martínez, A., "Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario", Revista de la CEPAL No. 33, dic. 1987, pp.97.
  - 2/ Saldado, G., Ecuador, "Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura". Revista de la CEPAL No. 33, dic. 1987, p. 135.

cual ha tenido un impacto importante en la reducción de las importaciones pero no en el aumento de las exportaciones. 1/

- En Venezuela el ajuste a la crisis se ha atendido mediante un régimen de cambios múltiples (que ha encarecido el grueso de las importaciones) y un decidido interés en la promoción de la agricultura mediante varios tipos de subsidios.

En el momento actual el sector agropecuario debería contribuir con mayor intensidad a aumentar el nivel de actividades y empleo, reducir la inflación y el déficit fiscal, incrementar el saldo de la balanza comercial y mejorar los ingresos, así como su distribución, para reducir la pobreza. La capacidad inmediata de contribuir al logro de esas metas depende básicamente del peso y del modo de inserción actual del sector agropecuario en el conjunto de la economía. La agricultura genera 18% del PIB total de América Latina, emplea 38% de la mano de obra, aporta 32% de las divisas totales por exportaciones y reúne a 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 anteriores son valores promedio, pues en algunos países del Caribe y de América Central la agricultura tiene una importancia económica mucho mayor. Asimismo, sólo representan el aporte directo del sector agropecuario a la economía, sin considerar las relaciones o "encadenamientos" con otros sectores. Como se verá más adelante, este último es un elemento de creciente importancia en el papel de la agricultura.

Finalmente, conviene recordar algunas características de la agricultura regional, de suma importancia ante las restricciones y requerimientos de los programas económicos vigentes en muchos países:

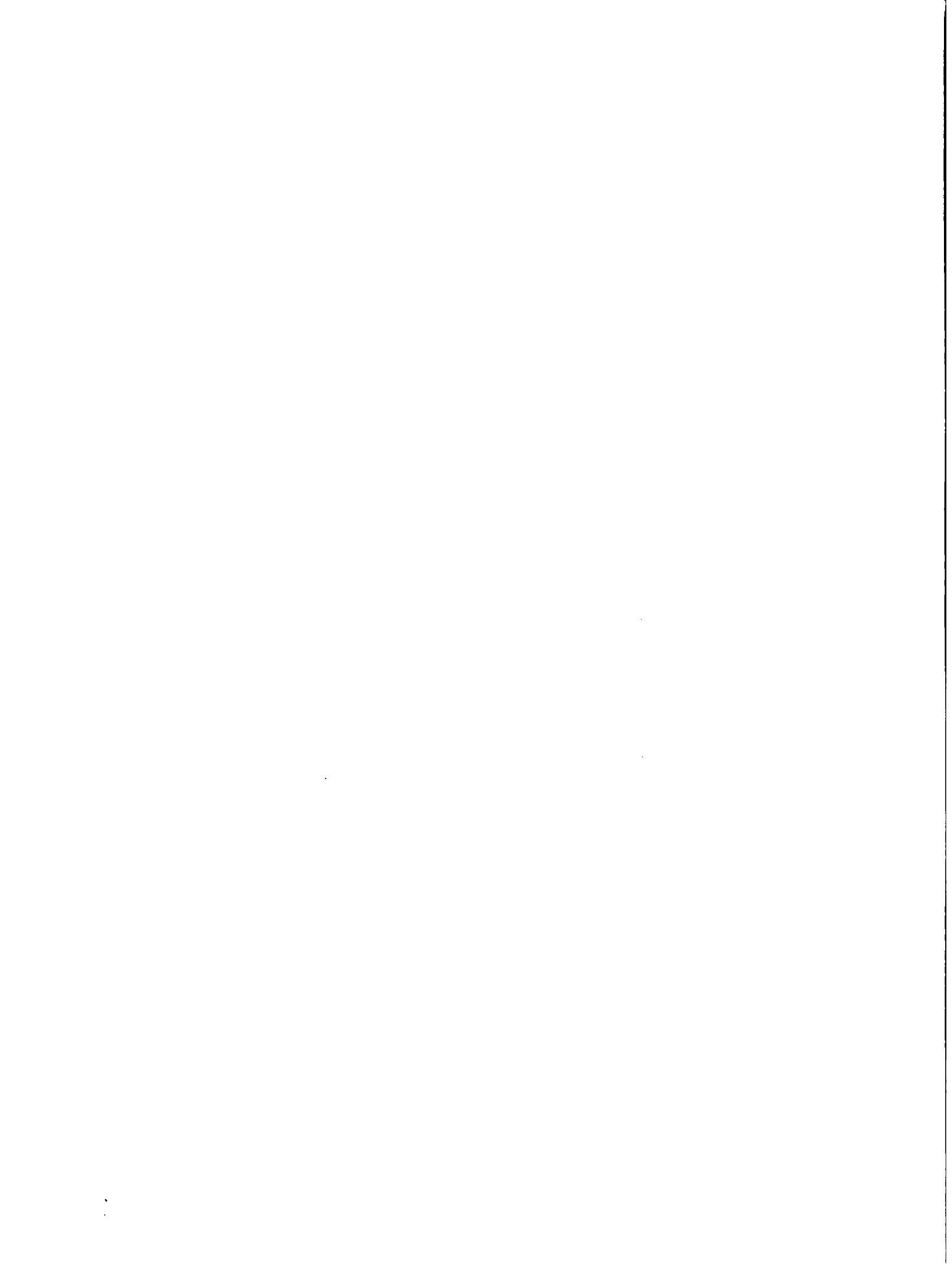
- Tiene una balanza comercial positiva en los países de la subregión. El aumento de la producción agrícola casi siempre trae aparejadas mejoras en el sector

-----

1/ Iguíñiz, J., "Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica", Revista de la CEPAL No. 33, dic. 1987, pp. 171-172.

externo de la economía, tanto por aumento de las exportaciones como por reducción de las importaciones.

- El incremento de la producción de "bienes salario" agrícolas (maíz, carne, etc.) es un elemento central de cualquier política de estabilización de precios y la única forma perdurable de evitar nuevos incrementos en los mismos.
- La reactivación de la producción agrícola produce un importante efecto dinamizador en el conjunto de la economía dados los encadenamientos, entre otros, con los sectores productores de insumos, los sectores que almacenan, transportan, transforman y distribuyen la producción y los sectores financieros.
- Constituye un instrumento para la diversificación de las economías de la subregión, sobre todo de los países dependientes de la producción de petróleo y minerales.





### CAPITULO III

#### BASES DE LA ESTRATEGIA DE REACTIVACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO

Tal como se ha reconocido en los capítulos anteriores, un aspecto central de las economías de la mayoría de los países andinos es la heterogeneidad de su estructura productiva agropecuaria. El modelo de desarrollo prevaleciente en la Región contribuyó a exacerbar esa heterogeneidad estructural; ello se manifiesta en términos de una marcada desigualdad económica y social que caracteriza las diferencias entre las varias formas de organización social de la actividad productiva agropecuaria; esto a su vez se refleja en las correspondientes disparidades económicas y sociales que muchas veces se dan entre regiones de un país.

Sin embargo, el modelo de desarrollo por industrialización sustitutiva de importaciones que se impulsó en las décadas pasadas, permitió que se viviera una aparente bonanza expresada en términos agregados como altas tasas de crecimiento sostenido de la producción de bienes y servicios y del ingreso promedio por habitante. Pero esa aparente bonanza impidió que se percibiera en forma clara las implicaciones de la consolidación en el campo de esa estructura fundamentalmente dualista del proceso productivo agropecuario, así mismo impidió que se apreciara lo que estaba significando la excesiva emigración rural hacia pocas ciudades en las cuales se concentró el acelerado y desordenado proceso de urbanización.

De ahí la importancia que se le asigna en la estrategia a las implicaciones que tiene el comportamiento diferenciado de la agricultura comercial y la campesina e inclusive el que se da al interior de ambas, en especial la economía campesina, debido a las diferencias en sus procesos de capitalización y reproducción, vinculación al mercado, dotación de activos y acceso a los servicios.

Debido a esas particularidades de la agricultura andina y a las manifestaciones que ella toma en cada país, una estrategia dirigida a la reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural andino debe ser un esfuerzo predominante nacional. Sin embargo se puede generalizar que dicho esfuerzo nacional tiene por lo menos dos ejes de proyección, los cuales se diferencian sólo para propósitos analíticos ya que su articulación configura una determinada

dinámica, no solo técnico-económica, sino también socio-política, lo cual da como resultado un determinado desempeño agropecuario y un nivel específico de desarrollo del medio rural.

Por un lado, un eje de la estrategia, a partir de las características diferenciadas de la estructura productiva agropecuaria, busca una nueva relación entre lo agropecuario, el resto de la economía y el resto del mundo. En este sentido el esfuerzo nacional debe corregir el sesgo de las políticas macroeconómicas y sectoriales contrarias a la actividad agropecuaria y evitar que dentro de ella dichas políticas penalicen a los pequeños productores y a la economía campesina.

Por otro lado, el otro eje de la estrategia busca una nueva relación entre lo público y lo privado. En este sentido el esfuerzo nacional debe buscar reducir la desarticulación institucional entre el Estado y los diversos grupos de la Sociedad Civil, lo cual debe ir acompañado de una reducción en las desarticulaciones entre las entidades encargadas del diseño y las responsables de la ejecución de políticas.

Si bien es cierto que la reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural, en los términos bosquejados, tiene que ser en gran medida el resultado del esfuerzo de cada país, sin embargo, la integración subregional tiene un papel preponderante que cumplir para alcanzar ese estado, ya que potencia la acción nacional al proporcionar un marco jurídico común que permite traducir la voluntad política integracionista en la armonización de políticas y en la realización de otras acciones conjuntas que apoyen el proceso de reactivación y desarrollo.

En atención a ese reconocimiento, después de desarrollar con más precisión los elementos de la estrategia, se vuelve al tema de la integración subregional como una de las bases fundamentales de la acción conjunta. Sin embargo, antes de desarrollar esos elementos de la estrategia es necesario caracterizar la reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural en términos de sus objetivos.

## A. OBJETIVOS DE LA REACTIVACION AGROPECUARIA Y DESARROLLO DEL MEDIO RURAL

La reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural andino se pueden caracterizar en términos de cuatro objetivos, los cuales permiten bosquejar el escenario que se estará buscando para terminar este siglo e iniciar el próximo.

- Incrementar la oferta agropecuaria y agroindustrial a costos unitarios bajos, preservando la capacidad productiva de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.
- Ampliar la demanda y asegurar el consumo de alimentos de los grupos sociales nutricionalmente vulnerables.
- Participar más eficientemente en el mercado internacional, con mayores exportaciones agropecuarias y agroindustriales y con una sustitución eficiente de sus importaciones.
- Fortalecer el proceso de desarrollo de la economía campesina, potenciando su capacidad productiva y asegurando un mayor acceso a los beneficios generados por ella.

### 1. Incrementar la oferta agropecuaria y agroindustrial

El incremento de la oferta agropecuaria en el contexto de las actuales restricciones económico-financieras de los países se debe sustentar prioritariamente en el incremento de la productividad y en la mejora de las técnicas post-cosecha y de los sistemas de comercialización y distribución. El aumento de volumen y calidad del abastecimiento de alimentos, como resultado de la introducción del progreso tecnológico en el agro, en especial la economía campesina, permite reducir los costos y precios por unidad de producto, posibilitando un incremento del consumo, además, de abrir el camino para la seguridad alimentaria.

El aumento de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias y la reducción de los costos de comercialización permiten estabilizar los precios e incrementar los salarios reales de la población

disminuyendo las tendencias recesivas de la economía. Además, el incremento del volumen de la producción a menores precios unitarios estimula el desarrollo del subsector agroalimentario que constituye la parte más importante del sector industrial de casi todos los países de la Subregión.

Para incrementar la oferta agropecuaria es indispensable preservar en el tiempo la capacidad productiva de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, siendo necesario introducir prácticas adecuadas de manejo de los suelos, aguas, bosques y cuencas. La introducción de estas prácticas permite la reducción de los costos de producción en el mediano y el largo plazo y el mantenimiento de los ingresos de los productores agropecuarios en el tiempo.

El incremento de la oferta agroindustrial sustentada en la producción agropecuaria nacional y subregional fortalece los vínculos intersectoriales industria-agricultura y agricultura-agroindustria. Los primeros son fuertes en algunos países de la región a través de las industrias de insumos, herramientas, envases, fertilizantes y otros. Sin embargo, existe un gran potencial para fortalecer más esos encadenamientos si el sector industrial es reorientado para producir insumos, maquinaria y equipos agrícolas, sobre todo dentro del contexto del mercado regional. Los vínculos agricultura-agroindustria rural representan una alternativa para potencializar el desarrollo rural en todos los países de la Subregión y en especial para darle viabilidad económica a la economía campesina.

El incremento de la oferta agroindustrial contribuye al incremento del PBI, atenua las tendencias recesivas de la economía, crea empleos adicionales y genera mayores ingresos al productor, en la medida que los procesos productivos y la tecnología incorporada no sea mayormente dependiente del exterior. En el caso de la agroindustria rural, existe un impacto favorable adicional a través de los efectos multiplicadores locales y de relaciones más simétricas de la economía campesina con el resto de la economía. Además, la agroindustria, permite el procesamiento de bienes exportables con un mayor grado de valor agregado y de ingreso de divisas.

## 2. Ampliar la demanda y asegurar el consumo alimentario

Para que la reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural de la Subregión sea factible y sostenida, requiere de la ampliación cuantitativa y cualitativa de la demanda agropecuaria y agroindustrial, buscándose asegurar el consumo adecuado de alimentos que posibiliten una vida activa y saludable de las personas. La disponibilidad de alimentos y la capacidad de toda la población para adquirirlos son los elementos esenciales para alcanzar la de la seguridad alimentaria.

La ampliación de la demanda alimentaria requiere de la estabilización de los precios, la distribución más equitativa de los ingresos adecuados y depende de la capacidad de la economía para generar ingresos en segmentos de población, que actualmente están al margen de la actividad productiva.

La desigualdad en la distribución del ingreso mantiene subutilizados recursos relativamente abundantes de mano de obra y de tierra en el sector rural. Esto reduce los niveles de vida de una proporción importante de la población así como el PBI de los países por sus efectos agregados sobre la producción y la demanda final.

Una distribución más equitativa del ingreso en el sector rural permite una ampliación del mercado, sobre todo en el consumo de alimentos, dada la alta elasticidad ingreso de este tipo de bienes en los estratos más bajos de ingreso.

Los medios para lograr la seguridad alimentaria se ubican tanto en el sector público como en el sector no público, dependiendo sin embargo la eficiencia de ambos del diseño y la aplicación coherente de las políticas macroeconómicas, así como de la existencia de mecanismos efectivos para la articulación institucional de ambos sectores.

## 3. Participar más eficientemente en el mercado internacional

En años recientes la región ha incrementado las exportaciones de productos no tradicionales como las flores, las hortalizas, los camarones y otros productos marinos. Tanto los cambios en la estructura de demanda

-especialmente en los países industrializados- como la vulnerabilidad de los ingresos por exportaciones de unos pocos productos determinan la necesidad de diversificar la producción tradicional y la búsqueda de nuevos rubros exportables.

La ampliación de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales además de incrementar las divisas disponibles, tiene efectos favorables sobre el empleo, los ingresos y sobre la actividad económica en general.

Las posibilidades de mayores exportaciones e ingreso de divisas dependen, en buen grado, de una agricultura y agroindustria eficientes con menores costos de producción y que ofrezcan mejores calidades y variedades de productos.

Existe un margen considerable para la sustitución de importaciones agropecuarias. La región como un todo es dependiente del exterior en el abastecimiento de algunos productos de consumo como el trigo, la avena y la cebada. La mayoría de los países son deficitarios en la producción de aceites. Individualmente algunos países deben importar carnes rojas, leche y otros bienes. En general, las importaciones agroindustriales son reducidas.

La sustitución de importaciones agropecuarias, además de ahorrar divisas de alto costo de oportunidad, incrementa la oferta global de bienes y servicios, y al generar empleo e ingresos adicionales contribuye a atenuar las condiciones recesivas de la economía.

Una agricultura que pueda producir a menores costos unitarios hace más factible, económicamente, la sustitución de importaciones.

#### 4. Fortalecer el proceso de desarrollo de la economía campesina

La pequeña producción juega un papel determinante en la producción de alimentos en los países andinos, de hecho ésta es responsable por más del setenta por ciento de la realización de productos básicos y de un porcentaje importante de algunos productos de exportación.

No obstante su importante contribución al proceso de desarrollo de la región Andina, este segmento de la población rural contiene los mayores niveles de pobreza relativa y absoluta del continente; ellos representan cerca

de treinta millones de personas viviendo bajo el nivel de pobreza absoluta.

El fortalecimiento de la economía campesina en el proceso de desarrollo económico tiene una función dicotómica, pues por una parte se potencia el desarrollo de la base productiva bajo su control para asegurar la reactivación del sector agropecuario, y por otro lado, simultáneamente se incentivan procesos tendientes a minimizar las desigualdades sociales observadas en este sector.

Este objetivo implica el diseño e implementación de políticas específicas que incentiven al sector campesino a potenciar su papel en la generación de empleo, producción de alimentos, generación de divisas e incremento de sus vínculos intersectoriales. Además, es así como la solución a los problemas de seguridad alimentaria de los países de la subregión pasa por el desarrollo de la economía campesina.

#### B. ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA A NIVEL NACIONAL EN EL CONTEXTO SUBREGIONAL

En la introducción de este Capítulo se adelantó en términos globales el énfasis que tendrá la estrategia, en esta sección se le da mayor concreción. Como ya se adelantó, este esfuerzo debe ser fundamentalmente nacional, ya que en esencia se refiere a la adopción de determinadas políticas, medidas y acciones específicas, así como programas y proyectos públicos, privados y mixtos. En este sentido se parte de reconocer que cada país es soberano de darle el contenido y forma que sea coherente con su realidad.

Sin embargo, la voluntad política integracionista que existe en los países de la región Andina ha llevado a los máximos dirigentes de cada país a reconocer que existen "áreas de acción conjunta" que potenciarían la acción nacional. Así mismo, se ha reconocido que el momento histórico que vive la Región exige, que dichas acciones conjuntas desarrollen dentro de un marco común que estaría definido por elementos estratégicos que corresponde desarrollar a cada país. Los elementos estratégicos identificados se han agrupado en ocho temas que a su vez tienen diferentes niveles de jerarquía. Ellos se complementan con el tema de la integración subregional, que aun cuando también es un elemento estratégico, responde a otro tipo de consideraciones.

En un primer nivel se ubican cinco de los elementos estratégicos, los cuales están predominantemente referidos a incrementar la oferta agropecuaria y agroindustrial y a mejorar su comercio. El primero se refiere a los incentivos macroeconómicos y sectoriales apropiados para incrementar la producción agropecuaria. El segundo considera el desarrollo de tecnología que tome en cuenta las necesidades de las mayorías rurales, las características ecológicas de los países, la protección del medio ambiente y la urgencia de evitar quedar rezagados en el uso de "tecnologías de punta". El tercer elemento estratégico estratégico propone el fortalecimiento de los eslabonamientos agricultura-industria, buscando desarrollar efectos multiplicadores especialmente en zonas rurales. El cuarto elemento estratégico incorpora el tema de los recursos naturales y medio ambiente, buscando preservar y aun mejorar la capacidad productiva de los primeros y la calidad del segundo. El quinto elemento plantea alcanzar un patrón de comercio que fomente las exportaciones de forma coherente con una nueva concepción de las ventajas comparativas de los países, que busque la apertura de nuevos mercados, ahora protegidos, y que diversifique su oferta, a la vez que se sustituya en forma eficiente las importaciones agropecuarias.

En un segundo nivel se combinan aspectos de los elementos estratégicos ya mencionados con otros referidos a la demanda y consumo alimentario. En este nivel se consideran dos elementos estratégicos de carácter integrador. El sexto elemento estratégico se refiere a fortalecer el papel de la economía campesina, buscando mejorar las condiciones de pobreza y desigualdad, para así poder potenciar su papel en la generación de divisas. El sétimo elemento, a partir de la importancia de alcanzar la seguridad alimentaria para la Subregión, reconoce el papel que en ello tienen los elementos estratégicos anteriormente planteados y reconoce también la necesidad de complementarlos con acciones de apoyo alimentario directo a los grupos nutricionalmente vulnerables.

En un tercer nivel, se considera el último elemento de la estrategia, el cual se refiere al papel del sector público agropecuario y sus relaciones con el sector privado. La importancia de este elemento radica en que el éxito en la implementación de la estrategia dependerá de los mecanismos que use el sector público para incorporar en los procesos decisorios a todos aquellos actores que, de una u otra manera, tienen capacidad para concebir, impulsar y viabilizar las medidas que se deban implementar.



## 1. Incentivos Macroeconómicos y Sectoriales para la Producción Agropecuaria

Los agricultores en forma individual toman decisiones que en el agregado afectan la oferta y la eficiencia en el uso de recursos. Estas decisiones dependen de elementos exógenos al individuo, entre ellas, i) los precios de productos e insumos, ii) la demanda potencial por su producción, iii) la disponibilidad de tecnologías comprobadas de producción, iv) la disponibilidad de insumos que incorporan estas tecnologías, y v) el acceso al capital. Las entidades públicas del sector agrario están mayormente orientadas a afectar los últimos tres elementos. Los precios y la demanda efectiva se ven fundamentalmente influidas por la política macroeconómica.

Los países de la subregión han tenido en general una tendencia histórica de seguir una política de una moneda nacional sobrevaluada. Más recientemente, bajo la presión de la deuda externa y los programas de ajuste, esta política se esta revertiendo en todos los países. Puesto que la tasa de cambio real (TCR) es el precio relativo de los bienes transables en relación a los no transables, la depreciación de las monedas locales frente a las internacionales encarece a los bienes y servicios transables frente a los no transables. Puesto que la agricultura tiene un mayor componente transable que el resto de la economía, la devaluación de las monedas ha elevado en general el precio relativo de los productos agrícolas, incrementando la rentabilidad del sector.

