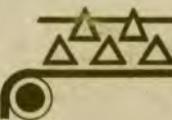
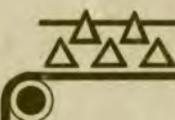
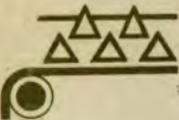
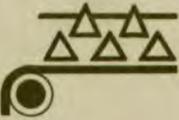
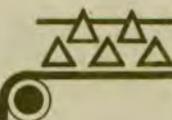


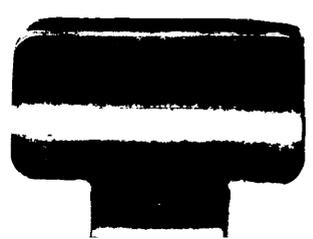
BASES PARA UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y AGROINDUSTRIAL EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Información Actualizada
29 DE FEBRERO 1993
IICA — CIDA



Faint, illegible text or markings in the upper central area of the page.



IICA-CIDIA

**Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola**

2 ENE 1993

IICA — CIDIA

**BASES PARA UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y AGROINDUSTRIAL EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

IICA
29 NOV. 2007

X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA

00002168

BASES PARA UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y AGROINDUSTRIAL
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA

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

1991

o IICA

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

Edición de estilo y cotejo: Tomás Saraví A.

Diseño, levantado de texto, montaje e impresión: Imprenta de la Sede Central del IICA.

IICA

PRRET

A1/SC

91-12

Bases para una estrategia de desarrollo agropecuario y agroindustrial en América Latina y el Caribe [redactado por Félix Cirio; con aportes de Carlos Pomareda, Eduardo J. Trigo, Alfonso Cebreros, Manuel R. Otero, Gonzalo Estefanell]. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1991.

265 p. ; 23 cm. — (Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos / IICA, ISSN 0253-4746 ; no. A1/SC 91-12).

ISBN 929039178-2

1. Desarrollo agrícola — América Latina. 2. Desarrollo agrícola — Caribe. 3. Agroindustria — América Latina. 4. Agroindustria — Caribe. I. Cirio, Félix. II. Pomareda, Carlos. III. Trigo, Eduardo J. IV. Cebreros, Alfonso. V. Otero, Manuel R. VI. Estefanell, Gonzalo. VII. Título. VIII. Serie.

AGRIS

E14

DEWEY

338.1098

Este trabajo fue escrito para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura como documento de referencia para la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, Madrid, España, setiembre de 1991.