Sin embargo, el incremento de la tasa de cambio real no se ha generalizado, y en algunos países como Perú y Venezuela, se fijaron por un tiempo tasas de cambio múltiples en las que se otorgan tasas de cambio inferiores para la importación y exportación de productos agrícolas. Puesto que la TCR en conjunción con los precios internacionales de los productos agrícolas son los determinantes fundamentales de la evolución de los precios domésticos de los productos agropecuarios, resulta de suma importancia que las autoridades del sector agropecuario den prelación a la tarea de vigilar el tipo de cambio real.

La tasa de protección que se le asigna a la agricultura depende de la política cambiaria, tributaria y de subsidios, pero también de manera crucial de la política comercial. Los países de la subregión, con diferencias de grado, han incurrido en formas de protección para la agricultura cuya eficiencia es ahora cuestionada en muchos de ellos. Tres

tendencias generales han predominado: protección económica mayor para los sectores industriales que para los agropecuarios; protección para la sustitución de importaciones en desmedro de la producción para la exportación; y al interior del sector agropecuario una gran dispersión en las tasas de protección. Estas políticas han tenido un impacto negativo sobre el sector, reduciendo la productividad económica y desincentivando las exportaciones. Por ello, el objetivo de corregir las distorsiones en niveles de protección entre productos y entre sectores debiera figurar en el primer peldaño de los programas del sector público agrario, máxime en el actual contexto de restricciones generalizadas al gasto y la inversión pública.

Otro aspecto central de los incentivos macroeconómicos es el de las políticas fiscales. En este sentido se recurre con frecuencia a aplicar impuestos a las exportaciones de productos agropecuarios. Esto resulta en niveles de producción e ingresos inferiores a los alcanzables, frecuentemente desalentando un cultivo con ventajas comparativas en los mercados internacionales. Adicionalmente esta política tiene efectos negativos en los niveles de ingreso rural, sesgando la distribución del ingreso y restringiendo el papel multiplicador de este ingreso. El reto en esta situación es encontrar formas alternativas de tributación que no distorsionen tanto los precios. Esto deberá basarse en el reconocimiento que en general los impuestos sobre los factores básicos de producción como la tierra y el agua no originan distorsiones económicas de los precios relativos y de la asignación de recursos, mientras que los impuestos sobre los productos sí tienen este resultado. Cabe subrayar que una revisión de la política tributaria del sector debiera incluir los impuestos sobre la agroindustria.

El mismo tipo de reflexión es aplicable a la política de subsidios a la producción y al consumo, los cuales, si se usan indiscriminadamente, dan lugar a distorsiones en la asignación de los recursos y son costosos al fisco. En cuanto a los subsidios generalizados al consumo, es importante destacar lo inconveniente de su uso, fundamentalmente porque generan una desprotección a la agricultura -sobre todo en el caso de los alimentos importados- y representan un alto costo fiscal. Eso no implica que los subsidios a la producción no tengan ningún lugar, sin embargo, es necesario establecer su justificación a la luz de los objetivos de la política y la eficiencia de instrumentos alternativos para lograr los objetivos.

En muchas ocasiones, se ha buscado implementar políticas de precios de manera sectorial, basadas en subsidios y precios de garantía sin tomar en cuenta la orientación de las políticas globales. Los precios administrados 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, como en el caso de la política anti-inflacionaria seguida en Perú en años recientes. Los precios de garantía tienen el propósito de incrementar la producción, redistribuir el ingreso, reducir la incertidumbre o tan sólo ser una guía para la asignación del crédito subsidiado. La eficacia de los precios de garantía sin embargo, a menudo se ve limitada por varios factores. Su estimación adolece de limitaciones por cuanto 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 cuando se producen ajustes en la cantidad utilizada de insumos en relación con la cantidad originalmente programada. Adicionalmente, su administración compromete al estado para la compra de los productos, con un alto costo fiscal.

Sin embargo, lo fundamental es que los precios de garantía tienen pocas posibilidades de afectar el nivel de precios agrícolas cuando se imponen a "contracorriente" de la política macroeconómica. Las principales influencias sobre los precios reales agropecuarios provienen de la política cambiaria, la política comercial y fiscal y la evolución de los precios en el mercado internacional. El intento de contrarrestar el efecto de las políticas macroeconómicas con precios de garantía resulta sumamente costoso para el tesoro nacional, y sólo puede sostenerse por períodos muy breves. Adicionalmente, su cobertura es limitada, dejando con frecuencia de lado la producción campesina. Es por ello que resulta necesario una correcta articulación de las políticas de incentivos globales y sectoriales, aspecto que demanda una capacidad creciente del sector público agropecuario para la discusión y negociación de estos temas.

## 2. Tecnología

Los precios pueden ser una forma efectiva para lograr aumentar la producción de un producto a corto plazo. Sin embargo, es necesario hacer dos observaciones importantes: primera, la evidencia sugiere que, si los precios de todos los productos en una región subieran, la elasticidad de oferta agregada sería baja (0.2 a 0.4); segunda, 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 como para esperar el deseado crecimiento de la agricultura. Esto implicaría que promocionar el crecimiento agropecuario exclusivamente con base en incentivos de precio puede ser una forma muy costosa de lograrlo, además de su potencial efecto inflacionario. Por lo tanto, si bien los precios pueden jugar un rol muy importante en la promoción del crecimiento agropecuario, el papel de la innovación tecnológica también deber ser ampliamente reconocido.

El proceso de innovación tecnológica en la agricultura de la región está asociado a una serie de dimensiones estructurales y la forma como éstas determinan las vinculaciones de cada situación de producción al conjunto de la sociedad y el Estado. Dentro de este marco general, se reconoce que las estrategias globales de desarrollo y las políticas macroeconómicas logradas por ciertos grupos sociales han sido históricamente determinantes de los patrones tecnológicos observados en la agricultura. Más aún, un examen interno al sector rural revela patrones tecnológicos diferenciados e íntimamente relacionados a las estructuras sociales y a la influencia relativa de los distintos grupos de productores sobre la acción del Estado.

El proceso de adopción tecnológica y los patrones que se seleccionan están íntimamente relacionados al horizonte de planeación de las unidades decisorias. Este horizonte de planeación determina la naturaleza de la asignación de los recursos financieros en alternativas que rinden beneficios al corto y al mediano plazo. A medida que se ha incrementado la inestabilidad económica y social en los países de la subregión, los agricultores han procurado actividades de rentabilidad rápida y de mínimo riesgo financiero. Ello se ha traducido en la adopción de tecnología intensiva en insumos comerciales (agroquímicos).

Por otro lado, esta búsqueda de rentabilidad rápida explicaría la creciente dedicación a cultivos de ciclo corto en lugar de las inversiones en cultivos perennes que requieren una mayor inversión inicial y un período de espera de por lo menos dos o tres años. Este fenómeno se ha dado más en países con mayor inestabilidad política y frecuencia de variación de las medidas de política económica. Harberger destaca la relevancia de la continuidad en las políticas económicas y en la estabilidad política como base para la innovación tecnológica a largo plazo.<sup>1/</sup>

Los patrones tecnológicos que focalizan en la productividad al corto plazo, que sin lugar a dudas son lo que se han observado como parte del proceso de cambio de las dos últimas décadas, han sido inducidos por políticas globales e incentivos específicos como los subsidios a los fertilizantes y los agroquímicos que han tenido poca consideración por la conservación de los recursos. El énfasis excesivo en la agroquímica en particular ha sesgado el proceso hacia un deterioro ecológico cuya consecuencia más visible al corto plazo es la creciente dependencia en agroquímicos, en su mayor parte con un alto contenido importado. Con esta inquietud varios autores enfatizan el enorme potencial y valor de una estrategia de modernización con espíritu conservacionista que se fundamente en prácticas adecuadas del manejo de la tierra (araduras y rotaciones), control de la erosión, manejo del agua de riego y drenaje superficial y subterráneo, y el control integrado de plagas y enfermedades 2/.

El desarrollo tecnológico en la agricultura estará por algún tiempo ligado fuertemente a por lo menos dos grupos de componentes: en primer lugar, al material genético; y en segundo lugar, a los agroquímicos y la mecanización. Las mayores ganancias potenciales aun existen en el campo de la utilización de material genético; en este caso en particular, sin embargo se requiere una política económica

1/ Harberger, A. "The Economist and the Rural World". Conferencia presentada en ocasión de recibir el título de Doctor Honoris Causa, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988

2/ English, B. C.; Maetzold, J. A.; Holding, B. R. and Heady, E. O. Future Agricultural Technology and Resource Conservation. Iowa State University, Ames, Iowa, 1984.

que incentive la producción de semillas mejoradas y embriones y que valorice este material, por cuanto existe evidencia que los productores están dispuestos a pagar por ellos el valor de su producto marginal. Ello deja por lo menos la duda sobre la necesidad de gastar recursos públicos en subsidios al precio de las semillas ante la alternativa de usar dichos recursos eficientemente en programas de difusión y demostración de la ventaja de usar semillas de alta calidad.

En el pasado y aun hoy se evidencia un proceso creciente de intervención del Estado en el mercado de productos. Tal intervención se ha justificado bajo argumentos debatibles sobre la necesidad de que se ofrezcan por un lado precios de garantía para los productores para reducir los riesgos de mercado y precios controlados y abastecimiento al alcance de todos los consumidores. Este intervencionismo ha significado cuantiosas proporciones del gasto público, tanto para financiar los diferenciales de precio como los gastos en infraestructura y en burocracia. En contraste los gastos en generación y transferencia de tecnología han sido mínimos. Los gastos en programas de administración de precios guardan una relación con los de investigación y extensión agropecuaria que varían entre un rango de 5:1 a 10:1 en varios países de la región 1/. Asimismo, la subinversión en generación y transferencia de tecnología en los países de la subregión andina queda caracterizada por las elevadas tasas internas de retorno estimadas por diferentes autores 2/.

Por otra parte, el cambio tecnológico en la Subregión ha sido bastante diferenciado. La tecnología ha sido generada y transferida en mayor grado para la agricultura comercial y en menor proporción para la agricultura campesina. Asimismo, la agricultura comercial ha dispuesto de la información y habilidad necesarias para adoptar y/o

1/ Pomareda C. "El Financiamiento de la Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria". ALIDE, Lima, 1986

2/ Palma, V. y Gómez, J.J. Retornos a las Inversiones en Investigación Agropecuaria: Aspectos teóricos, métodos, resultados y limitaciones. In, Seminario-taller: Estrategias para el Desarrollo de la Investigación Agropecuaria. Lima, setiembre de 1988.

adaptar las tecnologías generadas por los centros de investigación nacionales o internacionales. Adicionalmente, y posiblemente debido a la inestabilidad económica y social y a la necesidad de buscar rápida rentabilidad en la agricultura, la demanda por tecnología ha sido más intensa para los cultivos de ciclo corto que para los de ciclo más permanente.

La creación y funcionamiento de los Centros Internacionales de investigación ha tenido una marcada influencia en la forma del cambio tecnológico. Mucho se ha avanzado en la generación de material genético de más elevada productividad pero que a su vez demanda mayor uso de los llamados insumos modernos, o insumos no agrícolas, con una elevada proporción de componente importados.

Esta política ha favorecido en el pasado, en mayor proporción, a la agricultura comercial. Sin embargo, más recientemente, la investigación internacional también está en proceso de generar material genético para cultivos de ciclo corto con resistencia o tolerancia a factores ambientales adversos como sequía, heladas, vientos, granizadas, exceso de agua en el suelo, toxicidad de aluminio en el suelo, ataques de plagas y enfermedades, etc., material que por sus características está llamado a beneficiar a la agricultura campesina; lo mismo se puede decir de aquellas tecnologías ya generadas en el área de la microbiología de suelos que permiten disminuir sensiblemente el uso de fertilizantes químicos y costos de producción por unidad de producto.

La acción de los Centros Internacionales en materia de generación y transferencia de tecnología hacia los países de la Subregión ha sido intensa; sin embargo, por las características de sus mandatos, se ha limitado a algunos pocos productos. Sólo más recientemente, los Gobiernos de los países de la Subregión formalizaron, a través de la firma de un Convenio, su acción cooperativa en generación y transferencia de tecnología en algunos productos anteriormente descuidados en estos aspectos, como son las leguminosas de grano comestible, en general, y las oleaginosas.

Con los antecedentes anteriores y con el propósito de considerar una estrategia para la orientación futura del gasto público y del desarrollo tecnológico de la subregión, resulta útil referirse al trabajo de Sundquist <sup>1/</sup> quien identifica entre otras las siguientes posibles características de las nuevas tecnologías:

- Llevarán consigo un componente mayor de gasto en investigación y desarrollo antes de estar al alcance del agricultor; y como consecuencia de ello serán más intensivas en capital o en insumos no rurales.
- Probablemente llevarán consigo un mayor nivel de derechos de propiedad que las tecnologías que surgieron de la revolución verde, y por lo tanto estarán menos al alcance del sector público.
- Aquellas tecnologías para los cultivos y ganado (semillas mejoradas, hormonas para el crecimiento animal, vacunas originadas por la ingeniería genética) serán posiblemente menos condicionadas al tamaño de las áreas sembradas que las tecnologías asociadas a los procesos de mecanización.
- Algunas (pero no todas) requerirán para su uso habilidades de manejo y acceso a sistemas de información.

Aun así, con todas estas características, algunos autores reconocen que las nuevas tecnologías podrían permitir reducir los costos unitarios por unidad de producto; y es aquí donde está la gran tarea para que se pongan en práctica políticas económicas que hagan posible que la agricultura de la región sea competitiva.

1/ Sundquist, W. B. "Impacts of Emerging Technologies in the U. S. and Third World Agriculture: Discussion". American Journal of Agricultural Economics, No. 67: 1176-1177, 1985.



Es evidente que ante los retos que significan las características de las nuevas tecnologías y la necesidad de aprovecharlas racionalmente, las proporciones del gasto público tendrían que revisarse y ello llevaría consigo diversos cambios institucionales: es posible que el cambio tenga que orientarse hacia una reducción del gasto del intervencionismo público en los mercados de productos; a la creación de mecanismos tributarios y otros para agilizar el mercado de tierras; al incremento de la participación del sector privado y su articulación con el sector público en la generación de tecnología y comercialización de material genético; a una fuerte inversión en el desarrollo de recursos humanos a través de capacitación y difusión de información; ya priorizan para el financiamiento de la generación y transferencia de tecnología. Esto último implica que dentro del contexto de los cambios institucionales resulta claro que las instituciones financieras domésticas están llamadas a modernizarse en forma rápida para poder atender las necesidades no sólo de los productores de productos finales (agrícolas, pecuarios y agroindustriales) sino de aquellos que producen semillas mejoradas, las empresas que producen insumos tecnológicos modernos (hormonas, embriones, etc.) y las empresas que proveen asistencia técnica y otros servicios.

Lo anterior sugiere que ante limitaciones en la disponibilidad fiscal, los gobiernos tendrán que hacer un serio esfuerzo de reflexión sobre cuánto tiempo más tratarán de "controlar los mercados" o si iniciarán procesos de inversión (pública y privada) que hagan posible que los mercados funcionen con más transparencia o que vayan desapareciendo las imperfecciones que ahora existen. Entre estas imperfecciones una de las más significativas es la originada por la ausencia de sistemas de información eficaces que permitan que el conocimiento sobre las oportunidades tecnológicas y de mercados de insumos y productos estén al alcance de las mayorías y no sólo de grupos privilegiados. Asimismo, no hay que descuidar el enorme potencial y el valor estratégico de la innovación tecnológica que tienda a promover el espíritu conservacionista, y que está fundamentada en prácticas adecuadas de uso y manejo de la tierra y del agua, del control de la erosión, y del manejo integrado de plagas y enfermedades.

Finalmente, se reconoce que las ventajas de las acciones cooperativas en materia de generación y transferencia de tecnología son muy grandes; parten del principio básico que la cooperación es preferible y más

eficiente que el aislamiento; y, que con el intercambio de conocimientos y tecnologías se evita duplicación de actividades y esfuerzos, se optimiza tiempo en el proceso de cambio tecnológico y el proceso de capacitación. Los esfuerzos cooperativos ya iniciados por los países de la subregión deben pues continuar y fortalecerse en el futuro.

### 3. Eslabonamientos Agricultura-Industria

La agricultura y la agroindustria siempre han estado en simbiosis, y presentan una gama variada de oportunidades para reforzar los enlaces entre sectores, contribuyendo así a aumentar el valor agregado nacional. Sin embargo, la agricultura y la agroindustria tradicionalmente han sido vistos independientemente en el análisis y formulación de políticas. Esa tradición restringe las posibilidades de desarrollar la política integrada entre los sectores y aprovechar sus potencialidades mutuas, por ejemplo, si se anticipara una expansión de los subsectores ganaderos y avícolas cabría indagar la factibilidad de aumentar la producción de maíz, sorgo y otros forrajes y de crear o fortalecer las industrias de alimentos concentrados.

Es evidente que no es tan válido evaluar las ventajas comparativas de cultivos o productos ganaderos a nivel de campo como hacerlo por sistemas enteros de producción, comercialización de productos e insumos, e industrialización. Los cálculos de ventajas comparativas y de tasas de protección económica, serían mucho más fructíferos si fueran aplicados a toda la cadena o sistema de productos y luego desglosados por etapa de la cadena.

El crecimiento industrial en los países del Area Andina ha evolucionado hacia la constitución de complejos agroindustriales altamente dependientes de insumos importados, ubicados en grandes centros urbanos, con características oligopólicas y con disponibilidad permanente de capacidad instalada sub-utilizada. El fomento al desarrollo de agroindustrias rurales debería priorizarse como alternativa para aprovechar efectos de encadenamiento en beneficio de la comunidad rural.

La implantación agroindustrial en el medio rural brinda seguridad de mercado al productor rural, estabiliza los precios, mejora la ocupación espacial por las actividades conexas que crea y por la concentración de servicios, así como reduce las pérdidas post-cosecha, incrementa el valor agregado y reduce las migraciones hacia los centros urbanos. La agroindustria rural debidamente orientada, puede

contribuir al desarrollo de actividades artesanales, industriales y/o servicios, encadenados con la producción agropecuaria y agroindustrial. Existen experiencias en la Subregión que muestran el desarrollo conjunto de actividades rurales que proveen insumos, equipos y servicios para la producción agropecuaria, y para la producción agroindustrial, además de las actividades generadas para la comercialización de sus productos y subproductos.

Una de las lecciones de los proyectos DRI de los años 60s y 70s es que tienen una cobertura relativamente limitada en sus beneficios, en relación a la gran masa campesina de la subregión. En particular, es notorio que los campesinos sin tierra y los que poseen pocas tierras se benefician poco de las estrategias de desarrollo agropecuario y que podrían beneficiarse más de programas de generación de empleo en áreas rurales.

La proporción de la fuerza de trabajo rural empleada en actividades no agropecuarias ha crecido en América Latina. Actualmente, el ingreso de fuentes no agropecuarias constituye el 67% del ingreso total entre los campesinos sin tierra de Ecuador. Para las familias con menos de una hectárea representa el 51% y es el 27% para las familias con 1-2 hectáreas. Mucho de este ingreso proviene de transferencias de migrantes, pero una parte importante proviene de actividades no agropecuarias en zonas rurales.

Dentro de la actividad no agropecuaria rural, usualmente predomina el comercio, la construcción y los servicios. Sin embargo, la manufactura puede llegar a cumplir un rol importante, como en Colombia, donde 33% del empleo rural no agrícola se da en este sector. Esta actividad se distingue de las demás, pues puede desarrollar una dinámica propia y robustecer eslabonamientos y efectos multiplicadores.

La industrialización rural es difícil, pues el desarrollo industrial tiende a basarse en la existencia de economías de aglomeración, las que son propias del medio urbano. Los proveedores surgen en un área para especializarse en tareas que las empresas locales realizan por sí mismas, como para sustituir importaciones de insumos desde el exterior de la región. Este es un proceso eminentemente urbano. Para que el proceso pueda replicarse en zonas rurales, debe existir inversión pública que permita un buen servicio de transporte y comunicaciones; así como favorecen el desarrollo de adecuados sistemas de acopio y comercialización vía organizaciones de productores.

La mayor parte de la industria rural se basa en la elaboración de recursos locales (agroindustria), opera utilizando habilidades especiales de los residentes rurales (textiles, cerámica) o sirve una función de sustituir importaciones de insumos de otras industrias rurales. Un estudio del Banco Mundial que compara la manufacturera rural de una variedad de países concluye que la mayor parte de la industria rural se basa en cuatro rubros, sin importar el nivel de desarrollo del país: a) procesamiento de alimentos, b) textiles, c) carpintería, y d) herrería.

El desarrollo regional no puede ser impuesto desde arriba, sino que debe basarse en las habilidades e intereses de la gente local para poder ser sostenido. Hay mucho aprendizaje en las empresas rurales, sin embargo, existe un fuerte drenaje de habilidades a través de la migración. La educación no formal constituye una forma de inversión muy importante en la que podría basarse una expansión de pequeñas empresas.

Para que este sector pueda desarrollarse es necesario contar con un significativo apoyo del sector público. Esto deberá darse en el desarrollo de infraestructura de transporte y energética. Habrán dificultades en apoyar las pequeñas empresas directamente con crédito pero es posible prestarles a través de empresas mayores que se obliguen a subcontratar con empresas rurales.

El desarrollo agroindustrial, al igual que los proyectos de apoyo al desarrollo agropecuario requiere con frecuencia de precondiciones tales como infraestructura y agua. En este sentido, tienen una aplicabilidad limitada. Sin embargo, existen muchas oportunidades de incluir a los campesinos en estos esquemas, pues pueden con frecuencia producir con un menor costo, al aceptar menores ingresos. Sus intereses estarán mejor representados, y los costos de transacción se verán reducidos si se organizan en cooperativas de comercialización. Esto permitiría diversificar mercados y riesgos. Estas cooperativas pueden servir como instrumento para obtener economías de escala en los esfuerzos de transferencia de tecnología.

#### 4. Medio Ambiente y Recursos Naturales

Los países del subregión poseen como elemento geográfico común e integrador la Cordillera de los Andes y comparten amplios espacios agroclimáticos en la amazonia andina.

El proceso de ocupación productiva de estos espacios guarda diferencias en cada país, aunque los factores que lo originaron son similares y se relacionan con el modelo de desarrollo económico adoptado. Estos factores están asociados al rol promotor del estado para ocupar racionalmente estas áreas por razones socioeconómicas o geopolíticas, a las migraciones campesinas desde los ecosistemas altoandinos devenidos inadecuados para responder al nuevo patrón de consumo alimentario, y al auge de la agroexportación tradicional sustentada en sistemas de plantaciones.