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

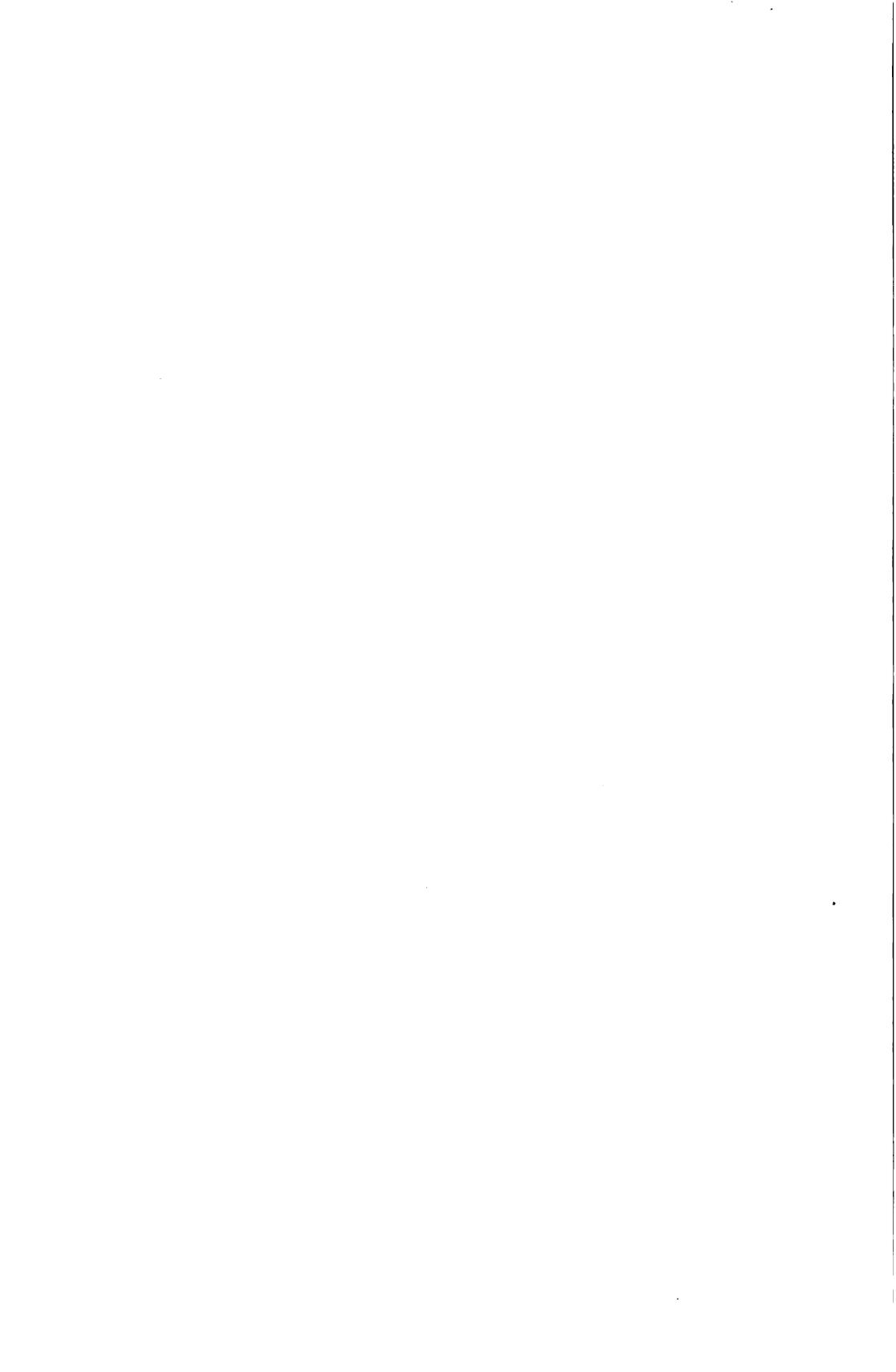
San José, Costa Rica, 1991

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	7
I. INTRODUCCION	11
II. LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CARACTERIZACION GENERAL E IMPLICACIONES DE LA CRISIS DE LOS AÑOS 80	15
A. La economía global: crecimiento sostenido y debilidades del modelo	17
1. Introducción	17
2. Origen de la crisis de los 80	18
3. La crisis como un nuevo punto de partida	24
B. El sector agropecuario: un papel secundario en el modelo de desarrollo hasta la crisis y el ajuste	26
1. Políticas y rol sectorial durante la "sustitución de importaciones"	26
2. Crisis, ajuste y nuevo marco para el desarrollo sectorial	29
3. Posibles escenarios externos en los años 90	33
III. HACIA UN NUEVO PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL	39
A. La necesidad de superar el "ajuste recesivo"	41
B. La agricultura en el ajuste para el desarrollo	42
1. Consideraciones generales	42
2. Aspectos conceptuales y dinámicos de una estrategia de reactivación agropecuaria	45

C.	Los requisitos para el efectivo despliegue de las potencialidades de la agricultura en América Latina y el Caribe: la necesidad de un marco estratégico	48
1.	La construcción de un nuevo marco estratégico	48
2.	Los lineamientos estratégicos para la reactivación y el desarrollo agropecuario	50
IV.	ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ELEMENTOS CENTRALES Y RECOMENDACIONES	55
A.	Las políticas macroeconómicas y sectoriales de incentivos y la movilización de inversiones	58
A.1	Incentivos macroeconómicos y sectoriales	58
1.	El desarrollo agropecuario y el marco macroeconómico	58
2.	La crisis y las políticas macroeconómicas y sectoriales: el caso de los programas de ajuste y estabilización	60
3.	Consideraciones para el diseño de políticas de incentivos que promuevan un "ajuste con crecimiento"	64
A.2	Inversión y movilización de recursos financieros	75
1.	Financiamiento externo	76
2.	Financiamiento interno	84
B.	Las relaciones económicas internacionales en el desarrollo agropecuario: comercio internacional, integración económica y comercio intrarregional	89
1.	Cambios en el comercio internacional y sus efectos sobre la agricultura en ALC	89
2.	Los procesos de integración y el comercio agrícola intrarregional	94
3.	Los foros internacionales de regulación y negociación del comercio mundial de productos agrícolas	101
4.	Perspectivas del comercio agrícola y orientaciones para su reactivación	105

C.	La modernización institucional	109
1.	La agricultura y el Estado: necesidad de un nuevo sector público para la nueva estrategia	110
2.	El papel del Estado y la agricultura: antecedentes, situación actual y desafíos	113
3.	Recomendaciones para la modernización del Estado y el fortalecimiento institucional	116
D.	El desafío tecnológico	122
1.	Los desafíos tecnológicos en la reactivación de la agricultura	123
2.	Oportunidades y limitantes para el desarrollo tecnológico	129
3.	Áreas de acción para la dinamización tecnológica de la agricultura	141
E.	El desarrollo rural y el campesinado en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario	154
1.	Caracterización general de la situación rural	155
2.	Contribución económica de los pequeños productores campesinos	158
3.	Efectos de la crisis actual de América Latina y el Caribe en la economía campesina	159
F.	El desarrollo agroindustrial en el proceso de reactivación agropecuaria	176
1.	Breve caracterización de las agroindustrias en América Latina y el Caribe	178
2.	Lineamientos para la elaboración de políticas agroindustriales	183
V.	SINTESIS Y CONCLUSIONES	199
	Reflexiones finales	205
	ANEXO 1	217
	ANEXO 2	235
	BIBLIOGRAFIA	259



PRESENTACION



En setiembre de 1987 se llevó a cabo la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA) en Ottawa, Canadá. El tema general de la convocatoria fue "La Modernización Agrícola, el Comercio Internacional y la Política de Precios en el Marco de la Integración Regional y la Actual Coyuntura Internacional".

La idea central sustentada en los documentos de trabajo presentados en la Conferencia es que la agricultura tiene la capacidad para constituirse en un eje de crecimiento económico, capaz de contribuir a la reactivación y al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Los planteos allí contenidos representan una respuesta a la profunda crisis por que atraviesan los países de la Región, en un contexto caracterizado por serios condicionantes externos.

El proceso de reflexión iniciado en esa oportunidad continuó por medio de un intenso mecanismo de diálogo y consulta con los países miembros y otros organismos de cooperación, que fructificó con la aprobación del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe (PLANALC), en ocasión de la Quinta Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura, celebrada en San José, Costa Rica en octubre de 1989.

La preparación del libro está basada, en buena medida, en varios de los "documentos de referencia" presentados por el IICA en el marco de la elaboración del PLANALC. La redacción general estuvo a cargo de Félix M. Cirio, quien fuera coordinador del PLANALC, y se contó con aportes de los siguientes funcionarios del Instituto: Carlos Pomareda, Director del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria; Eduardo J. Trigo, Director del Programa de Generación y Transferencia de Tecnología; Alfonso Cebreros, Subdirector General Adjunto de Operaciones; Manuel R. Otero, Asesor del Director General y actual Coordinador del PLANALC, y Gonzalo Estefanell, Jefe de la División de Estrategias y Proyectos de Cooperación Técnica.

Martín E. Piñeiro
Director General
IICA

INTRODUCCION

La Junta Interamericana de Agricultura (JIA), en su Reunión Ordinaria celebrada en San José, Costa Rica en octubre de 1989, aprobó el Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC), cuya elaboración había sido encomendada al IICA en la Novena Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura de ALC, efectuada en Ottawa, Canadá en 1987.

Este Plan –tal como se destaca en el Documento Principal¹ que resume sus contenidos– consta de planteamientos estratégicos, programas y proyectos, y mecanismos de ejecución, formulados tanto a nivel regional –es decir para ALC en su conjunto– como para cada una de las cuatro subregiones en que está estructurado.

La parte inicial del PLANALC, es decir los planteamientos estratégicos a nivel regional, resume “las principales ideas de validez general acerca del nuevo papel que la agricultura puede jugar en la estrategia de desarrollo; asimismo, se discuten los cambios necesarios para posibilitar su nuevo papel”. El presente libro tiene como objetivo presentar una versión ampliada de este aspecto del PLANALC; se procura, de ese modo, una mayor difusión del proceso de discusión conceptual que acompañó a la elaboración del Plan.