El deterioro del medio ambiente y la destrucción de recursos naturales que siguió a la ocupación de los trópicos húmedos se explica, de un lado, por la no correspondencia entre racionalidad económica y racionalidad social y de otro lado, por que los países de la subregión adoptaron políticas económicas que implicaban un acelerado proceso depredativo de los recursos naturales.

Los sistemas de producción que tradicionalmente practicaban los productores migrantes resultaron incompatibles con los ecosistemas de bosque húmedo tropical y subtropical que predominan en las áreas de ampliación productiva. El resultado de ello fue deforestación, destrucción de biomasa, erosión de suelos, destrucción de cuencas altas, alteración de caudales de ríos, etc.

En muchos casos son los propios estados los que directamente promueven la ocupación de estas áreas mediante proyectos viales y de producción agropecuaria para atender problemas socioeconómicos. Las políticas de incentivos económicos a la producción agropecuaria (precios y comercialización) así como los incentivos a la extracción forestal resultaron negativos para el equilibrio del ecosistema. Los productores utilizaron los suelos por encima de su capacidad de uso y sometieron los bosques a una extracción selectiva con alta destrucción de biomasa.

En síntesis se puede afirmar que la destrucción de recursos naturales en la amazonia se debe a las prácticas de explotación forestal selectiva, a la producción agropecuaria con tecnología altoandina, a la sobreestimación de la capacidad productiva de los suelos tropicales, a la falta de conocimientos para entender la complejidad de los ecosistemas tropicales húmedos (razón por la cual no existen tecnologías apropiadas para la producción sostenida agropecuaria y forestal en éstas regiones).

Cuando se discute el tema de la preservación de la capacidad productiva de los recursos materiales y de la calidad del medio ambiente, el de la fauna ictiológica no puede estar ausente. En el litoral de los países andinos, la capacidad productiva de especies marinas del Pacífico y del Atlántico es enorme. Se reconoce también que el potencial productivo de pescado en los ríos amazónicos, debidamente explotado y preservado, puede contribuir a aumentar significativamente la oferta de proteínas en la Subregión. Asimismo, existe enorme potencial para la producción racional de especies de pescado en los lagos y lagunas naturales de la Subregión, así como en los represamientos artificiales construidos para fines de electrificación y/o irrigación. Es, pues, evidente que todo este potencial productivo debe ser racionalmente explotado para contribuir al aumento de la oferta de alimentos y de divisas de la Subregión, pero dentro de un ambiente de sostenibilidad de su producción y preservación de la calidad del medio ambiente.

La destrucción de los recursos naturales es en muchos casos irreversible, disminuye el potencial productivo agropecuario, forestal y pesquero de los países andinos y constituye en el mediano plazo una seria amenaza a la seguridad alimentaria. Esta es una razón por la cual el tema medio ambiental y de preservación de recursos naturales es hoy día materia de preocupación entre los círculos públicos y privados de los países de la subregión.

En el plano internacional el problema del medio ambiente y sus consecuencias adquiere vigencia en la década de los setenta. En nuestros países es más reciente la atención que se viene otorgando la variable medio ambiental, sobre todo en la concepción y formulación de planes y programas de desarrollo cuando estos se localizan en áreas de trópico o en tierras frágiles.

La concientización de la amenaza al medio ambiente y los recursos naturales exige un tratamiento, a nivel nacional y subregional, de los problemas medio ambientales en la amazonía y la región altoandina, ocasionados por el uso inadecuado de los recursos naturales. Para esto es indispensable evaluar el impacto de las políticas de ampliación de frontera agrícola sobre el deterioro del medio ambiente y plantear vías de solución para una mejor utilización y preservación de la capacidad productiva de los recursos naturales. Es de suma importancia apoyar la generación y el intercambio de experiencias y la transferencia de tecnologías apropiadas para el trópico

húmedo y para la recuperación y rehabilitación de recursos naturales. Finalmente es importante el desarrollo de programas de educación medioambiental que permitan concientizar a la población y a los niveles políticos de la prioridad y la urgencia del tema.

## 5. Comercio Exterior

Una política de desarrollo del sector agropecuario debe tomar en cuenta los objetivos asignados al comercio exterior de productos agropecuarios y agroindustriales.

La política macroeconómica seguida por casi todos los países andinos en el pasado significó una desprotección de la agricultura a través de una sobrevaluación cambiaria y aranceles relativamente bajos para la producción del agro. Las consecuencias de estas políticas han sido un estancamiento o declinación de las exportaciones agropecuarias y un incremento relativo de las importaciones de alimentos.

La política anterior se aplicó en un contexto de desequilibrio del mercado mundial de los principales productos agrícolas, causado por una sobreoferta agrícola de los países desarrollados. Esta situación ha sido consecuencia directa de la política de fuertes subsidios a la producción y exportación de cereales, lácteos, oleaginosas y cárnicos en los países industriales. El desarrollo tecnológico con sus notables efectos sobre la productividad tuvo un efecto adicional a la política económica, reduciendo los precios internacionales de productos agropecuarios con sus efectos adversos sobre la agricultura de los países en desarrollo.

Otra característica del entorno internacional del pasado inmediato ha sido el creciente proteccionismo de los países desarrollados a través de barreras arancelarias a la importación.

Los resultados de la política de subsidios y de proteccionismo agrícola en los países del hemisferio norte han sido precios decrecientes, distorsiones de los mercados agroalimentarios y deformación de los flujos comerciales. Los países en desarrollo han ido perdiendo terreno en sus balanzas comerciales agropecuarias y en autosuficiencia alimentaria.

Sin embargo, puede afirmarse que existe hoy día en los países desarrollados la voluntad política para la

eliminación de las distorsiones del mercado agropecuario. Esto se refleja en una posición más clara de alcanzar acuerdos en el seno de las negociaciones del GATT. Es así que el objetivo central de las negociaciones sobre agricultura de la Ronda Uruguay es la reducción de las barreras a la importación y los subsidios a la agricultura así como la minimización de los efectos adversos de medidas del control sanitario sobre el comercio internacional.

Dos de los países del Grupo Andino son miembros del GATT (Perú y Colombia) y los otros tres se encuentran actualmente negociando su ingreso. En consecuencia, podría resultar útil definir algunas posiciones comunes que permitan una actuación conjunta de los países andinos con mayor poder de negociación en el seno de las actuales negociaciones en la Ronda Uruguay.

El GATT distingue tres grupos de negociaciones de productos agropecuarios: productos tropicales, productos agrícolas, y recursos naturales. En este último se analizan los productos forestales y pesqueros.

En el grupo de negociación de productos tropicales el interés de los países andinos (exportadores de café, cacao, bananos y otros) es hacer realidad el desmantelamiento del proteccionismo de los países desarrollados. Esta protección se evidencia principalmente a través de barreras no arancelarias como restricciones sanitarias y limitaciones a los sistemas generalizados de preferencia.

Es de interés señalar las posiciones de los distintos grupos de países sobre el tema de productos tropicales en la Ronda Uruguay. Los Estados Unidos proponen eliminar barreras y subsidios en diez años. La CEE propone eliminar progresivamente las barreras a cambio de reciprocidad. Los países de ASEAN piden liberación total, no graduación ni reciprocidad, eliminación de impuestos internos al consumo y transparencia de normas sanitarias.

Un tema de especial interés en productos tropicales es la reducción de barreras al comercio de productos procesados. Las perspectivas en este campo son mejores debido a que las elasticidades de demanda son mayores y debido a que los aranceles son generalmente más altos para los bienes procesados.

En el grupo de productos agrícolas el interés de los países andinos difiere en tanto que son actualmente importadores de productos tales como cereales, lácteos,



aceites y carnes. En este caso el efecto relevante de los subsidios agrícolas en los países industrializados es la competencia desleal a la producción agropecuario en los países del hemisferio sur.

Las posiciones de los distintos grupos de países sobre el tema de los productos agrícolas en la Ronda Uruguay son las siguientes. El llamado "Grupo Cairns" (países exportadores) piden que las ventajas comparativas sean la base real del comercio, proponen eliminar barreras y subsidios y alentar el comercio. De otro lado, varios países importadores de alimentos han manifestado su preocupación por que este foro recoja sus intereses.

Los objetivos de comercio exterior de la estrategia andina deben también definirse con relación al comercio con el resto de los países de la región latinoamericana. La década de 1980 ha significado también la renegociación de las reglas de la integración comercial latinoamericana. En particular ha traído el desmantelamiento de la ALALC y el surgimiento de la nueva ALADI a través del Tratado de Montevideo de 1980.

En la ALADI se han venido renegociando un sistema de preferencias arancelarias que abarcan todos los productos del universo arancelario, incluyendo el ámbito agropecuario. Los principales mecanismos han sido los Acuerdo de Alcance Parcial, que tienen un carácter bilateral y la Preferencia Arancelaria Regional, que tiene una vigencia multilateral.

Un tercer mecanismo, actualmente en negociación en el seno de ALADI, es el Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio. Este programa ofrece la posibilidad de importantes oportunidades comerciales para productos de importación significativa de los países miembros de ALADI. En particular, es de interés para los países andinos el aprovechamiento de la apertura de los mercados de los países mayores, Argentina, Brasil y México.

En una estrategia de desarrollo agropecuario parece importante definir el rol de la agricultura de los países andinos en el comercio con el resto de Latinoamérica. Es necesario, por lo tanto, definir objetivos y programas de acción para desarrollar las potencialidades de exportación de los países andinos hacia los países de ALADI en el ámbito agropecuario y agroindustrial.

Los objetivos de comercio exterior son concretamente la ampliación de las exportaciones agropecuarias y

agroindustriales y la sustitución de importaciones agropecuarias en función de las ventajas comparativas de la subregión.

El objetivo de la ampliación de exportaciones debe considerar un incremento de las ventas externas de productos agropecuarios y agroindustriales, una diversificación de los productos de exportación y una diversificación de los mercados de destino de las exportaciones.

El incremento de las ventas externas debe referirse tanto a la ampliación de las exportaciones tradicionales (café, bananos, etc.) como a los productos no tradicionales como las flores, los camarones, las hortalizas y los productos agroindustriales.

La diversificación de los productos de exportación agropecuaria y agroindustrial debe plantearse como respuesta a la inestabilidad de los precios e ingresos de los productos primarios. Esta diversificación debe considerar la incorporación de nuevos productos de exportación así como un mayor grado de elaboración de productos de exportación tradicional y no tradicional.

La diversificación de mercados debe plantearse también como una propuesta de solución a la vulnerabilidad de los ingresos por exportaciones.

Las posibilidades de mayores exportaciones dependen fundamentalmente de una agricultura y agroindustria con costos competitivos que ofrezcan mejor calidad y variedad de productos. Esto supone que las distorsiones de las políticas internas que impiden el desarrollo de una agricultura e exportación sean corregidas, en particular las políticas de sobrevaluación de tipos de cambio y de excesiva protección industrial.

Los objetivos de ampliación y diversificación de exportaciones agropecuarias y agroindustriales suponen asimismo una labor decidida de negociación en los foros internacionales. Para los países andinos son importantes los cambios en el contexto internacional actualmente en negociación en el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y las negociaciones de preferencia en el seno de la ALADI.

En lo que se refiere a los objetivos de sustituir importaciones agropecuarias, debe señalarse que existe un amplio margen para esta sustitución. La subregión andina en

su totalidad es dependiente de cereales como trigo, avena y cebada; adicionalmente, la mayoría de países son deficitarios en aceites, carnes y lácteos.

La delicada situación fiscal de la mayoría de los países andinos, determina que la sustitución de importaciones debe plantearse en función de sus costos comparativos. No será eficiente sustituir importaciones si su producción interna requiere muchos mayores costos en recursos que los costos internacionales de esos productos. En este sentido, una política de sustitución de importaciones debería basarse en una política cambiaria sin distorsiones que no incentive la importación de alimentos, una política de precios internos que no privilegie el consumo de alimentos importados y una política de protección arancelaria, moderada y uniforme. Bajo estas condiciones se puede generar un proceso selectivo de sustitución de importaciones que ahorre divisas, que incremente la oferta global y el empleo y que contribuya a atenuar las condiciones recesivas de la economía. En los casos en que no sea posible sustituir algunos productos con oferta interna en condiciones de "razonable competitividad", el mismo mercado latinoamericano puede ofrecer una alternativa confiable de abastecimiento: convenios de largo plazo con los países excedentarios del Area Sur constituyen una opción a evaluar.

## 6. Economía Campesina

La población rural de la región andina se caracteriza por presentar un alto grado de diferenciación y por ende de heterogeneidad. En su expresión más básica esta heterogeneidad se encuentra representada por dos "tipos" de agricultura: uno, que a menudo se ha denominado "comercial", el cual produce para el mercado-frecuentemente para exportación; el otro es el sector "tradicional" cuya producción es básicamente para autoconsumo o el mercado interno.

No obstante lo anterior, es necesario recalcar que el sector tradicional conformado por grupos con algún tipo de acceso a la tierra, asalariados rurales, entre los primeros se pueden diferenciar los siguientes grupos: i. minifundistas cuya limitada disponibilidad de recursos les obliga a asalariarse parcialmente para generar sus medios de subsistencia; ii. minifundistas con recursos para satisfacer sus necesidades básicas; iii. pequeños productores capaces de generar excedentes.

Las estrategias para el desarrollo de la agricultura de la región Andina han focalizado globalmente el conjunto de productores, sin tener en cuenta las diferencias de sus procesos de capitalización y reproducción, vinculación al mercado, dotación de activos y acceso a los servicios. Por ello, se puede asegurar que las estrategias se han sesgado a los medianos y grandes productores.

La estrategia para reactivar la agricultura y desarrollar el medio rural debe fortalecer la participación de la agricultura campesina en los procesos decisorios. Para ello es fundamental considerar las diferencias que prevalecen entre la agricultura comercial y la agricultura campesina.

Además, dicha estrategia debe tomar en cuenta que existe diferenciación al interior de la categoría de pequeños productores. En este contexto, existen estratos campesinos que disponen de recursos con suficiente potencial productivo para integrarse exitosamente a la agricultura comercial.

En este sentido la estrategia debe considerar: flexibilidad para adecuarse a las peculiaridades socioculturales de los diversos grupos sociales y a las diferentes condiciones edafoclimáticas de las áreas de asentamiento campesino; participación de la comunidad organizada en las diferentes etapas del proceso de toma de decisiones; y descentralización del proceso de planificación y de ejecución de las acciones de desarrollo rural.

Con base en lo anterior se debe considerar que, en términos generales, la agricultura campesina requiere de sistemas de precios específicos y organización que le permitan irse incorporando gradualmente a la producción comercial y con ello a los beneficios de la tecnificación y permitirá mejorar los niveles de ingreso y, por lo tanto, la ampliación de la demanda que pueda constituirse en elemento reactivador de las economías locales y nacionales.

La población campesina de asalariados no beneficiada con programas de reforma agraria debe constituirse en grupo meta de programas especiales de empleo.

## 7. Seguridad Alimentaria

La seguridad alimentaria consiste en el acceso de toda persona en todo tiempo a los alimentos suficientes para llevar una vida activa y saludable; sus elementos esenciales

son la disponibilidad de alimentos y la capacidad para adquirirlos. La seguridad alimentaria intenta garantizar una provisión adecuada de alimentos de producción interna o importada, e intenta garantizar a la población oportunidades para generar los ingresos suficientes.

La amplitud que se le reconoce al tema de la seguridad alimentaria le da un carácter integrado por los otros temas considerados por la estrategia.

Así, teniendo en cuenta el propósito de alcanzar la provisión adecuada de alimentos a la población se ha planteado la necesidad de contar con incentivos macroeconómicos y sectoriales para la producción agropecuaria, de diseñar incentivos a la expansión de la exportación que proporcionará divisas y a la sustitución eficiente de importaciones de alimentos, de fortalecer los eslabonamientos agricultura-industria, de fortalecer la economía campesina y de impulsar el desarrollo tecnológico para la producción de alimentos.

A su vez, con relación al propósito de alcanzar el acceso de la población al consumo alimentario, además de fortalecer la economía campesina, en sus diferentes categorías de minifundistas y asalariados rurales, se destaca la necesidad de complementar ese esfuerzo con acciones de apoyo directo a las familias marginales que constituyen grupos nutricionalmente vulnerables, de tal forma que tengan acceso económico a los alimentos básicos.

En un contexto de ajuste económico, en que los ingresos de parte importante de la población sufren una caída, es importante diseñar y analizar programas focalizados de subsidios al consumo específico. Estos programas, que han sido experimentados con distinto énfasis en los países de la subregión, son de difícil implementación pues siempre hay beneficiarios indirectos y otros que se debieran beneficiar del programa pero no lo hacen. Sin embargo, el costo fiscal de estas políticas es considerablemente menor al de recurrir a los subsidios generalizados al consumo todavía vigentes en varios de los países de la subregión.

El cambio en los hábitos de consumo puede también jugar un papel importante en la seguridad alimentaria. Este se manifestaría de una lado al incrementar considerablemente la demanda de algunos productos agropecuarios, dándoles alguna seguridad de mercado, y restando la demanda de bienes importados. Adicionalmente, es posible proveer mejores condiciones nutricionales a la población infantil, y salud

en la población adulta al revertir cambios en el consumo como el desplazamiento que han tenido los jugos de frutas y la leche en el consumo por parte de las aguas gaseosas.

## 8. Sector público agropecuario

Los elementos estratégicos considerados muestran que a pesar del estado actual de la agricultura andina, ella cuenta con potencial no sólo para contribuir a superar la crisis, sino que inclusive, por la dimensión que pueden adquirir los eslabonamientos agricultura/resto de la economía/resto del mundo, puede llegar a convertirse en una de las principales fuentes de crecimiento económico y bienestar social.

Sin embargo, las limitaciones para alcanzar el potencial que ofrece la agricultura en varios países, no son exclusivamente de naturaleza técnica o económica, sino que se está frente a un problema mucho más complejo, de carácter multinacional, en el que los aspectos socio-políticos e institucionales que fueron moldeándose en función del modelo de desarrollo que predominó en la Subregión, jugaron un papel condicionante que lamentablemente ha sido largamente ignorado.

Este tipo de limitaciones se hacen más evidentes cuando, a la luz de los hechos más recientes, se produce un brusco y significativo recorte en los recursos públicos para inversión y operación, lo cual deja una estructura del gasto público con una alta concentración en personal. Pero además, debido a la crisis económica y a las políticas adoptadas, ese personal ve sus niveles de vida cada vez más reducidos, y por lo tanto, su motivación se ve seriamente mermada. Esta situación se ve agravada por otros fenómenos: creciente complejidad de la actividad agropecuaria con aumento de relaciones intersectoriales; fuerte desarrollo del sector privado y las distintas formas de organizaciones de productores; expansión de los organismos e instituciones descentralizadas (tecnología, comercialización, etc.).

La situación de crisis que vive la Subregión Andina proyecta un escenario que exige un funcionario público dotado de instrumentos y procedimientos flexibles que no sólo le permitan, sino que le estimulen, a reaccionar creativamente con la oportunidad requerida frente a problemas imprevistos. Además se requiere de un cambio de actitud y de voluntad política para que se reconozca y valore la concurrencia de los directamente afectados en la

búsqueda de soluciones a los serios problemas que se enfrentan; asimismo, ello debe apoyarse en el uso de tecnología social que permita la articulación de diferentes actores clave en las tareas de análisis y asesoramiento, de tal forma de asegurar la construcción de la viabilidad de las políticas que se impulsen y de los resultados requeridos.

Por ello en la revisión del modelo de desarrollo, es de particular relevancia replantear las relaciones entre actores e instituciones al interior del sector público, y de ellos con diversos grupos no públicos. En este contexto se requiere revisar el papel del sector público agropecuario, en cuanto a su orientación, organización y forma de actuar en todo lo relativo a la adopción de las políticas y ejecución de las acciones, programas y proyectos que se requieren para alcanzar en forma efectiva esa reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural.

Lo anterior permitirá definir el marco de referencia para modernizar o transformar el desempeño de actores e instituciones, tanto públicas como privadas, con miras a descentralizar, desburocratizar y hacer más participativa las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones. Sólo así se podrá lograr una progresiva democratización y alcanzar un desempeño más eficiente y eficaz de los procesos de formulación, implementación y adecuación de políticas para cada ámbito agro-socio-económico. Ello debe entenderse como una condición necesaria para crear el medio que permita alcanzar esos mayores niveles de producción agropecuaria y de bienestar.

Lamentablemente en las discusiones que se tienen sobre el papel del Estado hay una tendencia generalizada a focalizarla en el "tamaño del Estado". Con ello se reduce la discusión, en términos simplistas, a acumular argumentos en favor de una mayor o menor participación del Estado. Con ello se hace más que tener un "velo ideológico" que polariza las posiciones y entrapa la discusión en la disyuntiva tradicional, entre lo "público burocrático y empresarial" y lo "privado empresarial"; o sea, entre lo que tradicionalmente se conoce como "estatismo" y lo que más recientemente se está llamando "privatización". Ello impide un tratamiento inteligente del tema que permita llegar a la esencia del problema y encontrar alternativas viables que permitan una nueva dinámica de la organización socio-política para enfrentar y superar la crisis actual.

El que se destaque esto como un problema no significa que se desconozca que en la Subregión la acción del aparato estatal se ha extendido considerablemente, e inclusive que dicha acción se ha profundizado en aquellas áreas donde ya se actuaba. Si bien es cierto que no se deja de reconocer que se debe llegar al tema del tamaño del Estado, se plantea que es más efectivo y urgente centrar la discusión en cómo se dan las relaciones entre actores e instituciones al interior del Estado y de ellos con los diversos grupos de la Sociedad Civil, y en ese contexto hacer referencia al "tipo de Estado" necesario para el momento actual.

Ello implica que un aspecto central del cambio institucional no está tanto en la utilización de nuevas técnicas de análisis y procesamiento de información y menos aún en la adopción de nuevos organigramas, ni en la creación de nuevas unidades, sino que en todo caso, ello podría ser complemento de algo más fundamental que es lograr una nueva concepción de lo público y de lo privado, una nueva forma de articular a ambos y una nueva forma de actuar de directivos públicos, líderes privados y asesores.