Ante la urgencia por revertir en los años 90 y en los albores del siglo XXI el dramático desempeño económico y social de la “década pérdida” –como se ha dado en llamar a los 80–, los países de América Latina y el Caribe necesitan con urgencia encontrar estrategias de desarrollo que les permitan progresar en el nuevo contexto internacional en que hoy se desenvuelven sus economías. Así como hace tres décadas el “modelo de sustitución de importaciones” constituyó un marco de referencia para la mayoría de las estrategias y planes nacionales, hoy es necesario encontrar un nuevo “paradigma del desarrollo” que pueda cumplir un papel orientador de las políticas y decisiones de cada país.

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

En ese sentido, e inducidos por los propios Ministros de Agricultura de la Región, el IICA y otros organismos² han planteado la idea de que en ese nuevo "paradigma en gestación" el sector agropecuario y la agroindustria podrían desempeñar un papel de mucha mayor relevancia del que se les asignó en épocas pasadas.

El presente libro reseña -en un plano conceptual, si bien no académico- las características centrales de una estrategia general de desarrollo agropecuario y agroindustrial, consistente con las restricciones imperantes en el contexto global y con las demandas y necesidades de la Región. Su propósito es ampliar los fundamentos globales del PLANALC -sin referirse de manera específica a sus aspectos operativos-, con el propósito de reflejar el estado de avance en la discusión sobre el papel de la agricultura en las estrategias de desarrollo.

Las implicaciones globales y sectoriales de la crisis de los 80 se analizan en el Capítulo II, a fin de caracterizar los condicionantes en que se desenvuelven las actividades económicas. El Capítulo III profundiza en las razones por las cuales cabe pensar en un nuevo papel de la agricultura en las estrategias de desarrollo, aun en el contexto del ajuste económico, y en las características básicas de la "nueva estrategia sectorial". Finalmente, el Capítulo IV caracteriza el marco estratégico; se discuten tanto sus lineamientos generales como sus elementos instrumentales. Las "reflexiones finales" (síntesis y conclusiones) retoman algunos de los aspectos fundamentales de la propuesta y esbozan ciertas ideas que requieren mayor profundización en el futuro.

2 Ver, p. ej.: FAO. Potencialidades del desarrollo agrícola general. Informe principal y anexos. Roma. 1988.

LA AGRICULTURA
EN EL DESARROLLO ECONOMICO
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
CARACTERIZACION GENERAL E
IMPLICACIONES DE LA CRISIS
DE LOS AÑOS OCHENTA



A. LA ECONOMIA GLOBAL: CRECIMIENTO SOSTENIDO Y DEBILIDADES DEL MODELO³

1. Introducción

A comienzos de los años 50 y hasta principios de la década de los 70 la Región se benefició con la bonanza que experimentó la economía mundial, sustentada en una rápida expansión del comercio internacional y amparada por la vigencia y razonable estabilidad de acuerdos financieros internacionales.

Entre 1960 y 1970 el valor real de las exportaciones de América Latina y el Caribe creció 75%, con un incremento casi idéntico de las importaciones. Por su parte, el ingreso per cápita creció 31% en ese mismo período, durante el cual solamente un país no obtuvo aumentos de productividad acordes con su ritmo de crecimiento poblacional.

A partir de la década de 1970, el panorama mundial de crecimiento estable cambió de manera abrupta. Comenzó a manifestarse una crisis de la economía internacional, cuyos efectos sobre ALC fueron inicialmente disimulados por la evolución favorable de los precios de muchos productos básicos –que luego mostrarían ser altamente inestables– y por enormes facilidades de financiamiento externo.

Esa facilidad se dio en un marco de excedentes financieros mundiales, de incremento de los movimientos internacionales de capital, de creciente inestabilidad monetaria y de internacionalización plena de los circuitos financieros. Con notables diferencias entre países y con severas fluctuaciones de actividad interna, la Región logró sostener la evolución favorable de algunas variables reales, tales como inversión y consumo agregados, y se prolongó relativamente la bonanza de las dos décadas previas.

3 Para mayor fluidez del texto, se ha preferido no abundar en cuadros estadísticos en este Capítulo. El análisis detallado de los mismos puede efectuarse en el Anexo.

Mientras los países de la Región, en su mayoría, continuaban plenamente asociados a un esquema de desarrollo diseñado para un marco mundial estable –aún sin haberlo aprovechado en todas sus posibilidades–, ese marco estaba cambiando radicalmente y no se producían en los países de ALC los ajustes requeridos para hacer frente a la nueva situación externa.

La emergencia de nuevas potencias económicas y financieras y de nuevos bloques económicos, la persistencia de desequilibrios fiscales y comerciales en países relativamente más industrializados, el fuerte control de la expansión monetaria en ellos, la aparición creciente de sustitutos para materias primas de la Región, la revolución tecnológica y su impacto en la organización productiva y en los flujos del comercio internacional, así como el paulatino abandono del orden monetario y financiero construido en Bretton Woods, constituyen manifestaciones claras de que el nuevo contexto ya tenía poco que ver con el de las décadas anteriores.

Las crisis periódicas del sector externo de la Región, en efecto, no podían ya resolverse con el apoyo de un sistema internacional relativamente benigno. La holgura financiera de la década de los setenta, unida a mejorías temporarias en los precios de productos básicos, permitió postergar el reconocimiento de una crisis estructural del modelo de desarrollo, pero al comenzar la década de los ochenta ese reconocimiento se hizo indispensable de forma particularmente marcada. La importancia del último período mencionado y su relevancia para definir las posibilidades futuras justifican un tratamiento más detallado del mismo.

2. Origen de la crisis de los 80

Los orígenes de la crisis que soportan los países de ALC tienen dos vertientes claramente diferenciables, cuyos efectos combinados adquieren carácter explosivo durante los primeros años de la década de los ochenta. Por un lado, una serie de factores de carácter externo a la Región tienen honda repercusión sobre el desempeño de las economías de los países. Por otro lado, la generalización de algunas políticas internas a partir de la Segunda Guerra Mundial ha sido responsable de que se generaran ciertas estructuras que obstaculizan el potencial de crecimiento de largo plazo. La realización de ese potencial requiere, precisamente, la modificación de ciertas políticas que han caracterizado el proceso de ajuste en casi la totalidad de las economías.

Causas externas de la crisis

La situación de inestabilidad que caracteriza a la economía mundial durante los años setenta obedece, en buena medida, a ciertos cambios importantes que tienen lugar durante el período. En primer término, en 1973, tras largos años de problemas acumulados, Estados Unidos deja de lado los acuerdos de Bretton Woods y pone fin al sistema de tipos de cambio fijo entre las monedas de los países industrializados; el dólar pasa a determinar su valor libremente en el mercado internacional. Desde ese momento, las fluctuaciones del valor del dólar, en relación con las monedas europeas y el yen japonés, se han convertido en un elemento de desestabilización de la economía mundial que afecta a los países en desarrollo (tanto en forma directa como indirecta) mediante la inestabilidad que las fluctuaciones generan sobre los países industrializados, cuyas medidas de ajuste repercuten desfavorablemente, a su vez, sobre las economías en desarrollo.

El segundo cambio significativo se refiere al incremento de los precios del petróleo en 1973 y nuevamente en 1979. Sus efectos sobre las economías en desarrollo se sienten, al igual que en el caso anterior, tanto por su efecto directo como por el que indirectamente los vincula por medio de los procesos de ajuste de las economías de los países industrializados. Obviamente, esta afirmación no es válida para los países de ALC exportadores de petróleo.

La creciente velocidad de la revolución tecnológica (que incluye, entre otros factores, a la electrónica-informática, los nuevos materiales y las biotecnologías), con su consiguiente impacto sobre el tipo de bienes que prevalecen en la demanda y en el comercio internacional, también contribuye a incrementar la incógnita y la inestabilidad. Esto redefine las ventajas comparativas y las reglas de la división internacional del trabajo, al mismo tiempo que contribuye a incrementar interdependencias mundiales en consumo, tecnología productiva y comercio.

Otro fenómeno de carácter internacional que afecta el patrón de desarrollo de ALC es la creciente importancia de las transacciones financieras mundiales en relación con el intercambio de productos y la expansión de los mercados financieros. Esos dos factores reducen la autonomía de las políticas nacionales, aun en el caso de las economías más industrializadas.

En ese contexto de inestabilidad de las políticas macroeconómicas y de creciente interdependencia, los países industrializados comienzan, durante la década del 70, un proceso de ajuste de las nuevas condiciones imperantes. El resultado más saliente es la caída en la tasa de crecimiento del PIB, que de 5% para el período 1960-70 cae a 3.1% para el período 1970-80. Las fuertes medidas tomadas por el Grupo de los Siete como consecuencia del segundo "shock" petrolero constituyen un intento de ajuste aún más violento, cuyo resultado es una profundización de la recesión en los países industrializados.