Por lo tanto, los planteamientos sobre la transformación o sobre la reforma y modernización del sector público, deben tomar como eje de preocupación la efectividad del mismo -o sea no sólo su eficiencia técnico-económica sino también su eficacia socio-política- para movilizar esfuerzos y recursos públicos y privados para la formulación, implementación y adecuación oportuna y concertada de las políticas y de las acciones, programas y proyectos requeridos para la reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural.

Para poder generar el cambio institucional requerido se debe partir de reconocer que la heterogeneidad estructural que caracteriza los procesos productivos y de intercambio agropecuario, y sus implicaciones en la correspondiente distribución de excedentes, da lugar a la existencia de conflictos de intereses entre las diferentes fuerzas sociales y de ellas con el Estado.

Lo anterior viene a complicarse más recientemente con la agudización de la crisis económico-financiera, ya que ésta ha dado lugar a un reordenamiento de fuerzas en detrimento de los sectores productivos, en especial del agropecuario, en favor de los sectores económico-financieros. Ello se manifiesta en que una serie de decisiones que condicionan la evolución de la agricultura se toman, en muchos casos, en esos otros sectores, en



especial en el financiero, sin considerar sus repercusiones en la evolución de aquella. Esto da lugar a una serie de conflictos entre las instituciones públicas, principalmente entre aquellas que controlan las decisiones económico-financieras -ministerios de economía, hacienda, finanzas, bancos centrales, etc.- y aquellas propias del sector agropecuario.

También es necesario reconocer que a su vez la crisis, a partir de los problemas que ha generado el endeudamiento externo en los países de la Subregión Andina, ha dado lugar a que se agudicen los conflictos internacionales, a que se de un reacomodo de fuerzas y se generen nuevas medidas en los países industrializados que están afectando las posibilidades de reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural de la Subregión Andina.

Para ello es urgente empezar por reconocer que la superación de los conflictos planteados requiere una nueva forma de concebir el papel del funcionario público, tanto de analistas, asesores, como de decisores. Se requiere que se redefina el papel de las tareas de análisis y asesoramiento, para que el trabajo individual se complemente con la definición y desarrollo de las relaciones que permitan el diálogo y concertación con los múltiples actores públicos y privados. Así se van desarrollando las condiciones necesarias para nuevas relaciones que permitan sentar las bases para la democratización real de la tarea de conducción del proceso de reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural.

Luego es oportuno remarcar la necesidad de una nueva forma de concebir el diálogo y la concertación en apoyo al efectivo desempeño de las tareas de definición, implementación y ejecución de políticas, programas y proyectos, para que desde una óptica de interacción social, se entienda no sólo como la identificación de conflictos y la negociación y logro de acuerdos sobre políticas e instrumentos que las concreten, sino que un aspecto fundamental de ella sea el mantenimiento de los compromisos adquiridos y, si es del caso, la renovación o readecuación de dichos compromisos, a partir del aprendizaje social basado en los logros que generen las medidas que se tomen y en la influencia que logran en la evolución de la realidad.

En cuanto a la provisión de servicios a la agricultura en muchos países el sector público tiene un papel preponderante en muchos de ellos (operaciones portuarias, transporte, comercialización, crédito, etc.) con influencia

relevante en los costos de producción y en la rentabilidad del agricultor. Mejorar la competitividad del sector agropecuario requiere contar con servicios a costos también competitivos. De nada vale, por ejemplo, tener una elevada eficiencia productiva si todo el proceso fuera de la finca tiene costos elevados. Este desafío de mejorar la eficiencia de la acción estatal contrasta con las restricciones presupuestales y la brusca caída de la inversión pública resultantes de la crisis económica. Algunas líneas de acción clave para posibilitar este cambio aparecen para abrir espacios al sector privado concentrándose en menos áreas de mayor importancia estratégica o donde no hay un mercado transparente de servicios; modernizar los sistemas gerenciales de las empresas estatales y capacitar su personal; favorecer las articulaciones entre el sector público y el privado; y promover las organizaciones de productores para la provisión de servicios.

Resumiendo, la mejora de la efectividad del sector público agropecuario debe situarse dentro de un proceso más amplio de reformas institucionales orientadas a la redefinición del papel del Estado y su relación con la sociedad civil. De relevancia para este documento resultan los elementos siguientes: a) ampliación de la base de apoyo democrático para lo cual deberá tomarse en cuenta a los representantes de los diferentes tipos de productores, dada su importancia cuantitativa; b) el cambio de concepción del Estado desde una posición marcadamente representativa a un Estado realmente participativo, restituyendo a la sociedad civil el poder y la capacidad de participación; c) la evolución del Estado desde un papel centralista hacia un Estado descentralista, en lo funcional, en lo administrativo y en la prestación de servicios; d) el cambio hacia un Estado eficiente en la prestación de los servicios que le delega la sociedad, e) modificar la expectativa totalista y exclusivista que la sociedad tiene respecto del Estado, mediante el inicio de un proceso de redefinición del papel del Estado y su reestructuración administrativa para asignarle mayormente una función orientadora y normativa que estimule el diálogo y la concertación; f) la decisión política en favor de la integración regional y el mayor apoyo a los mecanismos de integración, incluyendo una decisiva participación del sector privado.

Los aspectos que se han señalado constituyen solo algunos de los criterios generales que deberían orientar un profundo proceso de revisión y reforma institucional del sector público agropecuario, que resulta absolutamente

imprescindible para la reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural. Las acciones a emprender pueden abarcar cualquiera de las áreas de acción estatal en el agro y dependen de decisiones nacionales. Existen asimismo, un espacio importante para acciones de carácter multinacional (programas de capacitación; intercambios de experiencias; etc.) en apoyo a este proceso tan necesario de modernización del Estado y sus instituciones.

### C. LA INTEGRACION SUBREGIONAL Y EL POTENCIAL DE LA ACCION CONJUNTA EN APOYO A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

La reactivación de la agricultura es en gran medida el resultado del esfuerzo de cada país. A cada uno de ellos cabe la reasignación de recursos de inversión; el establecimiento y operación de políticas globales que no perjudiquen al sector agropecuario; las decisiones sobre redistribución de ingresos y fortalecimiento del sector público agrario, así como la modernización del Estado. Sin embargo, la integración regional constituye un elemento clave para potenciar la acción nacional, ya que permite contar con un marco jurídico común que facilita la realización de una serie de acciones complementarias y de apoyo a los programas nacionales respectivos.

La integración regional de los países del Area Andina permitiría, entre otros: a) economías de escala (al reducir los costos unitarios), para inversiones conjuntas en la producción de fertilizantes, maquinaria y pesticidas así como las inversiones en comunicaciones, sistemas de riego y otros; b) un espacio ampliado de competencia para la agricultura, la agroindustria, la industria y otras actividades económicas; c) un aumento de la capacidad negociadora, sea ello con relación a la deuda externa y al movimiento de factores productivos, como al acceso a los mercados, en un mundo en donde día a día se fortalecen los grandes bloques económicos.

En el pasado, la estrategia integracionista no incluyó en gran medida al sector agropecuario. Esto ha sido corregido en parte con el protocolo de Quito, pero debería profundizarse su revisión; es preciso diseñar nuevos mecanismos que permitan aprovechar las ventajas de acción conjunta en numerosas áreas clave para el desarrollo agropecuario y agroindustrial (comercialización interna y externa, desarrollo tecnológico, inversión, grandes proyectos regionales, etc.). Finalmente, la profundización del proceso integracionista del área agropecuaria requiere

una mayor coordinación de las políticas macroeconómica y sectoriales.

Asimismo, es preciso percibir la integración de una manera más amplia; en este caso, que la cooperación intrarregional tenga también como objetivo crear mayor poder de negociación y mejorar técnicas de mercadeo, con el propósito de obtener mayor acceso a mercados para sus exportaciones. En lugar de competir por terceros mercados, los países deberían fortalecer conjuntamente sus posiciones en cuanto a su participación en esos mercados. La cooperación intrarregional puede también incrementar la competitividad de los productos de exportación por medio de la racionalización de la producción y el mercadeo. Por ejemplo, se podrían lograr precios más competitivos si la región coordinara correctamente el mercadeo y el transporte de sus productos de exportación.

Lo señalado precedentemente evidencia la importancia y el potencial de las acciones conjuntas entre países en apoyo de la reactivación y el desarrollo agropecuario. Este aspecto constituye la base conceptual para la existencia de un "plan estratégico de acción conjunta"; e indica asimismo la relevancia que tiene identificar aquellos aspectos de las estrategias de desarrollo agropecuario que tienen características comunes entre los países, y que por ende pueden dar lugar a acciones conjuntas entre ellos.

## CAPITULO IV

### AREAS DE ACCION CONJUNTA

Tal como se anotó anteriormente, la voluntad política integracionista que existe en los países de la Subregión Andina ha confirmado que es viable identificar "áreas de acción conjunta", ya que trabajando en forma cooperativa dentro de ellas se potenciará la acción que realice cada país.

Si bien es cierto que la implementación de la estrategia presentada deberá ser un esfuerzo nacional, ella se ha planteado en el contexto de la Subregión Andina; o sea, que los ocho elementos centrales que ella considera, y los tres niveles en los que ellos se han ubicado en el capítulo precedente, constituyen el marco común que da lugar a las áreas de acción conjunta que se presentan en este capítulo.

Los elementos centrales de la estrategia definen una guía para que los países adopten sus políticas con miras a poder configurar para fines de siglo un escenario deseado para la Subregión Andina, de acuerdo con los cuatro objetivos planteados. Estos elementos le dan sustento al contenido de las áreas de acción conjunta, las cuales consideran aspectos más operativos que se definen como programas de cooperación para la Subregión.

Las áreas de acción conjunta se generan a partir de la identificación de problemas comunes que pueden ser objeto de tratamiento operacional conjunto para su superación; su contenido se define con base en los elementos centrales de la estrategia que le competen. No se pretende que ellas abarquen todos los aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo agropecuario.

En este sentido, las áreas de acción conjunta incorporan aspectos que corresponden a más de un elemento estratégico, y toman en consideración aspectos más concretos referidos a la organización institucional presente en varios países de la Subregión, así como a la orientación que está teniendo el financiamiento internacional.

A partir de estas consideraciones, y con base en las consultas realizadas con los cinco países, se han definido

ocho áreas de acción conjunta, las cuales para propósitos operativos se plantean como programas de cooperación en:

- A. Fortalecimiento Institucional en Políticas para la Apicultura
- B. Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
- C. Desarrollo Agroindustrial en el Medio Rural
- D. Medio Ambiente y Recursos Naturales
- E. Comercio Agropecuario
- F. Sanidad Vegetal y Animal
- G. Promoción Campesina y Desarrollo Rural
- H. Asistencia Alimentaria Directa

Para cada uno de estos programas se han identificado sus antecedentes, definido un objetivo central y se ha planteado en términos generales cómo se pretende alcanzarlo. Además, cada uno de ellos se ha complementado con la identificación de un conjunto de componentes que consideran los temas que deberán cubrir, así como las formas de acción que utilizarán. Esto define una estructura flexible que permite, luego de haber sido aprobados, y con base en aspectos parciales de sus componentes, identificar modelos ad-hoc para obtener financiamiento específico.

Los programas aquí presentados son complementarios y no compiten con los programas y proyectos que forman parte de las acciones que el IICA y la JUNAC desarrollan actualmente en la Subregión.

En el cuadro que sigue se presenta un esquema de consistencia que muestra las contribuciones que hace cada uno de los ocho elementos centrales de la estrategia para la definición de cada uno de los ocho programas de cooperación.

**ESQUEMA DE CONSISTENCIA QUE MUESTRA LA CONTRIBUCION DE CADA ELEMENTO CENTRAL DE LA ESTRATEGIA EN LA DEFINICION DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACION**

ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA	1. INCENTIVOS MACROECONOMICOS Y SECTORIALES PARA LA PRODUCCION AGROPECUARIA	2. TECNOLOGIA	3. ESLABONAMIENTOS AGRICULTURA INDUSTRIA	4. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	5. COMERCIO EXTERIOR	6. ECONOMIA CAMPESINA	7. SEGURIDAD ALIMENTARIA	8. SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO
A. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
B. GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA		<input type="radio"/>				<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
C. DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN EL MEDIO RURAL			<input type="radio"/>			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
D. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES				<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
E. COMERCIO AGROPECUARIO	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>			<input type="radio"/>
F. SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL		<input type="radio"/>			<input type="radio"/>			<input type="radio"/>
G. PROMOCION CAMPESINA Y DESARROLLO RURAL	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
H. ASISTENCIA ALIMENTARIA DIRECTA						<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

A. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA

a. Antecedentes

El proceso de reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural en la Subregión Andina está directamente relacionado con el esfuerzo que se haga a nivel nacional y subregional para corregir el sesgo de las políticas macroeconómicas contrarias a la agricultura; para reducir la desarticulación institucional entre el Estado y los diversos grupos de sociedad civil vinculados al agro y para reducir la desarticulación existente entre las entidades encargadas del diseño y la ejecución de las políticas para la agricultura.

Las posibilidades de que ello se de se verán potenciadas por el mejoramiento de la capacidad nacional y subregional de análisis, asesoramiento y toma de decisiones y la capacidad de diálogo y concertación para el efectivo diseño, ejecución y adecuación oportuna de políticas, programas de inversión y de proyectos que contribuyan al logro de los objetivos de la reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural.

Esta necesidad surge de las condiciones especiales de crisis y restricciones de diverso tipo que son propias del estado actual de las economías andinas, lo cual tiene tres tipos de exigencias. Por un lado, se requiere de una armonía mínima entre las políticas de los diferentes países, así como una estrecha vinculación de las políticas propiamente agropecuarias con las políticas de otros sectores y con las macroeconómicas que afectan la evolución de la agricultura. Ello a su vez requiere de una adecuada articulación institucional al interior de ellos, con base en una mayor interacción social entre organizaciones públicas, inter e intrasectorial, y de ellas con los diversos grupos privados, tanto para el diseño como para la ejecución de políticas y de acciones y proyectos que las implementan. Además esa articulación institucional es necesaria para asegurar la coherencia entre diseño y ejecución de políticas y de las correspondientes acciones y proyectos.

La experiencia acumulada recientemente en la Subregión Andina en relación con los programas de ajuste económico y el impacto que dicho ajuste ha causado sobre las condiciones del sector agropecuario y rural, sugiere la necesidad de evaluar con mayor profundidad algunos aspectos específicos que son esenciales para definir la orientación de las



políticas de reactivación y de sus respectivas acciones y proyectos.

Asimismo, las limitaciones en la asignación de recursos de inversión para la reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural hace evidente la urgencia de mejorar la formulación y gestión de las políticas, así como la articulación entre ambas, para aumentar la efectividad y el impacto de las acciones institucionales.

Algunos países del Grupo Andino han acumulado durante los últimos meses una experiencia importante, al haber puesto en marcha con el apoyo de la JUNAC, el Sistema de Información y Toma de Decisiones (SITOD); éste ha contribuido al mejoramiento de los procesos de formulación y gestión de políticas de desarrollo agropecuario y de seguridad alimentaria. En uno de esos países el SITOD está causando un efecto favorable sobre la coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en el proceso de diseño y ejecución de políticas.

Por otro lado, con el apoyo del IICA y de otros organismos, en otros países se han desarrollado esfuerzos importantes en cuanto a diseño y aplicación de instrumentos para el seguimiento y evaluación de políticas y para el análisis de alternativas de desarrollo para el mediano y el largo plazo. Estos esfuerzos podrían complementarse con el SITOD y constituirse en la base de un conjunto de instrumentos apropiados para mejorar la capacidad de análisis y asesoramiento en apoyo a los mecanismos de conducción basados en el diálogo y la concertación de decisiones que requiere la reactivación y el desarrollo agropecuario andino.

Asimismo en la subregión hay esfuerzos exitosos en materia de capacitación complementaria que cuentan con el apoyo del sector público y el privado, los cuales se podrían consolidar y potenciar para apoyar la tarea de fortalecimiento institucional en análisis y asesoramiento para la efectiva toma de decisiones.

#### b. Objetivo

El objetivo central de este Programa es el fortalecimiento institucional requerido para el desarrollo autosostenido de la capacidad nacional y subregional de análisis, asesoramiento y toma de decisiones así como de diálogo y concertación para el diseño, ejecución y adecuación oportuna de políticas, programas de inversión y

proyectos específicos que contribuyan a la reactivación y al desarrollo agropecuario andino.

Para alcanzar ese objetivo el Programa está orientado al apoyo a las instituciones nacionales en diseño, adaptación e implantación en los niveles sectorial-nacional y sectorial-regional de mecanismos e instrumentos que permitan el logro del mencionado objetivo. Ello se hará buscando a su vez apoyar el fortalecimiento del proceso de integración andino.

### c. Componentes

Este Programa está integrado por cuatro componentes que se apoyan mutuamente, de cuya ejecución articulada depende el logro del objetivo planteado. El contenido de cada uno de estos componentes está definido por una modalidad de acción diferente para tratar un mismo conjunto de temas.

Componente 1. Identificación de factores y limitantes y facilitantes de la reactivación y el desarrollo agropecuario andino vía la investigación y documentación de experiencias.

Por medio de este componente se identificarán una serie de aspectos específicos positivos y negativos que afectan la reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural y que a su vez limitan un papel más efectivo de la agricultura en las estrategias de desarrollo nacional y en el proceso de integración andino. Dichos aspectos se refieren a: i) las relaciones agricultura/resto de la economía/resto del mundo; ii) la articulación sector público/sector privado empresarial y campesino; y iii) la articulación de los procesos de diseño y ejecución de políticas, programas de inversión y proyectos.

Componente 2. Diseño, implantación y consolidación de mecanismos e instrumentos para la definición y ejecución de políticas vía el apoyo técnico directo.

Con base en los resultados de las investigaciones y documentación de experiencias y a partir de los requerimientos propios de las políticas nacionales, se espera dar apoyo técnico para el diseño, implantación y consolidación de mecanismos e instrumentos específicamente orientados a facilitar la formulación, ejecución y adecuación oportuna y concertada de políticas, programas de

inversión y proyectos para la reactivación y el desarrollo agropecuario en el contexto del proceso de integración andina.

**Componente 3. Desarrollo de la capacidad nacional requerida vía la capacitación complementaria.**

Por medio de este componente se adelantarán acciones orientadas a que las instituciones nacionales tengan acceso a la tecnología social, necesaria para la planificación y la gestión concertada de políticas para la agricultura con base en la capacitación, en el diseño, el uso y la operación de los mecanismos e instrumentos antes mencionados, así como en otras áreas de interés para la reactivación agropecuaria y el desarrollo del medio rural, buscando el mayor grado de compatibilidad a nivel subregional. El esfuerzo se dirigirá a la definición e implantación de estrategias y modalidades operativas que permitan el desarrollo autosostenido de la capacidad nacional requerida. Para ello, dicho esfuerzo se sustentará en los principios de "aprender-haciendo" y de "transferir-haciendo", en el contexto de proceso de enseñanza aprendizaje que potencien la articulación del trabajo individual con el trabajo grupal.

Complementariamente se fortalecerán los núcleos o instituciones nacionales de capacitación en planificación y gestión de políticas, con el propósito de readecuar estos esfuerzos nacionales y que puedan contribuir a inducir una nueva orientación de los directivos públicos, líderes privados y sus asesores, comprometiéndolos con los esfuerzos de reactivación agropecuaria y desarrollo del medio rural. Posteriormente se buscará establecer una Red Andina de Centros de Capacitación que permita aprovechar en forma conjunta los conocimientos disponibles en cada uno de los países andinos.

**Componente 4. Difusión e intercambio de experiencias vía la cooperación horizontal**

Este componente que se sustentará en la cooperación horizontal entre especialistas e instituciones de la subregión, es fundamental para el logro de los objetivos de la reactivación y la integración agropecuaria en la Subregión Andina. Ella será la base para asegurar la difusión e intercambio de las experiencias acumuladas individualmente por cada país. Para ello se ha previsto desarrollar acciones de asistencia técnica, seminarios, pasantías, etc., que estarán a cargo de especialistas de las

propias instituciones nacionales. Con base en esas acciones y en ese contacto personal de especialistas de la Subregión, se irá creando una red de difusión e intercambio de experiencias.

El desarrollo de los cuatro componentes del Programa se concentrará en fortalecer la capacidad de análisis, asesoramiento y toma de decisiones, así como también la capacidad de diálogo y concertación en los siguientes temas principales:

- La compatibilización de políticas para la agricultura entre países andinos.
- La articulación macroeconómica y la coherencia intersectorial de las políticas, en relación al desempeño futuro del sector agropecuario.
- Las políticas selectivas para potenciar el papel de la economía campesina y el desarrollo de las zonas rurales deprimidas.
- La inversión pública y privada en la agricultura.
- La descentralización de los procesos de formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos.
- La participación del sector privado empresarial y campesino en los procesos de formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos.

#### B. PROGRAMA DE GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA

La innovación tecnológica es una de las piezas fundamentales para la reactivación de la agricultura con miras a reducir el impacto de la crisis y promover el desarrollo socioeconómico. Dicha innovación será más importante cuanto más esté sustentada por un fuerte proceso de cooperación en investigación y transferencia de tecnología agropecuaria acorde con las necesidades y las condiciones del medio productivo de la subregión. Por estos motivos, el objetivo de este programa es apoyar los esfuerzos nacionales dirigidos a la promoción del intercambio tecnológico entre los países del Area Andina.

1. Subprograma de Cooperación en Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria

a. Antecedentes

En la Subregión Andina, las experiencias de los países en generación y transferencia tecnológica se han visto reforzadas en los últimos años con la puesta en marcha del Programa Cooperativo de Investigación Agrícola para la Subregión Andina (PROCIANDINO), el cual fue creado mediante la suscripción de sendos convenios firmados en 1986 entre los gobiernos de los países, el IICA, y el BID, respectivamente.

El Programa en su primera fase, la cual culminará en mayo de 1990, ha sido exitoso, no sólo en materia de cooperación técnica, sino que ha servido para fortalecer el proceso de institucionalizar una integración de países, que han mostrado de palabra y de hecho el deseo de cooperación recíproca. Los países y las agencias internacionales cooperadoras han visto la conveniencia y la necesidad de extender el Programa, lo cual da una excelente base para acciones conjuntas dentro de la estrategia de reactivación. En este contexto se necesita entonces fortalecer los mecanismos de cooperación y consolidar el PROCIANDINO en la década del 90.