Hacia fines de los 70, los países industrializados no terminaban de ajustarse a los cambios mencionados; mantenían altos déficits fiscales y políticas monetarias expansivas, lo cual determinó un generalizado aumento de la inflación. A partir del segundo "shock" petrolero, dichos países (en particular el Grupo de los Siete) adoptan una política monetaria estricta, conducente a reducir la inflación, que llegaba casi a 10% anual en 1980. En particular, la Reserva Federal de Estados Unidos suspende la monetización del crónico déficit fiscal para financiarlo con endeudamiento. El resultado de tales medidas es la efectiva reducción de la inflación y la consiguiente alza en las tasas de interés del dólar, fenómeno éste de efectos devastadores sobre las endeudadas economías de los países de la Región.

A diferencia de lo ocurrido con el mundo industrializado, los países en desarrollo, y entre ellos los de ALC, no inician un proceso de ajuste a los nuevos costos de la energía durante los setenta. Por el contrario, los déficits de la cuenta corriente externa se financian por medio del reciclaje de petrodólares sostenido por la enorme liquidez del sistema bancario y alentado por el desarrollo de un mercado mundial de capitales que facilita la canalización de recursos de los países petroleros excedentarios hacia los deficitarios. La tasa de crecimiento real del PIB de los países en desarrollo mantiene su nivel de crecimiento durante el período 1970-80 en un alto valor de 5.4%. El resultado obvio de ese proceso es que se pospone la necesidad de ajuste a las nuevas condiciones de la economía mundial, mediante un crecimiento significativo de la deuda externa. Para América Latina en su conjunto, la relación deuda/exportaciones crece de 1.4 a 2.1 de 1973 a 1979.

El carácter explosivo que adquiere la crisis a principios de la década del 80 obedece a la concurrencia de un conjunto de factores que impiden que el necesario ajuste se dilate en el tiempo. La situación de

crisis que enfrentan los países latinoamericanos se caracteriza por los siguientes factores externos:

- Una marcada recesión en los países industrializados con crecimiento negativo (0.5%) en 1982 y bajísimos índices de crecimiento en los años inmediatamente anterior y posterior.
- Tasas de interés al nivel más alto de la historia, como consecuencia de la política monetaria rígida de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y del financiamiento del déficit fiscal de Estados Unidos con base en el endeudamiento público: tasa LIBOR nominal de 16.5% en 1981 y 13.3% en 1982.
- Importante volumen de deuda externa acumulada durante los años procedentes como forma de evitar el ajuste. El saldo de la deuda externa total de corto y de largo plazo en 1982 alcanza a 328 000 millones de dólares. Entre 1970 y 1982 la deuda pública de ALC se multiplicó por diez.
- Una abrupta interrupción en la transferencia de recursos externos hacia la Región, cuyo detonante fue la moratoria de su deuda dispuesta por México en agosto de 1982. Ante tal circunstancia, los bancos privados acreedores toman conciencia de las implicaciones de la magnitud de la deuda externa sobre el futuro del sistema financiero internacional e inmediatamente se corta el flujo de crédito externo a la Región. Las consecuencias de ese acontecimiento son dramáticas y ponen en evidencia la dimensión de la crisis.
- Una marcada caída de los precios internacionales de los productos básicos, lo cual genera condiciones de mercado particularmente adversas para solucionar el problema de los déficits de cuenta corriente externa de los países.

Ante la situación planteada a principios de la década del 80, los países proceden a realizar una serie de modificaciones en sus economías, con el propósito de ajustarse a las condiciones imperantes. Al no existir la posibilidad de continuar el ajuste mediante variables externas (endeudamiento), los países comienzan un proceso de reforma estructural para adecuar la realidad de sus economías a las circunstancias críticas del momento.

Existe cierta evidencia en el sentido de que la crisis económica de ALC no puede explicarse solamente en función de los problemas

externos expuestos. Las raíces de la crisis deben buscarse, asimismo, en las políticas internas generalizadas en la Región. Esta conclusión está avalada por varias consideraciones.

En primer lugar, un conjunto de países fuera de la Región que se vieron gravemente afectados por las circunstancias externas, se han recuperado con mayor rapidez y amplitud que los países de ALC. Tal es el caso de los países recientemente industrializados.