El Programa en su segunda fase deberá continuar con las actividades ya iniciadas en materia de cooperación para la investigación en productos prioritarios, capacitación y actividades de transferencia de tecnología, fortaleciendo aun más las mismas, pero extendiendo su marco de acción a otros temas prioritarios según lo han expresado los mismos países.

b. Objetivo

El Programa busca fortalecer la capacidad, la calidad y la eficiencia de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria de la Subregión a través de la activa cooperación entre las instituciones nacionales, los gremios de productores y los centros internacionales, para mejorar la producción y productividad agropecuaria de los países.

c. Componentes

Componente 1: Apoyo técnico general

- Planificación, priorización y organización articulada de la investigación y la transferencia de tecnología.
- Administración de la investigación y la transferencia.
- Estrategias y mecanismos de seguimiento y evaluación de la investigación y la transferencia de tecnología.
- Mecanismos de articulación de las instituciones con el medio externo para obtener, entre otros logros, recursos financieros para la investigación y la transferencia.

Componente 2: Transferencia de tecnología

- Estudios del contexto socioeconómico y tecnológico del desarrollo agropecuario regional para la transferencia de tecnología, y de las restricciones que incidan sobre la adopción de tecnología por parte de los productores.
- Sistemas, modelos y estrategias de transferencia en la subregión según usuarios, productos y zonas de producción.
- Estructuras institucionales y métodos de mejoramiento de los mecanismos de transferencia, así como de la coordinación entre los responsables de la misma a nivel de los sectores público y privado.
- Capacitación tanto en materia de actualización tecnológica per se como en metodologías de comunicación rural a los extensionistas.

Componente 3: Investigación agropecuaria

- Apoyo a la formulación y al desarrollo de proyectos de investigación en los productos prioritarios para la subregión, con énfasis en aquellos de importancia alimenticia, agroindustriales y con ventajas comparativas para exportación.
- Apoyo a la formulación y al desarrollo de proyectos de investigación en productos autóctonos incluyendo algunos menos tradicionales en las explotaciones

características de las economías campesinas de pequeños productores.

- Estrategias y metodologías de investigación en fincas con el enfoque de sistemas de producción, que incluyan la participación de los productores y bajo prácticas no degradantes del medio, es decir, conservando los recursos de tierra y aguas.
- Sistemas, mecanismos y metodologías conducentes a la modernización de la investigación. En ello tendrá un especial énfasis el uso de la agrobiotecnología moderna.
- Estrategias y mecanismos para que los países puedan generar, adquirir y usar los nuevos desarrollos y productos en los campos de la agrobiotecnología y en general de la tecnología de punta y promocionar los métodos de la investigación.
- Apoyo en la definición e instrumentación de políticas, producto del efecto de las nuevas tecnologías, así como soporte en la redefinición de modelos institucionales y de estrategias de seguridad y protección con base en las nuevas tecnologías.

Los productos en los cuales se trabajará en el subsector agrícola, caen dentro de las categorías de las leguminosas de grano, oleaginosos comestibles; grano o cereales, cultivos hortícolas o frutales perennes tropicales asociados; raíces y tubérculos. En lo referente al subsector pecuario se incluirá la ganadería de doble propósito (carne y leche), camélidos, equinos y ovinos, entre otros.

En materia de modernización de la investigación, el apoyo en el conocimiento de métodos, las técnicas agrobiotecnológicas se concentrarán a micropropagación por cultivo de tejidos vegetales, manipulación genética para condiciones adversas climáticas y de suelos; microbiología de suelos y agronomía y tecnología de semillas. Concretamente para la parte de producción animal se promoverá el mejoramiento institucional para el dominio de técnica de aplicación de la embriología y de la ingeniería genética.

C. PROGRAMA DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL  
EN EL MEDIO RURAL

a. Antecedentes

La creciente urbanización y la consecuente necesidad de movilizar mayores volúmenes de producción entre el campo y las ciudades y dentro de ellas, por un lado, y la necesidad de fortalecer las economías y las organizaciones campesinas, actualmente debilitadas en beneficio de otros grupos económicos, requieren una estrategia y organización de gran efectividad e inversiones que permitan que los productos agropecuarios puedan llegar en forma oportuna y en buen estado a los consumidores.

Se puede fomentar la agroindustria rural teniendo en cuenta que la implantación agroindustrial en el medio rural brinda seguridad de mercado al productor rural, estabiliza los precios, mejora la ocupación espacial por las actividades conexas que crea y por la concentración de servicios, contribuye a reducir las pérdidas post-cosecha, incrementa el valor agregado y reduce las migraciones hacia los centros urbanos. La agroindustria rural debidamente orientada, puede contribuir al desarrollo de actividades artesanales, industriales y/o servicios, encadenados con la producción agropecuaria y agroindustrial. Existen experiencias en la subregión que muestran el desarrollo conjunto de actividades rurales que proveen insumos, equipos y servicios para la producción agropecuaria y para la producción agroindustrial, además de las actividades generadas para la comercialización de sus productos y subproductos.

b. Objetivo

El objetivo central de este programa es el apoyo a la transformación artesanal y agroindustrial de la producción agropecuaria en el medio rural y su comercialización.

Para alcanzar ese objetivo, el programa está orientado a favorecer el reforzamiento institucional, crear sistemas de información, tanto técnica como comercial, generar proyectos y ofrecer capacitación y asesoramiento.



### c. Componentes

#### Componente 1. Fortalecimiento institucional para la promoción y desarrollo de la agroindustria rural

- Creación de una red institucional subregional para facilitar los intercambios y la integración, coordinada con la red hemisférica de cooperación (RETADAR).
- Seminarios de alto nivel, sobre políticas agroindustriales y comerciales apropiadas al entorno de los sectores rurales.
- Apoyo a la integración institucional en los países favoreciendo la creación de coordinadores nacionales.
- Identificación y estudios de proyectos agroindustriales rurales, económica y financieramente factibles, para la satisfacción de las necesidades de la población urbana y rural.
- Reforzamiento de las capacidades de la industria metal-mecánica nacional para la fabricación de maquinaria adaptada a las necesidades de la agroindustria rural.
- Creación en los países de un servicio de extensión agroindustrial para el asesoramiento y apoyo técnico para el diseño, la implementación, la puesta en marcha y el seguimiento de proyectos agroindustriales.
- Apoyo a la creación y al fortalecimiento de organizaciones campesinas idóneas.
- Divulgación de los mecanismos y fuentes de financiamiento nacionales y subregionales disponibles para el desarrollo agroindustrial.

#### Componente 2. Investigación

- Establecimiento de un registro de instituciones relacionadas a la agroindustria rural y estudio de los mecanismos de acción de cada una.
- Establecimiento de una cartera de proyectos terminados y en marcha de agroindustrias rurales con un estudio documental de cada caso.

- Caracterización de la agroindustria rural con una metodología apropiada y estudio del sector de la economía informal como proveedor de alimentos.
- Creación de un equipo interdisciplinario de investigadores para llevar a cabo, tanto los estudios generales antes mencionados como para brindar apoyo a los países.
- Reforzamiento de las estructuras nacionales de investigación en el campo de la tecnología de alimentos.
- Coordinación de los programas de estudio e investigación a desarrollarse para la aplicación agroindustrial.

### Componente 3. Capacitación

- Apoyo a las instituciones nacionales de aprendizaje para abrir cursos adaptados a la problemática de la agroindustria rural .
- Creación de carreras cortas de administración y gestión de pequeñas empresas agroindustriales.
- Creación de un post-grado para la Subregión en materia de agroindustria rural.

### Componente 4. Intercambio de información

- Apertura de un servicio de consultas con un banco de datos, tanto sobre aspectos técnicos como sobre aspectos comerciales.
- Creación, edición y difusión de materiales de interés para el sector de la agroindustria rural y asequibles tanto a los campesinos como a los profesionales.
- Transferencia de los resultados de investigaciones y estudios efectuados a nivel subregional e internacional a las instituciones nacionales públicas y privadas.

### D. PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Los cinco países comparten problemas de erosión y deterioro del medio ambiente. En el área de la subregión se ha identificado problemas comunes en la amazonía y en las

regiones alto-andinas. Asimismo, los países muestran problemas de deterioro de bienes públicos en el uso de bosques, recursos pesqueros, leña, pasturas naturales y en el uso de aguas de riego. Igualmente, se reconoce que la producción de cultivos destinados al narcotráfico, así como su transformación, afecta seriamente la ecología de la subregión.

1. Subprograma de Educación sobre el Medio Ambiente y Mantenimiento de la Capacidad Productiva de los Recursos Naturales

a. Antecedentes

Diversos estudios realizados en los últimos años, señalan los principales factores causales del deterioro ambiental de la Subregión, particularmente los referidos a suelo y agua. En general, sin embargo, estos estudios no han llegado a nivel de propuestas que contribuyan a la adopción de decisiones apropiadas al buen manejo del medio ambiente, ni han alcanzado suficiente difusión entre la población como para generar una actitud positiva hacia el uso racional de los recursos.

Cabe señalar la reciente creación de la Comisión Especial de Medio Ambiente en la Amazonía, por la III Reunión de Cancilleres del Tratado de Cooperación Amazónica que tuvo lugar en Quito del 6 al 8 de marzo del presente año. Las tareas encomendadas a la Comisión incluyen establecer políticas y estrategias conjuntas del manejo ambiental, promover estudios de evaluación de impactos ambientales, elaborar programas conjuntos de manejo ambiental, obtener cooperación de agencias internacionales, compatibilizar legislaciones nacionales, e intercambiar información sobre programas nacionales de protección ambiental en la Amazonía.

b. Objetivos

Los objetivos centrales de este Programa son:

- Impulsar la participación de amplios sectores de las poblaciones urbana y rural de la Subregión, hacia el mejoramiento de las condiciones ambientales, a través de la difusión de mensajes, conocimientos y propuestas concretas, por diversos medios masivos de comunicación, incluyendo la actividad formal de los sistemas educativos.

- Fortalecer la capacidad institucional de los países andinos para el manejo del medio ambiente en la Amazonía y la Región Alto Andina, y para el uso y manejo de los bienes públicos y recursos naturales.

Para alcanzar estos objetivos el programa está orientado hacia acciones de estudios y difusión, elaboración de propuestas, asesoría técnica y reuniones de coordinación entre los entes nacionales, públicos y privados, encargados del manejo del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

### c. Componentes

Componente 1: Intercambio de experiencias sobre el uso, manejo y conservación de recursos naturales y preservación de la calidad del medio ambiente.

- Difusión de estudios sobre depredación del bosque tropical amazónico y de las zonas alto-andinas para cuantificar la magnitud del daño acumulado, identificar las causas principales y proponer soluciones.
- Difusión de estudios sobre casos exitosos de manejo del bosque tropical amazónico y de manejo de laderas en la región alto-andina.
- Difusión de inventarios de tecnologías agropecuarias no depredadoras en la amazonía y en las laderas de los Andes.
- Difusión de inventario de formas de explotación forestal apropiadas a la conservación del medio ambiente en la región amazónica y en la región alto-andina.
- Reuniones de los entes nacionales encargados de la protección del medio ambiente de la amazonía para examinar formas comunes de atraer la cooperación internacional para la defensa del "pulmón amazónico".
- Reuniones de las instituciones nacionales encargadas del manejo del medio ambiente en la región alto-andina para comparar experiencias exitosas de manejo de cuencas y laderas y reforestación.
- Reuniones de gremios y entidades representativas de los grupos nativos de la región amazónica para evaluar los

efectos de depredación sobre la forma de vida de estos grupos y proponer políticas de conservación coherentes con la defensa de su estructura social y las necesidades de desarrollo de los países.

- Reuniones de gremios campesinos para evaluar los incentivos económicos para la actividad agro-forestal en la Subregión Andina.

#### Componente 2: Fortalecimiento Institucional

Fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público para el diseño de políticas de incentivos para una utilización adecuada y no depredadora de bosques, leña, recursos pesqueros, pasturas naturales y agua de riego.

#### Componente 3: Educación para dirigentes y autoridades.

En reuniones con dirigentes, políticos y autoridades de los gobiernos se informará y demostrará los costos económicos y sociales para la actual y futuras generaciones, como consecuencia del mal manejo de los recursos. En reuniones con representantes de los países miembros se presentarán y analizarán propuestas de acción conjunta y por país. Periódicamente se realizarán reuniones de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas.

#### Componente 4: Educación para diferentes estratos de población.

Se producirá y difundirá material para divulgación sobre problemas ambientales y los perjuicios que ocasiona el mal manejo de los recursos sobre la población urbana y rural ("huaycos", destrucción de carreteras y poblaciones, arenamiento de reservorios, ensalitramiento de suelos, contaminación de aguas, desertificación de áreas por tala excesiva, agotamiento de las fuentes de leña, etc.); y sobre el manejo adecuado de los recursos para evitar dichos males.

La producción y difusión de este material será para su utilización por medios escritos, radiales y por videos para cines y escuelas y a través de jornadas de capacitación por sectores, gremios, empresas, colegios profesionales, funcionarios de gobiernos, organizaciones no

gubernamentales, profesores, etc., a nivel nacional y subregional.

2. Subprograma de Cooperación en Intercambio de Experiencias en Sustitución de Cultivos Destinados al Narcotráfico

a. Antecedentes

La producción de cultivos destinados al narcotráfico y el tráfico de drogas tienen un enorme impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales, así como sobre la economía rural de los países andinos. Este impacto no es aún suficientemente conocido, y es necesario prevenir a los gobiernos con elementos que permitan diseñar políticas y proyectos en el ámbito de la protección de la calidad del medio ambiente, de la conservación racional de los recursos naturales y, en general, de la economía rural de los países.

b. Objetivo

Promover la acción conjunta entre los países miembros en la sustitución de cultivos destinados al narcotráfico. Para alcanzar este objetivo el Programa está orientado a la presentación de propuestas de solución a los problemas del medio ambiente, a través de la realización de estudios, de su difusión y, por medio de actividades de asistencia técnica a los países.

c. Componentes

Componente 1: Economía del narcotráfico de la coca.

Estudio de los eslabonamientos y efectos multiplicadores de la producción y comercialización de coca. Las ganancias en el circuito de producción de coca se estiman en montos enormes, posiblemente en el orden de los 1500 millones de dólares anuales sólo en Perú y Bolivia. Una parte importante de este ingreso queda en las regiones productoras. Este tiene un gran efecto sobre la economía regional, afectando los patrones de consumo, ahorro e inversión. El estudio de estos efectos resulta importante, tanto para prever las posibles consecuencias de programas exitosos de erradicación, como para dar luces sobre el tipo de eslabonamientos locales que genera una transferencia importante de recursos a una región rural deprimida.

**Componente 2: Economía de los cultivos y actividades sustitutos.**

Estudio sobre la rentabilidad relativa de la coca. Cualquier planteamiento económico para la erradicación debe basarse en una evaluación de la rentabilidad de la coca frente a posibles sustitutos (los que no deben pensarse exclusivamente como cultivos). Las estimaciones no deben referirse exclusivamente a la rentabilidad a nivel de finca, sino que deben incluir los efectos sobre los distintos mercados de factores en las regiones productoras (trabajo, tierra, insumos químicos, crédito, etc.).

**E. PROGRAMA DE COMERCIO AGROPECUARIO**

El programa se orienta tanto al fortalecimiento de la capacidad negociadora de las administraciones nacionales que permita la apertura de mercados externos, como al desarrollo de subsectores específicos de exportación desde los países del grupo andino. Asimismo el programa considera el mejoramiento de los sistemas nacionales de abastecimiento y comercialización de alimentos en los ámbitos rurales y urbanos de los países.

**1. Subprograma de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para las Negociaciones Comerciales Internacionales**

**a. Antecedentes**

Los objetivos de ampliación y diversificación de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales requieren de una labor decidida de negociación en los foros internacionales. Para los países andinos son especialmente importantes los cambios en el contexto internacional actualmente en negociación en la Ronda Uruguay del GATT. La eliminación del proteccionismo de los países desarrollados permitirá abrir mercados para las exportaciones del tercer mundo en general y de los países latinoamericanos y andinos en particular.

Al respecto cabe anotar que dos de los países del Grupo Andino son actualmente miembros del GATT (Perú y Colombia) y que los otros tres se encuentran actualmente negociando el ingreso. En consecuencia resulta útil definir posiciones comunes que permitan una actuación conjunta de

los países andinos con mayor poder de negociación en la Ronda Uruguay.

Las negociaciones de preferencias arancelarias actualmente en progreso con el seno de ALADI permitirán asimismo el acceso a los mercados de Argentina, Brasil y México por parte de los productos agropecuarios y agroindustriales originarios del Grupo Andino.

La participación de los países miembros del Acuerdo de Cartagena en éstas y otras negociaciones se verá reforzada mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración pública de los países.

b. Objetivo

Contribuir al desarrollo institucional de la administración pública agraria en los países andinos, en relación a las negociaciones comerciales internacionales.

c. Componentes

Componente 1: Negociación de apertura comercial para productos agropecuarios y agroindustriales en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

- Estudio sobre oportunidades comerciales para la negociación de preferencias en el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC) de la ALADI, para productos agropecuarios y agroindustriales.
- Difusión de los resultados y recomendaciones de los estudios a través de reuniones con representantes de los gobiernos de los países andinos. Estas reuniones podrán ser auspiciadas conjuntamente por JUNAC-IICA.

Componente 2: Negociaciones en los grupos de productos agrícolas de productos tropicales y de recursos naturales de la Ronda Uruguay del GATT.

- Estudio sobre proteccionismo de los países desarrollados en productos tropicales, productos pesqueros, productos forestales y productos agrícolas de interés para los países andinos y perspectivas de las negociaciones del GATT.
- Adopción de criterios y posiciones conjuntas en negociaciones internacionales relacionadas con



productos básicos, productos agropecuarios y productos agroindustriales.

- Asistencia técnica para el desarrollo de mecanismos de coordinación permanente entre instituciones públicas y privadas de los países y organismos internacionales (IICA, JUNAC, SELA y Secretaría ALADI).

## 2. Subprograma de Diversificación de Exportaciones de Frutas y Hortalizas

### a. Antecedentes

La Subregión Andina tiene ventajas comparativas para la ampliación y la diversificación de sus exportaciones agropecuarias y agroindustriales y para la sustitución de la importación de algunos productos agropecuarios. Para concretar el aprovechamiento de estas ventajas es necesario seleccionar e introducir variedades de mayor aceptación en los mercados, adoptar y mejorar tecnología para su producción y preparación para la exportación, y diversificar los mercados de destino para estas exportaciones.

El incremento de las ventas externas debe incluir la ampliación de las exportaciones tradicionales (café, bananos, etc.), como a los productos no tradicionales, tales como flores, camarones, frutas tropicales, hortalizas y productos agroindustriales.

La diversificación de los productos de exportación agropecuaria y agroindustrial debe contribuir a disminuir los efectos de la inestabilidad de los precios e ingresos de los productos primarios de exportación tradicional. Esta diversificación, además de incorporar nuevos productos a la exportación, debe lograr un mayor grado de elaboración de los productos de exportación tradicional y no tradicional. Igualmente, la diversificación de mercados debe promoverse para disminuir la vulnerabilidad en los ingresos por depender de uno o dos mercados.

Para lograr que la agricultura y la agroindustria sean competitivas a nivel internacional es necesario incrementar la productividad y la calidad en la producción agropecuaria. Esto supone la introducción de tecnologías modernas de producción y tratamientos postcosecha de los productos, y la corrección de las políticas macroeconómicas que distorsionan desventajosamente la economía de la

agricultura, tales como la sobrevaluación de los tipos de cambio y la excesiva protección industrial.

b. Objetivo

El objetivo central de este Programa es contribuir al incremento de la producción y exportación de frutas y hortalizas de la Subregión.

Para lograr este objetivo es necesario fortalecer la capacidad de los países en el diseño, análisis y ejecución de políticas que permitan aprovechar las ventajas comparativas de los países de la Subregión en la producción y exportación de dichos productos y el fomento de las inversiones a través de empresas nacionales y multinacionales andinas.

c. Componentes

Componente 1: Diseño y ejecución de políticas para la diversificación y fomento de la producción y exportación de frutas y hortalizas

Este componente operará en estrecha relación con el Programa 1 sobre fortalecimiento institucional en análisis, asesoramiento y toma de decisiones para el diseño y ejecución de políticas. Asimismo, este componente incluirá actividades de apoyo a los gremios y federaciones nacionales de productores y exportadores de frutas, hortalizas para la exportación, mediante asistencia técnica para su organización y gestión operativa, para el intercambio de experiencias en organización, formulación de políticas y operación en actividades de producción y exportación de productos agropecuarios y agroindustriales.

Componente 2: Promoción de inversiones

Se brindará apoyo en la organización de misiones de expertos de los países para la identificación de proyectos de inversión nacionales o multinacionales; en la celebración de encuentros empresariales intra y extra andinos destinados a promover proyectos de inversión; y, asesoramiento en la creación y operación de empresas multinacionales de producción y exportación de frutas y hortalizas.

### Componente 3: Asistencia técnica y capacitación en producción y exportación

Se prestará asistencia técnica en cultivos para la exportación, en aspectos tales como ensayos de nuevas variedades, técnicas apropiadas de cultivo y postcosecha, conservación en frío, envases y transporte, control de calidad, gestión comercial y técnica de mercado.

Se promoverá y colaborará en la organización de mecanismos de intercambio de experiencias entre instituciones públicas y privadas de investigación y capacitación en producción y procesamiento para la exportación, y con organismos internacionales especializados.

Para hacer más efectivas las actividades de asistencia técnica y capacitación se realizarán estudios sobre experiencias de producción y exportación de países seleccionados; sobre contratos de abastecimiento entre productores y exportadores; sobre la oferta y demanda de los productos seleccionados e identificación de mercados; sobre los requerimientos y las características de transporte; sobre los requerimientos cuarentenarios y de niveles de tolerancia de agroquímicos exigidos por los diferentes mercados; y el inventario de la oferta subregional de equipos industriales requeridos en centros de acopio y empaque para la exportación.

### 3. Subprograma de Comercio Interno

#### a. Antecedentes

El abastecimiento y comercio interno de productos agropecuarios presenta graves limitaciones en cada uno de los países andinos. La existencia de miles de pequeños productores agrícolas dispersos, dificulta el acopio de la oferta y de la preparación de los productos para su envío al mercado, y, el aumento de la población unido al rápido proceso de urbanización, genera una creciente demanda de alimentos y de servicios de comercialización.

Además, este comercio es poco eficiente y de costos elevados, debido a la aplicación de políticas erróneas, al poco desarrollo de la infraestructura física y de los mecanismos de comercio rural, y a las complicaciones originadas por la excesiva migración y cambios inconvenientes en hábitos de consumo de las poblaciones urbanas.

En los países, no existe una clara definición del rol del Estado, y del sector privado en el comercio de productos agropecuarios. En el caso de los productos alimenticios, esta falta de definición genera conflictos no sólo entre los productores y comerciantes con las instituciones el Estado, sino también entre los Ministerios que tienen relación con la alimentación y las empresas estatales, o con los gobiernos regionales o locales. Periódicamente se crean, se modifican o se eliminan empresas públicas dedicadas al comercio de los productos; o se controla o se liberan los precios de los productos alimenticios. Ciertos conceptos utilizados en forma imprecisa facilitan el abuso de las autoridades y la corrupción. Tal es el caso de los controles de precios y el empleo inapropiado de los términos acaparamiento y especulación, que generan conflictos al confundirse con acumulación de reservas (stocks), reposición de capital y almacenamiento.

La aplicación de políticas macroeconómicas que generan competencia desleal de productos importados y flujos de contrabando de alimentos, distorsionan todo el sistema de precios agrícolas en perjuicio tanto de agricultores como de consumidores. En algunos países, como compensación se trata de establecer precios de garantía contribuyendo a una mayor distorsión del sistema de precios.

A nivel rural, es notoria la falta de centros de acopio y de facilidades para la clasificación y tratamiento primario de los productos antes de su envío a los centros de consumo. Igualmente, la infraestructura y los métodos de almacenamiento son escasos y deficientes; los costos de transporte rural son elevados; las técnicas de cosecha y post-cosecha y empaque son rudimentarias; la organización de los agricultores para comprar insumos, proveer de servicios y negociar o vender sus productos, es muy incipiente y de escaso nivel empresarial; los productos y las variedades no se adecúan a los requerimientos del mercado, la agroindustria, o la agroexportación.

A nivel urbano, la infraestructura de mercados, tanto mayoristas como minoristas, y las técnicas de conservación son muy atrasadas. Las migraciones han originado el crecimiento horizontal de las ciudades, lo que ha causado un aumento en el costo de transporte urbano de alimentos. Además, los diferentes hábitos de consumo de los migrantes, y sus pequeños volúmenes de compra, también contribuyen a un mayor costo de comercialización minorista.

En las áreas de bajos ingresos los artículos que se venden dan poco margen a los comerciantes, no obstante que resultan más caros para el consumidor. Esta situación, y el bajo nivel de conocimientos de los comerciantes, limita la utilización de técnicas de comercialización de los productos, lo que origina mayores pérdidas y la venta de artículos de dudoso estado sanitario.

La actual estructura de distribución de alimentos resulta incapaz de transmitir correctamente la información necesaria para orientar correctamente la producción agropecuaria, en función de las demandas urbanas y de los mercados externos, desestimulando la inversión en los sectores agropecuarios, agroindustriales, y de prestación de servicios de mercado, para la distribución interna de alimentos y para la exportación.

En algunas ciudades se ha multiplicado el comercio informal y la venta callejera de alimentos, con implicancias significativas en el empleo, en la salud y la alimentación de la población.

Estos mecanismos de comercio incrementan las posibilidades de perjuicio al consumidor en la adquisición de alimentos, sin su debido control en aspectos de calidad, cantidad y sanidad.

Las dificultades propias del accidentado territorio de los países andinos hacen que el transporte de alimentos sea difícil y costoso, tanto para el Estado por las fuertes inversiones requeridas para la construcción y mantenimiento de carreteras, como para los transportistas por lo accidentado y riesgoso de las vías de comunicación.

Las limitaciones indicadas son un obstáculo para la integración subregional por dificultar el comercio intrasubregional a través de las vías legales, y han contribuido en parte a incentivar el contrabando fronterizo de alimentos.

Finalmente, para muchos de los productos de consumo nativo no se han desarrollado técnicas de comercialización que faciliten su acceso y utilización por los consumidores y permitan el incremento de su demanda.

Tanto el sector público como el sector privado de los países andinos, han hecho esfuerzos por mejorar sus sistemas de comercialización, y en algunos aspectos han

logrado mejores resultados en unos países que en otros, por lo que un programa andino de cooperación técnica en abastecimiento y comercio de productos agropecuarios, podría ser de beneficio para la subregión.

b. Objetivo

El objetivo central de este Programa es apoyar a los países en el mejoramiento de sus sistemas nacionales de abastecimiento y comercialización de alimentos en los ámbitos rural y urbano, promoviendo la cooperación técnica recíproca entre las instituciones públicas y privadas dedicadas a estas actividades.

Para lograr este objetivo, el Programa esta orientado a apoyar a las instituciones nacionales en la definición del rol del estado y del sector privado en el abastecimiento y comercio de alimentos; en el diseño, análisis y aplicación de políticas macroeconómicas; y en el desarrollo de la infraestructura y de los servicios requeridos para mejorar la eficiencia y reducir los costos de comercialización, y en la organización de los agricultores para conducir la operación de servicios de comercialización.

c. Componentes

Componente 1: Análisis de la participación del Estado en las actividades de comercialización a través de la identificación y estudio de las experiencias positivas y negativas en la realización de actividades comerciales por el estado y por el sector privado.

Basándose en estudios de experiencias, se capacitará y brindará asistencia técnica directa en la formulación de políticas que estimulen la participación del sector privado, y en la identificación y desarrollo de actividades para las que es indispensable la participación del Estado. Se apoyarán las acciones orientadas a la organización de agricultores para su participación en la compra de insumos y en la negociación y venta de sus productos.

**Componente 2: Diseño, análisis y aplicación de políticas macroeconómicas y sectoriales vía el asesoramiento directo y la capacitación.**

Se brindará asistencia técnica y capacitación para la formulación de políticas de mercadeo y precios, en base a estudios sobre experiencias de otros países.

**Componente 3: Desarrollo de la infraestructura de comercialización.**

Se dará asistencia técnica a las instituciones de comercialización para la planeación de la infraestructura requerida para el comercio de productos agropecuarios y a nivel local, regional y nacional, especialmente en el diseño, organización y operación de centros de acopio rurales, almacenes y mercados mayoristas.

**Componente 4: Desarrollo de los servicios requeridos para mejorar la eficiencia y reducir los costos de la comercialización.**

Se analizará y difundirá entre los Países Miembros las experiencias en el abastecimiento de alimentos a poblaciones marginales de los sectores urbano y rural; se diseñará o adaptará tecnologías para la reducción de pérdidas postcosecha; se mejorarán y actualizarán los códigos sanitarios de alimentos y de normas de calidad; se iniciará un inventario y la difusión de la oferta existente en la subregión de servicios de ingeniería, equipos e implementos para su uso en centros de acopio, almacenamiento y mercados; se diseñará y operará un banco de información a nivel subregional sobre innovaciones tecnológicas en acopio, almacenamiento, transporte, envases y distribución, y se diseñará y apoyará la ejecución de campañas de educación a comerciantes y consumidores.

#### **F. PROGRAMA DE SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL**

El objetivo del presente programa es enfrentar en forma coordinada y conjunta los problemas fito y zoonosológicos comunes a los países andinos. Las ventajas de la acción conjunta en este campo se derivan del principio que la cooperación hace más eficiente y consolida los esfuerzos nacionales de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades. El éxito de este Programa de sanidad tendrá

efectos beneficiosos sobre la capacidad de expansión de las ventas externas de productos agropecuarios desde la subregión andina.

1. **Subprograma de Prevención, Control y Erradicación de las Moscas de las Frutas**

a. **Antecedentes**

Las Moscas de las Frutas, plaga que incluye alrededor de 20 especies de moscas, causan en América Latina pérdidas directas a la producción que se estiman en un 30%. El costo económico de esta plaga es doble, pues no solo restringe la exportación de frutas a mercados selectivos como Estados Unidos y Japón, sino que se requiere realizar tratamientos de las frutas con el objeto de llenar los requisitos fitosanitarios exigidos por los países importadores.

b. **Objetivo**

El objetivo del programa es aunar esfuerzos de los Gobiernos de los países andinos, de organizaciones de productores y exportadores, de organismos internacionales de cooperación y asistencia técnica, para prevenir, controlar y erradicar las diferentes especies de moscas de las frutas. Esto permitirá producir frutas libres de la plaga y de calidad apropiada para el consumo nacional y para la exportación.

c. **Componentes**

**Componente 1. Estudios y Estadísticas**

A través de este componente se dará apoyo para mantener y correlacionar registros climatológicos y fenológicos de las zonas frutícolas de los países; y, la determinación de las áreas libres de moscas, la distribución geográfica y seguimiento de la infestación de la plaga, y la importancia económica de las principales especies de moscas de las frutas.

**Componente 2. Transferencia de Tecnología y Cooperación Técnica**

Se establecerá un sistema de transferencia de tecnología y de cooperación horizontal entre los países de la subregión, basado en el diseño de un programa de manejo integrado para el control de las moscas de las frutas y para su tratamiento cuarentenario; y, se diseñará y operará un sistema



computadorizado de información sobre actividades de prevención, control y erradicación de moscas de las frutas y para el intercambio de bibliografía.

### Componente 3. Capacitación

Se diseñarán y ejecutarán programas de capacitación y de simulacro de prevención, control y erradicación de las moscas de las frutas.

## 2. Subprograma de Cooperación para el Combate de la Fiebre Aftosa

### a. Antecedentes

Los primeros brotes de fiebre aftosa se remontan al año 1910 en Bolivia y Perú, a 1950 en Colombia y Venezuela, y a 1956 en Ecuador. Es generalmente reconocido que los daños y el impacto negativo que la fiebre aftosa tiene sobre la actividad pecuaria, la hacen la más importante de las infecciones transmisibles del ganado. La presencia de la fiebre aftosa tiene profundas repercusiones en los mercados mundiales de animales, productos y subproductos de origen animal. Las restricciones son más severas aún donde la fiebre aftosa es endémica, como es el caso del Area Andina. El impacto de la fiebre aftosa sobre la economía de los países del Area Andina es considerable, por cuanto su frecuencia se manifiesta en grandes áreas geográficas, contribuyendo al déficit de productos de origen animal que padece el Area Andina.

Se ha estimado que las pérdidas causadas por la fiebre aftosa en el Area Andina son de US\$1.8 millones para cada año, debido a la disminución de la capacidad reproductiva del hato de cría y mortalidad. Además, aproximadamente, US\$12.0 millones se gastan en la compra de vacunas y su uso; también los países del Area destinan US\$12.2 millones como gasto público, para los programas de control de la enfermedad. De lo anterior se deduce que el costo anual aproximado es de US\$36.0 millones.

Los países del Area han venido ejecutando acciones importantes para el control de esta enfermedad durante los últimos años, con recursos propios, así como a través de diversos proyectos que se desarrollaron en la década de los setenta, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo; a partir de la ejecución de esos proyectos, la

incidencia de la fiebre aftosa en la subregión disminuyó significativamente.

El Centro Panamericano de Fiebre Aftosa de la Organización Panamericana de la Salud (CPFA/OPS) ha venido prestando cooperación técnica permanente para apoyar los programas de lucha en los países afectados; dicho Centro cuenta con importante capacidad instalada para continuar colaborando con los países en esta nueva etapa de acción integrada a nivel multinacional tendiente a la erradicación de esta enfermedad.

Durante la V Reunión Interamericana de Salud Animal a Nivel Ministerial, organizada en Washington, D. C., en abril de 1987, fue adoptada la misión de lograr la erradicación de la fiebre aftosa del Hemisferio Americano hacia el año 2000 por medio de proyectos subregionales.

Para el Area Andina, el CPFA/OPS preparó un Proyecto Subregional de Combate de la Fiebre Aftosa en los países del Pacto Andino, en el cual se establece el marco de referencia y la estrategia metodológica tendiente a alcanzar la erradicación de esta enfermedad, así como las estimaciones presupuestales para los primeros cinco años; el presente es un resumen de ese documento.

#### b. Objetivo

El objetivo central de este Programa es el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales que les permita alcanzar la erradicación de la fiebre aftosa apoyados por un marco de acción y coordinación subregional.

Para alcanzar este objetivo, el Programa está orientado a la instrumentación de mecanismos estratégicos para reducir la incidencia de la enfermedad mediante el control de las fuentes primarias de infección, tomando en consideración las formas de producción ganadera y la distribución de la enfermedad, la producción y distribución oportuna de vacunas eficaces, y el establecimiento y conservación de áreas indemnes de la enfermedad.

Geográficamente, el programa se desarrollará a través de cinco subproyectos zonales: 1) Costa Atlántica de Colombia y Cuenca del Lago Maracaibo, 2) Preservación y ampliación de áreas indemnes en el Perú y en las fronteras de Bolivia y Ecuador con el Perú, 3) Frontera

Colombo-Ecuatoriana, 4) Departamento de El Beni en Bolivia,  
5) Llanos Colombo-Venezolanos.

c. Componentes

Este Programa está integrado por ocho componentes articulados entre sí durante todo el proceso de ejecución. Se describe a continuación los contenidos de cada uno de esos componentes:

Componente 1: Caracterización de la fiebre aftosa y de las formas de producción bovina.

Este componente incluye la culminación del levantamiento físico inicial de la totalidad de los predios, la actualización de las formas de producción pecuaria y de los ecosistemas de fiebre aftosa, la ejecución de encuestas serológicas y de aislamiento viral para la verificación de los presuntos ecosistemas endémicos e indemes de fiebre aftosa, y el monitoreo del comportamiento clínico y serológico de la fiebre aftosa en el campo.

Componente 2: Inmunización.

Dentro de este componente se incluye la definición de la participación del ganadero, del médico veterinario y vacunadores particulares en la actividad de vacunación; el establecimiento de calendarios de vacunación según criterios epidemiológicos operativos; la definición de las áreas de vacunación y la vacunación de no menos del 80% de la población bovina en las áreas endémicas primarias; la disposición de no menos de 90.000 dosis para manejo de episodios de fiebre aftosa; la normatización del registro de la vacunación; la contratación de vacunadores temporales; apoyo para que los laboratorios productores ofrezcan oportunamente la cantidad de vacunas necesarias para la realización de los calendarios de vacunación; la evaluación permanente de la calidad de la vacuna utilizada; la evaluación y redefinición de los requerimientos exigidos para la distribución de la vacuna; el establecimiento de una red de frío oficial del servicio y la supervisión de la red de distribución particular.

Componente 3: Control de focos.

Este componente incluye la creación de un fondo para el sacrificio de animales y vacunación estratégica, la

distribución de un manual de procedimientos para control de focos, el mantenimiento de un sistema de seguimiento de la atención a los focos ocurridos y la realización de cuarentenas amplias en áreas afectadas por la enfermedad.

Componente 4: Control de movilización de animales susceptibles.

Dentro de este componente se incluye la elaboración de la reglamentación que establezca los requerimientos para el ingreso y egreso intra e interzonal, el establecimiento de 11 nuevos puestos de control de movilización y el control de ferias comerciales, de exposición, remates ganaderos y mataderos.

Componente 5: Caracterización de la estomatitis vesicular.

Dentro de este componente se incluye el análisis del comportamiento de la enfermedad en el tiempo y espacio, el funcionamiento de un sistema complementario al existente de recolección de datos, el establecimiento de archivos cuya información epidemiológica pueda cruzarse con los datos referentes a virus, la caracterización de las cepas de virus de estomatitis vesicular y la realización de estudios de patogenia.

Componente 6: Capacitación.

Aquí se incluye la realización de cursos de control de focos, de caracterización de las formas de producción y ecosistemas de fiebre aftosa, de producción y control de vacunas y de diagnóstico de enfermedades vesiculares. Se incluye asimismo un programa de capacitación permanente y de distribución de materiales técnico-científicos.

Componente 7: Participación del sector privado.

Se incluye en este componente la identificación a nivel de cada departamento, municipio y corregimiento de las organizaciones ganaderas y personas líderes de la población, la determinación por encuesta del comportamiento de los ganaderos frente a la fiebre aftosa, la concertación con los ganaderos de su participación en la ejecución del programa, la creación y mantenimiento en cada unidad político-administrativa de consejos de apoyo y la promoción para la participación de los médicos veterinarios privados en algunas de las actividades del programa.

## Componente 8: Obtención y reasignación de recursos.

Aquí se incluye la determinación de los recursos disponibles y la ubicación de recursos adicionales para instrumentar el programa.

### 3. Subprograma de Fortalecimiento de la Red Andina de Laboratorios de Salud Animal

#### a. Antecedentes

Una de las principales actividades del sector agrícola de los países que conforman la Subregión Andina está constituida por la explotación pecuaria.

Para mencionar únicamente tres de las principales especies animales, la población de ganado bovino de los cinco países andinos se estima en 49.5 millones de cabezas, de ganado porcino 13.5 millones y de ganado ovino 28.1 millones; y el subsector pecuario no sólo es importante por su producción de carne, leche, pieles, lanas, huevos, etc., sino también por el área física de tierras que ocupa.

Debido a la importancia de este subsector, los cinco países tienen dentro de sus estructuras institucionales oficiales, programas específicos destinados al fomento de la producción pecuaria, al mejoramiento genético, a la nutrición y a la salud animal; todos estos programas se interrelacionan y complementan entre sí.

Las acciones que se desarrollan en los países en el campo de salud animal están dirigidas a la prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas que limitan la producción y productividad pecuaria y entorpecen el comercio internacional de productos pecuarios, así como de aquellas que constituyen un riesgo para la salud pública.

Dentro de las estructuras con que cuentan los países para el desarrollo de los servicios zoonosanitarios destacan por su importancia los laboratorios de salud animal, los cuales tienen las siguientes funciones: a) diagnóstico, b) producción de biológicos y fármacos veterinarios, c) constatación de calidad de productos veterinarios y d) investigación.

En sí puede decirse que los laboratorios de salud animal, cualquiera que sea su función, constituyen la

columna vertebral de los servicios veterinarios oficiales de un país.

En los países del Area Andina se ha desarrollado una importante infraestructura de laboratorios, la cual varía en magnitud y nivel de funcionamiento, de acuerdo a las condiciones propias de cada país; en total se cuenta con 60 laboratorios oficiales de diagnóstico que dependen de los servicios oficiales de salud animal de los Ministerios de Agricultura, además de aquellos dependientes de los Ministerios de Salud, de las Universidades y de las entidades privadas.

Además, en cada uno de los países se realizan diversas acciones de investigación en el campo de salud animal, de producción de biológicos para prevención y diagnóstico de enfermedades y de constatación de calidad de productos veterinarios; aquí nuevamente existen variaciones de un país a otro. Sin embargo, un denominador común a los cinco países es el que, debido a la situación económica, se ha debilitado la operación y funcionamiento de los servicios veterinarios oficiales y de los laboratorios en general.

Dentro de los principales problemas actuales que confrontan se incluyen: la deserción de personal profesional y técnico capacitado, la limitada disponibilidad de materiales y reactivos para su trabajo, inadecuado mantenimiento de instalaciones y equipos y escasez de recursos para operación y asistencia técnica.

Auspiciado por el IICA se inició a partir del año 1987 un proyecto para apoyar el fortalecimiento de los laboratorios en las Areas Central, Andina y Sur; en el Area Andina, desde su sede subregional en Quito, Ecuador, y con el apoyo de un Especialista en Salud Animal dedicado a este proyecto en esta Area, se han empezado a desarrollar una serie de actividades dirigidas a reorganizar las redes nacionales de laboratorios de diagnóstico de cada país y a propiciar el intercambio tecnológico horizontal entre los países; no obstante, se necesitan recursos externos adicionales para reforzar esta acción iniciada por el IICA, a fin de cubrir todas las áreas que se requieren para el adecuado funcionamiento de los laboratorios de salud animal de la subregión.

b. Objetivo

El objetivo central de este programa es el fortalecimiento de los servicios de laboratorio de salud animal de cada uno de los países, con lo cual se pueda prestar un mejor apoyo, en forma sostenida y continua, a los programas de prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas que se ejecutan en la subregión.

Para alcanzar este objetivo, el Programa está orientado a apoyar a las instituciones nacionales en la instrumentación de mecanismos que permitan el funcionamiento permanente de los servicios de laboratorio, procurando el autofinanciamiento de su operación, y estableciendo los lazos de coordinación para el intercambio tecnológico horizontal entre los países de la subregión andina.

c. Componentes

Este Programa está integrado por tres componentes, los cuales están relacionados entre sí y pueden desarrollarse simultáneamente; éstos son:

Componente 1: Organización e instrumentación de las redes nacionales de laboratorios de salud animal de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y de la Red Andina de Laboratorios de Salud Animal.

Por medio de este componente se apoyará la organización técnico-administrativa de cada una de las redes nacionales de laboratorios, estableciéndose los canales de comunicación y las bases para la operación y funcionamiento del laboratorio central de cada red y los laboratorios periféricos. Importante aspecto en esta tarea será la participación de los usuarios en el financiamiento de los laboratorios, con lo cual se logre la independencia económica de los mismos y su funcionamiento ininterrumpido. Asimismo, se implementará el mecanismo operativo para el funcionamiento de la Red Andina de Laboratorios para favorecer el intercambio tecnológico horizontal entre los cinco países y será establecido cuando menos un laboratorio de referencia para la subregión que preste apoyo al resto de los países.

**Componente 2:** Capacitación e intercambio tecnológico para mejorar el funcionamiento de los servicios de laboratorio.

Mediante cursos a nivel nacional y subregional se capacitará y actualizará al personal profesional y técnico de los laboratorios en las técnicas básicas de diagnóstico, de producción y de control de productos biológicos, de detección de residuos tóxicos y otras que sean necesarias; mediante consultores internacionales y becas fuera de la subregión se capacitará al personal en nuevas tecnologías de laboratorio, proporcionándoles materiales básicos para su implementación.

**Componente 3:** Revisión, elaboración y difusión de manuales y procedimientos técnicos y administrativos para normar el funcionamiento de los servicios de laboratorio.