En segundo lugar, el deterioro de ALC en relación con otros países en desarrollo y también frente a países industrializados se arrastra desde largo tiempo atrás. El caso extremo de este fenómeno es quizás Argentina, cuyo ingreso per cápita, comparable al de Francia hace 50 años, hoy alcanza apenas a su quinta parte.

En tercer lugar, las economías latinoamericanas enfrentan serios problemas económicos desde antes de la crisis de la deuda, por lo que resulta obvio que existen factores internos cuya modificación es necesaria de cara al futuro. De ahí que el ajuste no debe entenderse simplemente como la adecuación de la situación al contexto externo, sino que debe entenderse como un cambio estructural en el modelo de desarrollo económico, que permita salir de la crisis y alentar la posibilidad de sostener un proceso de crecimiento para el cual el continente posee un enorme potencial.

Causas internas de la crisis

La sustitución de importaciones se convirtió, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en el marco general orientador de la política económica de los países latinoamericanos. Una primera etapa del proceso, dominado por el desarrollo de industrias productoras de bienes de consumo, arrojó resultados aceptables. La profundización del proceso de sustitución de importaciones hacia bienes intermedios y bienes de capital fue generando una serie de distorsiones, particularmente en cuanto a las políticas comerciales, que se caracterizaron por un marcado sesgo antiexportador –y en especial discriminatorio en contra de la agricultura– que, si bien le permitieron a la Región alcanzar tasas de crecimiento importantes durante dos décadas, ya no responden al nuevo contexto externo.

La exagerada protección que requirió la instalación y consolidación de esa segunda etapa industrial promovió el advenimiento de un sector industrial prácticamente aislado del mundo y –en palabras de

Prebisch- privó a los países de las ventajas de la competencia, la tecnología, la especialización y las economías de escala. Se trató de una "sustitución de importaciones a cualquier costo", como se reconoce hoy, que permitió un cierto desarrollo industrial a expensas del sacrificio del crecimiento económico general.

El mercado de productos resultó seriamente distorsionado por las políticas proteccionistas aplicadas. La exagerada protección no sólo encarece los precios de los productos importados -tales como los insumos requeridos por el sector agropecuario-, sino que tiende a producir una tasa de cambio de equilibrio significativamente inferior a la que hubiera prevalecido en ausencia de la protección. De esa manera, la economía progresivamente tiende a cerrarse y discrimina en contra de la producción de bienes exportables en relación con los no transables. Tanto el sector agropecuario como la agroindustria de exportación fueron particularmente perjudicados por tal esquema.

En muchos casos, en forma simultánea a la aplicación de aranceles a la importación, se utilizó una variada gama de políticas dirigidas a favorecer tanto el consumo interno como la industria local, cuyo efecto fue frenar aún más el potencial exportador de los países. En ese orden de ideas se inscriben los derechos o impuestos a la exportación, la tendencia a sobrevaluar la moneda, la fijación de precios máximos, prohibiciones de consumo o vedas, etc. El aumento de la inflación que trajo aparejado el modelo económico, con frecuencia obligó a una intervención progresiva del Estado por medio de regulaciones sobre el funcionamiento del mercado de productos, lo cual provocó distorsiones en el mercado de capitales y en el mercado laboral.

Alta inflación, tasas de interés negativas y, en general, la falta de confianza en la discrecionalidad de la política estatal, provocaron una caída en el nivel de ahorro a expensas del consumo, la fuga de ahorro y capital al exterior y una marcada ineficiencia en el retorno de las inversiones como consecuencia de la escasez de crédito y su concesión de manera individual por el Estado.

Estudios comparativos entre países latinoamericanos y países recientemente industrializados de Asia (NIC) revelan que las diferencias existentes en las tasas de crecimiento económico se explican en gran medida por las diferencias en la eficiencia de las inversiones y, en mucha menor medida, por diferencias en las relaciones de ahorro interno. Mientras que las relaciones de incremento de capital/producto fueron de 3 a 1 para los NIC entre 1966 y 1985, los países

latinoamericanos requirieron 5 unidades de incremento de capital por cada unidad de producto generado adicionalmente. Esa relativa ineficiencia de las inversiones debe ser motivo de atención central al plantearse una propuesta de movilización de recursos hacia la Región.