En base a los materiales existentes y disponibles se prepararán manuales de técnicas de laboratorio para estandarizar la ejecución e interpretación de resultados de las mismas; al mismo tiempo revisarán los manuales de las nuevas tecnologías para adaptar su uso en los laboratorios de la subregión; en igual forma se revisarán los modelos de administración de laboratorios existentes para adaptarlos a las condiciones de la subregión; dentro de este campo se procurará utilizar los más recientes adelantos de sistemas computadorizados para el procesamiento y análisis de la información técnica y administrativa de los laboratorios

## G. PROGRAMA DE PROMOCION CAMPESINA Y DESARROLLO RURAL

### a. Antecedentes

La estrategia de reactivación agropecuaria debe incorporar un conjunto de acciones de desarrollo rural que consideren tanto la heterogeneidad como la especificidad de la economía campesina, con el objeto de aprovechar su potencial productivo. La economía campesina ha jugado un papel determinante en la dinámica global del sistema, convirtiéndose básicamente en un instrumento de capitalización para los otros sectores. Es decir, lo que se plantea es la potenciación de las funciones típicas de este



subsector, para la producción de alimentos y la generación de empleo y divisas.

Además de la consideración anterior, la formulación de un programa debe considerar también las principales experiencias de programas y proyectos de desarrollo rural en el continente, tales como el desarrollo de la comunidad, la reforma agraria y el desarrollo rural integrado, con el propósito de rescatar sus aspectos positivos.

#### b. Objetivo

El objetivo central de este programa es fortalecer la economía campesina en el proceso de desarrollo económico dentro de una perspectiva dicotómica. Por una parte se potencia el desarrollo de la base productiva bajo su control para asegurar la reactivación del sector agropecuario y, por otra, simultáneamente, se incentivan procesos tendientes a minimizar las desigualdades sociales observadas en este sector. Este objetivo se viabilizará propiciando mecanismos de financiamiento de actividades de desarrollo rural a nivel de comunidades y del fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural.

#### c. Componentes

##### Componente 1. Fondo Andino de Desarrollo Rural

El Fondo tendrá el propósito de viabilizar la capacitación de las organizaciones de beneficiarios, con el fin de lograr su autonomía económica a mediano y largo plazo, así como maximizar la utilización de su potencial de desarrollo socioeconómico. Este proceso estará acompañado por actividades de capacitación y asistencia técnica a nivel de comunidades campesinas para que la gestión de estos recursos sea realizada por la propia comunidad.

Una de las características esenciales para la utilización de los recursos del Fondo es su metodología participativa, en la cual la comunidad, de acuerdo a su potencial y necesidades reales, identifica, define, formula y ejecuta las inversiones en proyectos productivos de carácter comunitario y administra los recursos para su capacitación y articulación con los servicios corrientes de apoyo de las instituciones gubernamentales y/o organizaciones no gubernamentales.

Este Fondo constituye un mecanismo de captación de recursos públicos y privados de fuentes nacionales o internacionales para asignarlos, mediante normas especiales, al financiamiento específico de programas, proyectos o actividades de desarrollo rural, cuya clientela son los pequeños productores organizados o las comunidades rurales.

Los recursos asignados al Fondo se pueden transformar en "capital semilla" para instituir mecanismos autosuficientes y al mismo tiempo pueden ser utilizados como contrapartida nacional para préstamos de fuentes externas.

Este componente, cuya creación fue recomendada por el Parlamento Andino en su séptimo período de sesiones, realizado en Quito del 27 de febrero al 4 de marzo de 1989, constituye un elemento fundamental de la estrategia para el desarrollo campesino de la subregión andina, ya que es el instrumento que permite viabilizar y operacionalizar las acciones productivas a nivel de las comunidades, y garantiza un flujo oportuno de recursos permanentes y estables para las inversiones en las comunidades campesinas.

**Componente 2: Consolidación de procesos de formulación y ejecución de políticas, y programas de desarrollo campesino.**

Este componente es complementario al anterior, en la medida que tiene por objetivo promover el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de los organismos públicos y privados responsables por las acciones de desarrollo campesino, a través del:

- Mejoramiento de la efectividad de los procesos, métodos y mecanismos de formulación y ejecución de sus políticas y programas, para que sean coherentes con las características de la economía campesina, e implementados de acuerdo con criterios de descentralización y de participación de los beneficiarios.
- Apoyo a la promoción de actividades productivas agrícolas y no agrícolas a nivel de proyectos con el fin de incentivar el uso máximo del potencial productivo de las comunidades campesinas,

- Fortalecimiento de los cuadros técnicos de las instituciones nacionales, a nivel central, regional y local, a través de procesos de entrenamiento a técnicos y de capacitación de capacitadores campesinos.

### Componente 3: Red Andina de Desarrollo Rural

En la Subregión Andina existen importantes experiencias de acciones exitosas en materia de desarrollo rural, por lo tanto, el conocimiento e intercambio de estas experiencias constituyen valiosos antecedentes tanto para implementar el Fondo Andino de Desarrollo Rural, como para potenciar la capacidad técnica existente en las instituciones públicas y ONG's. Con este propósito, se ejecutará un componente de carácter multinacional con el objetivo de consolidar el proceso de cooperación horizontal entre los países de la región, mediante la:

- Institucionalización de mecanismos de cooperación técnica recíproca entre los países participantes con el propósito de facilitar el intercambio de experiencias y de asesoramiento específico en materia de formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural.
- Institucionalización de mecanismos que aseguren a las instituciones participantes el acceso a experiencias exitosas de actividades productivas agrícolas y no agrícolas a nivel de proyectos de desarrollo rural.
- Generación de documentos técnicos y didácticos con base en la sistematización de experiencias realizadas en los países, para orientar las acciones de desarrollo campesino a los tres niveles, local, nacional y regional.

## H. PROGRAMA DE ASISTENCIA ALIMENTARIA DIRECTA

### a. Antecedentes

El concepto de Seguridad Alimentaria ha experimentado una drástica evolución desde su planteamiento original a la actualidad. El actual enfoque del tema se caracteriza por ser integral y multisectorial ya que además de las dimensiones clásicas de producción y consumo de alimentos, incluye el tratamiento del saneamiento ambiental y la

educación alimentaria. El logro de los objetivos de la Seguridad Alimentaria implica necesariamente el tratamiento de los temas de la alimentación y la nutrición en su relación con la distribución del ingreso, la generación de empleos, la inversión pública y las acciones orientadas a la eliminación de la extrema pobreza.

La crisis económica y los programas de ajuste adoptados por los países en los últimos diez años han causado impactos negativos sobre todo en los grupos sociales más vulnerables de la población, habiéndose incrementado considerablemente la magnitud y los niveles de pobreza y en consecuencia agravado el hambre y la desnutrición en los países de la Subregión.

De acuerdo a la Quinta Encuesta Alimentaria Mundial de la FAO, la población de desnutridos en América Latina en 1979-1981 era de 38 millones, según una estimación moderada, y 56 millones con arreglo a una estimación menos moderada, o sea del 11 al 16% de la población total. La mayor parte de la población pobre vive en zonas rurales. Según los estudios de la población rural total en América Latina y el Caribe hechos por la CEPAL se estimó que en 1981 existen 75 millones de pobres rurales (56% de la población rural). Todos los países, en diferente medida, han experimentado con políticas para abaratar el consumo de alimentos basados en el uso de subsidios indiscriminados, los resultados alcanzados indican la necesidad de recurrir a mecanismos menos costosos y mejor dirigidos a la población meta.

#### b. Objetivo

El objetivo central de este Programa es el fortalecimiento institucional requerido para el desarrollo autosostenido de la capacidad nacional y subregional para generar y ejecutar programas de asistencia alimentaria y nutricional directa dirigida a grupos urbanos y rurales de extrema pobreza.

Para alcanzar ese objetivo el Programa está orientado al apoyo a las instituciones nacionales en el diseño e implantación de mecanismos e instrumentos que permitan el logro del objetivo propuesto.

### c. Componentes

Este Programa está integrado por cuatro componentes que se apoyan mutuamente, de cuya ejecución articulada depende el logro del objetivo planteado. El contenido de cada uno de estos componentes está definido por una modalidad de acción diferente para tratar un mismo conjunto de temas.

**Componente 1:** Identificación de experiencias exitosas de programas de asistencia alimentaria y nutricional vía la investigación y documentación de experiencias.

Por medio de este Componente se hará un inventario de experiencia de organismos nacionales e internacionales en el diseño, organización, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y acciones de asistencia alimentaria y nutricional dirigidos a: i) grupos urbanos marginales; ii) trabajadores agrícolas sin tierra; iii) pequeños agricultores. Se documentarán esas experiencias poniendo especial atención al contexto de las políticas económicas en el que se desarrollaron.

**Componente 2.** Diseño, implantación y consolidación de mecanismos e instrumentos para la definición y ejecución de programas de asistencia alimentaria y nutricional vía el apoyo técnico directo.

Con base en los resultados de las investigaciones y de la documentación de experiencias y a partir de los requerimientos propios de cada país, se espera dar apoyo técnico para el diseño, implantación y consolidación de mecanismos e instrumentos específicamente orientados a facilitar la definición y ejecución de programas de asistencia alimentaria y nutricional.

**Componente 3:** Desarrollo de la capacidad nacional para la definición y ejecución de programas de asistencia alimentaria y nutricional vía la capacitación complementaria.

Por medio de este Componente se adelantarán acciones de capacitación a nivel nacional y subregional en el diseño, uso y operación de los mecanismos e instrumentos antes mencionados, así como de otras áreas de interés para la asistencia alimentaria y nutricional. El esfuerzo se dirigirá a la definición e implantación de mecanismos que

permitan el desarrollo autosostenido de la capacidad nacional y subregional requerida.

Componente 4: Difusión e intercambio de experiencias sobre asistencia alimentaria y nutricional vía la cooperación horizontal.

Este Componente se sustentará en la cooperación horizontal entre especialistas e instituciones de la subregión. Ella será la base para asegurar la difusión e intercambio de las experiencias acumuladas individualmente por cada país. Para ello se prevé desarrollar acciones de asistencia técnica, seminarios, pasantías, etc. que estarán a cargo de especialistas de las propias instituciones nacionales.

El desarrollo de las cuatro Componentes se concentrará en fortalecer la capacidad nacional y subregional en los siguientes temas: a. Vigilancia alimentaria y nutricional; b. Monitoreo del impacto de políticas económicas sobre la población vulnerable; c. Cambio en hábitos de consumo; y d. Coordinación del sector público con el sector privado.

A N E X O 1  
E S T A D I S T I C A S





CUADRO No.1 BOLIVIA 1970, 1975, 1980, 1985. PRODUCCION Y FACTORES TRADICIONALES DE LA AGRICULTURA

Producción e Insumos	Años			
	1970	1975	1980	1985
-Valor agregado por el sector (millones de dólares de 1984)	592	n.d.	1206	1076
-Tierra en cultivo (000 has.)	2240	3285	3370	3397
-Trabajo (PEA en miles de personas)	736	770	808	873
-Gastos de capital (miles de dólares de 1958)	34109	54183	63460	n.d.
-Gastos públicos (en millones de pesos de 1960)*	1181	1937	2841	n.d.

\* Incluye gastos públicos en administración, riego, investigación y extensión, educación, salud, mercado y reforma agraria.

FUENTE: BID, Progreso..., Informe 1986, op.cit. p.417; ELIAS, V.J., "Government Expenditures on Agriculture and Agricultural Growth in Latin America", Research Report No.50., Washington IFPRI, Oct.1985, pp.49-50; FAO, Production Yearbook, 1986 Rome: Statistics Division 1987, pp. 7.,25.

CUADRO No.2 BOLIVIA, 1970-1980. VALOR DE LA PRODUCCION Y PRODUCCION FISICA DE RUBROS AGROPECUARIOS.

conceptos y rubros años	Valor de la producción (miles de dólares)			Producción Física (miles de tons.)		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Trigo	3696	5208	4200	44	62	50
Arroz	5056	9954	6162	64	126	78
Maíz	10018	19215	20664	286	305	328
Cebada	4526	5840	3066	62	80	42
Fríjoles	1456	2080	2288	14	20	22
Papas	43230	55044	47520	655	834	720
Yuca	7956	10260	8064	221	285	224
Cebolla	2701	3358	3504	37	46	48
Azúcar	8808	12600	15480	1468	2100	2580
Algodón	2775	12210	3885	5	22	7
Semilla algodón	616	1344	784	11	24	14
Soya	128	768	2816	2	12	44
Nueces	1431	2385	2862	9	15	18
Naranjas	1728	2144	2720	54	67	85
Bananos, plátanos	3421	4323	4026	311	393	366
Café	1495	2093	2691	5	7	9
Carne de res	21516	27132	33516	54	68	84
Leche	19742	4264	4674	131	52	57

FUENTE: Agency for International Development, Alldata: Currently Available on Bolivia, Washington, D.C.: 1982. Economic and Data Services Division.

CUADRO No.3 BOLIVIA, 1980-1984. VALOR DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES REGISTRADAS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS (Cifras en millones de US\$)

Importaciones, exportaciones y tipos de productos	años			
	1980	1982	1983	1984
-Importaciones	121.8	102.7	147.3	73
Cereales y preparados	55.9	66.5	84.5	45.8
Productos lácteos y huevos	18.3	11.1	4.5	8.5
Alimentos misceláneos	22.1	90.9	10.2	6.4
-Exportaciones	103.7	52.6	41.6	22.4
Azúcar y miel	52.5	8.8	12.4	6.2
Café, té, cacao, especies	22.5	15.9	13.4	6.8
Animales vivos	11.4	11.9	5.9	1.7

FUENTE: FAO. 1986. Trade Yearbook, 1985, Rome: Statistics Division.  
p.337

CUADRO No.4 COLOMBIA, 1970, 1975, 1980, 1985. PRODUCCION Y  
FACTORES TRADICIONALES DE LA AGRICULTURA

Producción e Insumos.	años			
	1970	1975	1980	1985
-Valor agregado por el sector (millones de dólares de 1986)	4905	n.d.	7514	7973
-Tierra en cultivo (000 ha.)	5054	5310	5650	5695
-Trabajo (PEA en miles personas)	2447	2594	2736	2835
-Gastos de capital (millones de pesos de 1956)	5850	8065	10279	n.d.
-Gastos públicos (millones de pesos de 1978*).	22973	18570	23358	30719

\* Incluye: subsidios directos a productores y exportadores agrícolas, reforma agraria, investigación, riego, adecuación de tierras, subsidio al crédito institucional, vías y caminos vecinales, desarrollo rural, servicio de la deuda sectorial.

FUENTE: BID, Progreso..., Informe 1987. op.cit. p.454. DELGADO, O. Consideraciones preliminares sobre el gastos público en el Sector Agrario", en "Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural", Paipa. Ministerio de Agricultura. 1987. p.275. y COLOMBIA, ESTADISTICA NACIONAL. 1987. Bogotá, Dpto.Administrativo Nacional de Estadística, Vol. 1, pág.219.; FAO, Production Yearbook. 1985. Rome: Statistics Division, 1987. pp.8, 25; ELIAS, V.J. op.cit. pp.49-50.

CUADRO No.5 COLOMBIA. PRODUCCION Y AREA COSECHADA EN LOS PRINCIPALES  
RUBROS AGROPECUARIOS. 1982-1986

Conceptos y años	Producción (000 TM)			Area Cosecha (000 Ha.)		
	1982	1986	1987	1982	1986	1987
Trigo	70.7	81.7		45.3	46.2	
Cebada	55.7	73.2		34.9	37.5	
Arroz	2018	1631	1864.6	445	332	384.5
Maíz	898	788		636	591	622.8
Yuca	1552	1334	1285	170	153	156.4
Papa	2149	2091		165	149	
Frijol	71.2	103.9		110.1	127.0	
Caña de azúcar	20455	23183		261	340	
Soya	98.8	167.0		49.2	78.5	
Ajonjolí	7.2	17.9		12.3	29.4	
Algodón	153.6	337.7	320.5	599.2	189.6	174.2
Tabaco	48.7	28.6		30.9	18.5	
Plátano y banano	3177	3338	3585.5	384	380	399.4
Café	727	n.d.		1000	n.d.	
Cacao	39.4	46.7		77.3	96.9	
Palma Africana	501	823		31.6	48.8	

FUENTE: JUNTA DEL ACUERDO DE CARIAGENA. 1988. Estadística Agropecuaria  
Andina 1982-1986. Lima, Perú. pp.100-120.

1987: JUNAC-UNIDAD DE INFORMATICA

CUADRO No.6 COLOMBIA, 1970-1984. EVOLUCION DE LA PRODUCCION  
AGROPECUARIA POR GRUPOS (EN PORCENTAJE DE VOLUMEN TOTAL)

Grupos de productos	años		
	1970-1975	1975-1980	1980-1984
1. Alimentos de consumo directo.	66.6	63.1	61.4
2. Alimentos procesados en materias alimenticias	22.0	24.2	25.0
3. Materias primas no alimenticias	3.9	3.3	2.1
4. Exportables	7.5	9.4	11.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
% Export./%alim.consumo directo	11.3	14.9	18.8
% alim.procesados y materias primas/% alim. con.dir.	33.1	38.3	40.4

FUENTE: GOMEZ J.A., "La Evolución reciente de la situación agro-alimentaria en Colombia", marzo-junio 1987. Revista de Planeación y Desarrollo, Bogotá, Vol. 19 (1/2), p. 253

CUADRO No.7 COLOMBIA. RELACION DE PRECIOS AL PRODUCTOR SOBRE PRECIOS INTERNACIONALES 1960-1982

Año	Cebada		Maíz		Sorgo		Trigo	
	1	2	1	2	1	2	1	2
1960	1.51		1.69		n.d.		2.34	
1961	1.62		1.77		n.d.		2.15	
1962	n.d.		1.20		n.d.		1.74	
1963	1.54		1.55		n.d.		1.74	
1964	1.71		1.95		n.d.		2.15	
1965	0.97		1.32		1.27		2.05	
1966	1.32		1.45		1.25		2.17	
1967	1.28		1.58		1.05		1.76	
1968	1.22		1.56		1.54		1.85	
1969	1.18		1.31		1.23		1.88	
1970	1.12	1.03	1.32	1.38	1.12	1.78	1.81	1.84
1971	1.12	1.21	1.33	1.46	1.07	1.17	1.30	1.53
1972	0.57	0.69	1.58	1.77	1.34	1.49	1.47	1.66
1973	0.65	0.74	1.25	1.44	0.94	1.07	0.74	0.86
1974	0.68	0.86	0.87	0.98	0.77	0.87	0.85	0.97
1975	1.06	0.90	1.06	1.11	0.90	0.94	1.34	1.51
1976	0.98	1.06	1.21	1.24	1.02	1.02	1.40	1.31
1977	n.d.	1.12	2.30	2.25	1.65	1.59	2.03	2.07
1978	n.d.	1.38	1.82	1.99	n.d.	1.43	n.d.	1.54
1979		0.93		2.03		1.54		1.42
1980		0.96		2.37		1.39		1.54
1981		0.86		1.83		1.93		2.08

FUENTES: GARCIA GARCIA, 1981. The effects of exchange rates and commercial policy on agricultural incentives in Colombia. 1953-1978, IFPRI, Table 9. pp.50.; WORLD BANK. 1984. Colombia's external sector and agricultural policies for adjustment and growth. Vol.II. p.127.

CUADRO No.8 ECUADOR. VOLUMEN DE PRODUCCION Y DE IMPORTACIONES DE RUBROS ALIMENTICIOS PRIORITARIOS. 1970-1984.

	años	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1987
<b>Producción e Importaciones</b>									
<b>Producción (000 Tm):</b>									
-Arroz		246.7	449.1	380.6	434.4	484.4	273.5	437.2	780.8
-Maíz (duro y suave)		269.5	280.2	241.7	281.2	323.7	229.6	325.8	385.0
-Papa		541.8	499.4	323.2	391.6	416.4	314.0	389.6	353.9
-Trigo		81.0	64.6	31.1	41.4	38.5	26.9	25.4	n.d.
<b>Importaciones (000 TM)</b>									
-Arroz		1.4	n.d.	0.3	11.7	n.d.	4.8	42.8	0.0
-Maíz		0.5	n.d.	0.08	10.0	n.d.	10.0	n.d.	n.d.
-Trigo		78.9	171.8	322.7	177.8	311.3	230.9	268.0	278.8

FUENTE: Estimaciones de la superficie cosechada y producción de D.E.I. Anuario de Comercio Exterior Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

1987, JUNAC-UNIDAD DE INFORMATICA



CUADRO No.9 ECUADOR. VALOR DE LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR  
AGROPECUARIO Y PESQUERO 1980-1986

años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Productos							
Cifras en millones de US\$							
-Banano	195.7	212.8	116.3	145.7	106.7	190.0	263.4
-Café	132.2	102.4	142.8	151.1	176.1	180.9	298.9
-Camarón	56.9	77.5	122.3	175.0	159.8	156.5	287.9
-Cacao	31.3	39.5	55.9	11.9	96.8	135.3	71.0
-Atún	2.4	1.3	2.0	1.6	2.5	5.0	16.5

FUENTE: Café y Atún, Banco Central del Ecuador. 1988. Información  
Estática Mensual. 1611. p.27.

Café, Banano y Cacao, Anuarios de Comercio Exterior.  
Ministerio de Finanzas.

**CUADRO No.10 ECUADOR. RELACION DE PRECIOS AL PRODUCTOR SOBRE PRECIOS INTERNACIONALES. 1982-1986.**

Años	1982	1983	1984	1985	1986
<u>Rubros</u>					
-Maíz	2.11	2.66	2.40	2.20	2.33
-Cacao	0.76	1.00	0.86	0.77	0.76
-Soya	1.31	1.42	1.39	1.39	1.75
-Algodón	0.29	0.16	0.36	0.51	0.51

FUENTE: Calculado en base a cifras de: JUNTA DE ACUERDO DE CARTAGENA. 1988. Estadística Agropecuaria Andina 1982. Lima. pp.161-166. y BID. 1987. Progreso..., Informe 1987. op.cit. p.496.

CUADRO No. 11 PERU. 1970, 1975, 1980, 1985. CAMBIOS EN LA PRODUCCION Y FACTORES TRADICIONALES DE LA AGRICULTURA.

Producción e Insumos	años					
	1970	1975	1980	1985	1986	1987
-Valor agregado por el sector (millones de dólares de 1986)	3017	n.d.	3001	3539	3681	3868
-Tierra en cultivo (000 ha.)	2813	3195	3520	3696	n.d.	n.d.
-Trabajo (PEA en miles personas)	1880	1956	2052	2399	2423	2460
-Gastos de capital (millones de soles de 1973)	39734	47110	50804	n.d.	n.d.	n.d.
-Gastos públicos (millones de soles de 1960).	10146	16010	n.d.	30719	n.d.	n.d.

FUENTE: BID. Progreso..., Informe 1987. op.cit.p.454; FAO. 1986.  
Production Yearbook. op.cit. pp.8-25; ELIAS, V.J., op.cit. pp.45-50.

CUADRO No.12 PERU. 1970, 1975, 1980, 1985. PRODUCCION E IMPORTACIONES DE RUBROS ALIMENTICIOS Y AGROINDUSTRIALES PRIORITARIOS (MILES TM)

Rubros	Producción						Importaciones					
	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Trigo	125.4	126.3	77.1	92.2	121.0	130.5	521.8	820.3	823.7	825.4	1083.3	982.6
Leche	825.0	812.5	780.0	808.8	819.3	830.0	171.0	353.5	300.2	152.3	n.d.	n.d.
Mafz duro	388.4	421.0	300.9	495.5	644.6	689.9	1.7	323.9	485.4	250.2	354.5	476.1
Aceite soya	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21.3	57.3	39.9	32.0	48.7	55.7
Cebada	170.0	149.0	100.0	95.4*	n.d.	n.d.	14.3	33.1	37.9	57.1	50.7	40.2
Carne vacuno	84.9	86.1	83.8	101.4	90.3	107.3	38.3	4.1	3.6	4.3	29.9	24.8
Papa	1928.5	1639.6	1379.6	1556.8	1657.5	1707.1	0.2	0.0	2.1	0.0	13.2	-
Arroz(1)	536.7	536.8	420.4	878.3	725.9	1168.6	15.4	78.2	225.8	0.0	188.1	211.4
Pescado	132.0	199.7	375.5	357.3	289.2	280.2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sorgo	12.2	29.4	35.0	23.1	37.9	23.8	0.0	42.7	0.4	0.1	0.3	0.2

FUENTE: M.A.-OSE. \*Año de 1984.

(1) Las cifras de producción corresponden a arroz en cáscara y las de importación a arroz pilado.

CUADRO No.13 PERU. 1982-1986. VALOR DE EXPORTACIONES AGROPECUARIAS,  
SILVICOLAS, CAZA Y PESCA Y DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL.  
(Millones de dólares)

Rubros	1982	1983	1984	1985	1986
Exp.Agrop.,Silv.,Caza y Pesca	129.9	140.4	161.1	159.0	290.1
-Café, yerba mate, espec.	105.1	113.3	130.4	128.1	264.5
-Frutos comestibles	4.6	4.8	4.5	4.9	6.2
-Prod.de origen animal (excepto animales vivos)	1.8	3.4	7.0	7.0	6.3
-Materias trenzables y otros prod.origen vegetal	2.7	2.1	3.4	2.7	3.8
-Otros	15.7	16.8	15.8	16.3	9.3
Productos Agroindustriales	374.4	264.1	398.7	448.3	346.0
-Residuos y desperdicios alimenticios, alimentos para animales.	88.7	37.3	114.0	114.5	117.7
-Pescado, crustáceos y moluscos	23.8	64.4	63.2	69.0	40.6
-Algodón	114.8	73.3	61.9	112.3	83.7
-Cacao preparado	17.0	15.1	24.0	24.9	24.0
-Seda, lana y pelo frío	24.5	27.9	35.1	37.8	24.4
-Azúcares	17.7	7.1	18.9	21.1	14.5
-Preparados de carne, pescado, crustác.y molusc.	45.3	15.6	22.0	15.4	12.8
-Otros	42.6	22.5	82.5	53.3	28.3

FUENTE: JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, op.cit. pp.25-28, 51-56.  
Entre 1982 y 1986 su aporte promedio anual fue 108% mayor que el de la producción "primaria", en términos de divisas.

CUADRO No.14 PERU 1982-1986. RELACION ENTRE PRECIOS PAGADOS AL  
PRODUCTOR Y PRECIOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Años	1982	1983	1984	1985	1986
<u>Rubros</u>					
-Algodón	0.29	0.26	0.53	0.34	0.42
-Café	0.26	0.22	0.35	0.32	0.43
-Cacao	n.d.	n.d.	n.d.	0.53	n.d.
-Maíz	0.33	0.46	0.51	0.23	0.42

FUENTE: Calculado en base a cifras de: JUNTA DE ACUERDO DE  
CARTAGENA. op.cit. pp.161, 166 y BID, Progreso...,  
Informe 1987. op.cit. p. 498.

M.A.-OSE

CUADRO No. 15 VENEZUELA. 1970, 1975, 1980, 1985. PRODUCCION Y  
FACTORES TRADICIONALES DE LA AGRICULTURA

Producción e Insumos	años			
	1970	1975	1980	1985
-Valor agregado por el sector (millones de dólares de 1986)	2392	n.d.	3216	3496
-Tierra en cultivo (000 ha.)	3503	3590	3755	3770
-Trabajo (PEA en miles personas)	798	815	793	781
-Gastos privados (millones de Bs. de 1973)	14670	15458	16099	n.d.
-Gastos públicos (millones de Bs. de 1960).	7641	11857	n.d.	n.d.

FUENTE: BID, Progreso..., Informe 1987, op.cit. p.454; ELIAS, V.J.,  
op.cit. pp.49-50; FAO, Production Yearbook 1986, op.cit.  
pp.8,25.

CUADRO No.16. VENEZUELA. 1982-1986. PRODUCCION E IMPORTACIONES DE  
CEREALES (EN 000 TM)

Producción e Importaciones	Trigo	Maíz	Sorgo	Soya	Arroz
<b>Producción (000 Tm):</b>					
-1982	0.3	504.0	377.3	0.0	608.5
-1983	0.3	487.8	364.0	0.0	449.5
-1984	0.3	547.1	472.5	0.0	407.8
-1985	0.3	868.4	481.4	0.0	471.7
-1986	0.3	1172.8	755.9	0.0	321.5
-1987	0.3	1267.3	777.2	10.1	373.2
-1988	0.3	1281.4	819.8	11.0	383.3
<b>Importaciones (000 TM)</b>					
-1982	773.3	1033.3	619.8	544.4	0.0
-1983	873.2	1398.0	282.2	608.4	0.0
-1984	977.7	1324.5	338.3	770.9	0.0
-1985	1099.2	667.4	998.8	940.3	0.0
-1986	958.9	1.9	709.3	728.7	0.0

FUENTE: O.C.E.I., Dirección de Comercio Exterior



CUADRO No.17 VENEZUELA. 1971, 1985, 1981. COEFICIENTE DE  
ABASTECIMIENTO DE LA AGROINDUSTRIA PROCESADA\*

Tipo de Agroindustrias	1971	1975	1981	1984	1985	1986
-Matanza ganado, preparación, conservación carnes	96.6	97.1	90.8	95.3	96.9	97.2
-Envase y conservación de frutas y legumbres	86.3	79.8	80.7	85.3	88.3	89.7
-Elaboración pescado y otros productos marinos	86.1	84.2	94.2	96.2	99.4	99.1
-Productos de molinería	72.0	63.3	52.5	59.8	67.0	75.2
-Fabricación y refinería de azúcar	98.9	98.2	96.2	98.9	99.3	99.4
-Cacao, chocolate, confites	80.2	81.4	82.2	87.1	87.6	90.8
-Alimentos preparados para animales	43.6	42.3	34.7	43.0	54.7	57.4
-Bebidas espirituosas	88.2	84.7	91.9	93.7	94.6	90.8
-Fabricación cerveza y malta	48.7	55.8	71.0	48.0	49.9	64.2
-Hilados, tejidos y acabados	68.2	74.7	67.1	73.5	72.5	78.1
-Prod.Textiles (excepto prendas de vestir)	89.5	89.7	100.0	96.3	96.4	98.4
-Aserraderos, otros	94.9	93.6	66.0	93.8	90.8	93.0
-Pulpa de madera, papel y cartón	39.8	34.1	60.0	58.1	49.5	54.1

\* Es el valor de la producción agrícola nacional de materias primas sobre el total del valor de las materias primas de origen agrícola insumidas por la industria nacional a precios de fábrica y/o mayoristas.

FUENTE: MAC, 1984. Indicadores Sector Agrícola 1968-1983. Caracas, Oficina de Planificación del Sector Agrícola. p.157.

1984, 85 y 86. OCEI, Resumen Nacional de la Encuesta Industrial.

CUADRO No.18 VENEZUELA. 1982-1986. VALOR DE LA EXPORTACION DE LOS  
PRINCIPALES RUBROS AGRICOLAS Y AGROINDUSTRIALES  
(Miles US\$)

Rubros	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>a. Productos Primarios</b>	69.0	50.1	75.5	93.0	122.4	n.d.
-Legumbres y Hortalizas, Tubérculos	20.2	13.6	16.3	14.6	11.3	n.d.
-Frutos comestibles	27.2	20.6	27.2	31.7	29.0	n.d.
-Café, yerba mate, es- pecias	2.9	2.5	15.6	25.9	57.7	n.d.
-Cacao	13.6	10.6	12.0	14.4	13.5	12.9
-Otros	5.1	2.8	4.4	6.4	10.9	n.d.
<b>b. Prod. Agroindus- triales</b>	27.8	36.3	75.6	92.63	129.9	n.d.
-Pescado, crustáceos y moluscos	10.4	23.3	46.6	61.0	62.8	n.d.
-Prep.de carne, pesca- do	0.0	0.9	3.2	7.4	16.3	n.d.
-Cacao preparado	1.6	1.1	3.0	3.1	3.6	n.d.
-Tabaco elaborado	12.9	7.7	9.8	8.2	18.0	12.5
-Otros	2.9	3.3	13.0	12.9	29.2	n.d.

FUENTE: JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, op.cit. pp.26-56.  
1987, JUNAC-UNIDAD DE INFORMATICA.

CUADRO No. 19 PAISES DE LA REGION ANDINA, 1980-1986  
COMERCIO DE MERCANCIAS

Años Export./Import.	Países				
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú*	Venezuela
1980					
exportaciones	941.8	3986.6	2544.2	3916.0	19050.5
importaciones	680.6	4283.3	2241.8	3090.0	10876.9
1981					
exportaciones	913.3	3157.8	2544.2	3249.0	19963.2
importaciones	681.8	4729.6	2361.5	3802.0	12122.9
1982					
exportaciones	779.8	2933.1	2207.4	3293.0	15386.2
importaciones	402.6	5047.6	2054.7	3722.0	12797.4
1983					
exportaciones	755.1	2969.7	2365.0	3015.0	14570.5
importaciones	473.1	4464.0	1408.0	2722.0	6408.7
1984					
exportaciones	724.5	3378.0	2622.0	3147.0	15967.0
importaciones	412.3	4027.0	1567.0	2140.0	7262.0
1985					
exportaciones	623.4	3518.0	2905.0	2978.0	14178.0
importaciones	462.8	3734.0	1611.0	1806.0	7388.0
1986					
exportaciones	504.3	5008.0	2181.0	2531.0	8704.0
importaciones	478.2	3464.0	1677.0	2596.0	7601.0
1987					
exportaciones	n.d.	n.d.	n.d.	2605.5	n.d.
importaciones	n.d.	n.d.	n.d.	3068.0	n.d.

FUENTE: RJD, Progreso..., Informe 1987, pp. 475

\* PERU: Compendio Estadístico de Comercio Exterior y Política Cambiaria Banco Central de Reserva. Dic. 1988.

CUADRO No.20 PAISES DE LA REGION ANDINA. 1982, 1986. VALOR DEL  
COMERCIO EXTERIOR E INTRARREGIONAL Y SUS RELACIONES

	Todos los Productos		Prod. de la Agric.	
	Import.	Export.	Import.	Export.
(1) Total (millones US\$)				
1982	25.149	25.751	1.416	2.431
1986	17.473	19.171	1.199*	4.473
(2) Intragrupo Andino (millones US\$)				
1982	1.248	1.180	41.8	26.8
1986	677	621	16.6*	15.5
(2) / (1) x 100				
1982	4.9	4.6	2.9	1.1
1986	3.8	3.2	1.4	0.3

FUENTE: JUNAC, 1988. Estadística Agropecuaria Andina 1982-1986, Lima, pp.21-32.

\* Estimado de BID, 1986. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986. Washington, D.C., pp.446-454.

CUADRO No.21 PAISES DE LA REGION ANDINA. 1986. PIB Y REAL POR SECTORES (en millones de dólares de 1986)

PIB real y por sectores	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú*	Venezuela
PIB real	6.119	38.638	12.572	44.281	47.988
Sector Agropecuario	1.213	8.136	1.829	4.810	3.734
Sector Minero	640	1.008	1.928	14.455	3.439
Sector Manufacturas	613	8.398	2.191	10.840	10.132
Sector Electricidad	55	400	163	519	1.953
Sector Construcción	206	1.448	457	2.484	1.708
Sector Comercio	773	4.805	1.917	7.966	4.588
Sector Transporte	471	3.734	855	2.922	6.352
Sector Serv. Financ.	1.094	2.739	910	3.977	6.796
Sector Gobierno	764	3.079	1.177	3.159	6.734
Sector Otros Serv.	290	4.887	797	3.148	4.037

FUENTE: FIB, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1987. Washington, D.C., pp.450-458.

\* Los datos corresponden a 1987 y están expresados en millones de dólares de 1987.

CUADRO No.22 PAISES DE LA REGION ANDINA, 1970. PIB Y REAL POR SECTORES (en millones de dólares de 1986)

PIB real y por sectores	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
PIB real	4.587	19.365	4.859	16.954	34.175
Sector Agropecuario	845	4.905	1.191	3.017	2.392
Sector Minero	982	516	175	1.398	6.601
Sector Manufacturas	567	4.143	819	4.031	5.578
Sector Electricidad	22	142	36	102	580
Sector Construcción	173	670	299	705	1.360
Sector Comercio	559	2.413	813	2.153	3.655
Sector Transporte	164	1.502	285	848	3.525
Sector Serv.Financ.	566	1.325	476	1.543	4.175
Sector Gobierno	379	1.338	455	1.364	3.430
Sector Otros Serv.	331	2.410	310	1.794	2.879

FUENTE: BID, op.cit., pp.450-458

CUADRO No.23 PAISES DE LA REGION ANDINA. 1978-1987. EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR. VARIACIONES DE DICIEMBRE A DICIEMBRE (datos en %)

Años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1978	13.5	17.8	11.8	73.7	7.1
1979	45.5	29.8	9.0	66.7	20.5
1980	23.9	26.5	14.5	59.7	19.6
1981	25.2	27.5	17.9	72.7	11.0
1982	296.5	24.1	24.3	72.9	7.3
1983	328.5	16.5	52.5	125.1	7.0
1984	2177.2	18.3	25.1	111.5	18.3
1985	8170.5	22.3	24.4	158.3	5.7
1986	66.0	21.0	27.3	62.9	12.3
1987	10.5	24.7	30.6	104.8	36.1
1988	n.d.	n.d.	n.d.	1722.3	n.d.

FUENTE: Naciones Unidas, 1987. Balance preliminar de la Economía Latinoamericana, 1987. Notas sobre la Economía y el Desarrollo. Nos. 455-456, Dic. 1987. p.17.

CUADRO No.24 PAISES DE LA REGION ANDINA, 1965 Y 1985. PARTICIPACION PORCENTUAL DE DISTINTOS TIPOS DE BIENES EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES.

Tipos de bienes y años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
<b>Combustibles, minerales, metales</b>					
1965	94	18	2	45	97
1985	58	15	74	66.6	94
1987	n.d.	n.d.	n.d.	60.5	n.d.
<b>Otros bienes primarios (incl.agrop.)</b>					
1965	3	75	96	54	1
1985	12	67	25	18.8	1
1987	n.d.	n.d.	n.d.	22.9	n.d.
<b>Maquinaria y equipo de transporte</b>					
1965	0	0	0	-	-
1985	1	1	0	1	-
1987	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.
<b>Otras manufacturas</b>					
1965	4	4	2	1	2
1985	6	6	1	14.6	5
1987	n.d.	n.d.	n.d.	16.6	n.d.

FUENTE: The World Bank. 1987. World Development Report 1987. New York: Oxford University Press. pp.222,223.

\*PERU: Compendio Estadístico de Comercio Exterior y Política Cambiaria. Banco Central de Reserva -Dic.88.



CUADRO No.25 PAISES DE LA REGION ANDINA, 1965 Y 1985. PARTICIPACION PORCENTUAL DE DISTINTOS TIPOS DE BIENES EN LAS IMPORTACIONES TOTALES DE BIENES

Tipos de bienes y años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
<b>Alimentos</b>					
1965	19	8	10	17	12
1985	23	10	10	25	19
<b>Combustibles</b>					
1965	1	1	9	3	1
1985	2	11	2	3	1
<b>Otros bienes primarios</b>					
1965	3	10	4	5	5
1985	3	7	5	3	6
<b>Maquinaria y equipo de transporte</b>					
1965	34	45	33	41	44
1985	25	35	36	38	43

FUENTE: The World Bank., op.cit. pp..224-225.

CUADRO No.26 PAISES DE LA REGION ANDINA. 1985-87. VALOR DE LAS  
EXPORTACIONES DE BIENES Y BALANCE DE BIENES  
(en millones de dólares)

Export., Import. y balances de		Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
bienes, años						
Export.de bienes						
FOB	1985	623	3713	2870	2978	14178
	1986	543	5543	2186	2531	8686
	1987	450	5465	2010	2605	10330
Import.de bienes						
FOB	1985	463	3734	1723	1806	7388
	1986	580	3709	1631	2596	7700
	1987	660	3930	2110	3068	8170
Balance (Export. Import.)						
	1985	161	-21	1147	1172	6791
	1986	-36	1834	555	-65	986
	1987	-210	1535	-100	-463	2160

FUENTE: Naciones Unidas, 1987. Balance Preliminar... op.cit. p.21.

CUADRO No.27 PAISES DE LA REGION ANDINA. 1970, 1980, 1982, 1985  
 SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-) TOTAL DE LOS GOBIERNOS  
 CENTRALES COMO PROPORCION DEL PIB

Años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú*	Venezuela
1970	- 0.8	- 1.0	- 2.8	- 1.4	- 1.2
1980	- 7.6	- 2.0	- 0.8	- 2.4	- 0.4
1982	- 6.6	- 4.1	- 4.0	- 3.1	- 4.9
1983	-14.0	- 3.5	- 2.8	- 7.2	- 2.3
1984	n.d.	- 4.2	- 0.9	- 4.1	- 2.7
1985	n.d.	- 5.6	1.0	- 2.0	- 2.3
1986	n.d.	n.d.	n.d.	- 3.5	n.d.
1987	n.d.	n.d.	n.d.	- 5.5	n.d.

FUENTE: BID, Progreso Económico y Social en América Latina.  
 Informe 1986. Washington, D.C. p. 426.

\* Bck: Memoria 1987.

INF: Dirección de Cuentas Nacionales

**CUADRO No.28 PAISES DE LA REGION ANDINA. 1970, 1975, 1980, 1985  
1986, 1987  
INDICES DE LOS CAMBIOS PORCENTUALES ANUALES DE LA  
MASA MONETARIA.**

Años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1970	9.0	19.8	22.6	42.5	9.9
1975	22.6	9.7	23.0	28.8	47.3
1980	38.4	24.8	25.7	71.1	14.1
1981	15.1	23.1	21.7	43.4	11.4
1982	120.6	19.7	21.6	33.7	9.9
1983	198.9	19.7	22.3	75.9	11.6
1984	790.9	21.2	27.2	97.3	26.8
1985	18833.0	n.d.	n.d.	204.2	14.1
1986	n.d.	n.d.	n.d.	68.9	n.d.
1987	n.d.	n.d.	n.d.	111.0	n.d.

FUENTE: INTERNATIONAL MONETARY FUND, International Financial Statistics, Yearbook 1986. pp.88-89.

CUADRO No. 29 PAISES DE LA REGION ANDINA, 1960-1987  
 INVERSION INTERNA BRUTA POR PAISES, COMO  
 PROPORCION DEL PIB

Países	Períodos		
	1960 - 69	1970 - 79	1980 - 87
	-promedios por períodos-		
Bolivia	18.4	21.7	11.8
Colombia	19.6	19.1	19.7
Ecuador	21.3	24.6	19.6
Perú	20.9	22.7	22.7
Venezuela	18.4	26.5	18.0
Promedio de los cinco países	19.7	22.9	18.3

FUENTE: BID, Progreso Económico y Social de América Latina,  
 Informe 1988, Washington D.C., pp. 32

CUADRO No. 30 PAISES DE LA REGION ANDINA 1970-1987  
INDICES DE LAS TASAS REALES DE CAMBIO

AÑOS	PAISES				
	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
1970	111.6	133.4	111.7	77.0	108.5
1975	116.5	123.7	113.9	71.0	108.1
1979	107.3	98.0	94.0	108.5	105.2
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	82.6	101.3	99.6	91.2	95.8
1982	97.0	96.8	104.4	93.5	90.5
1983	96.2	99.1	135.2	104.5	85.7
1984	96.5	109.6	159.5	108.3	122.0
1985	113.8	123.3	140.0	129.5	112.7
1986	128.2	133.9	196.2	89.8	100.2
1987	137.2	137.4	215.9	59.7	120.3

FUENTE: IMF, citado por, de Janvry, A. et. al, Rural Development in Latin America: an Evaluation and Proposal, Stanford University, pp. 19.

CUADRO No.31 PAISES DE LA REGION ANDINA, SITUACION DE LOS  
RECURSOS NATURALES RENOVABLES

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
-Tierras áridas y semiáridas (% sup total) (000 has)	25.0			20.0	
-Erosión hidria su- perficial (% super- ficie)		51.0		30.0	
-Erosión hidria remoción de masa (% superficie)		23.0		30.0	

FUENTE: Dourojeanni, M.J., 1980, Recursos Naturales de América  
Latina y el Caribe: Situación y Tendencias, Washington,  
D.C.: World Wildlife Fund - US, pp. 71-82





Estrategia para la

Autor

reestructuración

Título

Subregión Andina

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

21 MAR. 1997

M. Rojas



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

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