3. La crisis como un nuevo punto de partida

Las condiciones enfrentadas por la Región adquieren características dramáticas en 1981 y 1982: alto nivel de endeudamiento, altas tasas de interés, recesión en los mercados mundiales, precios deprimidos de productos básicos y, a partir de mediados de 1982, una interrupción de los flujos voluntarios de financiamiento hacia ALC. El flujo neto de capital cayó de un máximo de 37 500 millones de dólares en 1981 a 3 200 millones en 1983. Simultáneamente, los pagos por concepto de servicio de la deuda se duplicaron a partir de 1982, para llegar a cerca de 40 000 millones de dólares. Ambos fenómenos determinaron una súbita reversión en el sentido de las transferencias de recursos. De una entrada neta equivalente a 13 000 millones anuales de 1978 a 1981, la Región debió pagar al exterior 26 000 millones de dólares entre 1982 y 1986.

En términos generales, se define al proceso de ajuste como una sumatoria de la adaptación de los patrones de consumo, la reasignación de recursos y los cambios en la acumulación de factores necesarios para recuperar un crecimiento sostenido a la luz de condiciones externas adversas. La restitución del equilibrio de la cuenta corriente externa es una condición indispensable para iniciar el proceso. En ese sentido, en 1984 ALC prácticamente llegó a eliminar el déficit, que fue del orden de los 40 000 millones de dólares en 1981-82. Ese importante resultado fue logrado mediante una reversión drástica de la balanza comercial que, de arrojar un déficit de 2 000 millones de dólares en 1982, pasó a un superávit de 40 000 millones en 1984.

Existe consenso, sin embargo, en que el equilibrio de la cuenta corriente fue logrado a expensas de un importante sacrificio en términos de generación de producto, inversión, empleo y nivel de vida de la población. Casi todo el peso del ajuste recayó sobre la contracción de las importaciones, cuyo monto se estabilizó en 60% del máximo de 98 000 millones de dólares registrados en 1981. Los efectos recesivos de tal reducción de importaciones se reflejan en las caídas del Producto Interno Bruto (PIB), registradas para toda la Región en

1982 y 1983, únicas tasas negativas de crecimiento desde la Segunda Guerra Mundial. *Resulta obvio, de acuerdo con lo expuesto, que hasta ahora el ajuste fue claramente recesivo y logró solamente restaurar el equilibrio externo, sacrificando para ello el potencial de crecimiento de la Región.*

En moneda constante de 1986, el ingreso per cápita de ALC en 1987 estaba por debajo del obtenido en 1980, situación que se daba en todos los países. Por su parte, si bien las exportaciones de bienes y servicios aumentaron su valor total en 32% desde 1980, el valor de las importaciones se redujo en 23%.

La inversión, que es uno de los factores decisivos para lograr crecimiento en el futuro, ha experimentado fuertes caídas. En efecto, la presión para destinar ahorros internos a la atención de la deuda externa y la falta de confianza generalizada en cuanto al nivel sostenible de actividad económica, han hecho que en 1987 se haya invertido 73% del total ya logrado en 1980. Desde 1983, se dedica a la inversión bruta anual menos de 16% del ingreso bruto interno, proporción inferior a las de 19% y 23% sostenidas durante 1960- 69 y 1970-79, respectivamente.

El peso fiscal de los servicios de la deuda externa, en general convertida en deuda pública, junto a los intentos no siempre exitosos por comprimir el gasto público y frenar la expansión de la oferta monetaria, han conducido al frecuente descontrol y el consiguiente agravamiento de fenómenos inflacionarios, los cuales llegaron a niveles inéditos. Así, aun disimulando el dramatismo hiperinflacionario que se advirtió en varios países, debe señalarse que en el período 1961-70 sólo cuatro países habían experimentado aumentos de precios al consumidor superiores a 15%. Este número se elevó a nueve casos durante 1971-80, y afectó de 14 a 16 economías en el período 1984-87.

Esos hechos producidos desde principios de la década coinciden con el deterioro de salarios reales, los cuales se encuentran hoy, para el promedio simple de la Región, a 89% de su valor en 1980 y muy por debajo de ese nivel en la mayoría de los casos, incluidas varias de las economías de mayor tamaño.

Si bien la caída de salarios reales permitió frenar el aumento de la tasa de desempleo en algunas economías, el desempleo urbano abierto de la Región exhibe en 1987 un promedio simple superior a las

tasas anuales de 1970 o 1980 en más de 50%. A ello debe agregarse el creciente subempleo, para completar el cuadro de aumento de la pobreza y de la incapacidad urbana de continuar absorbiendo productivamente a las poblaciones rurales desplazadas, lo cual pone de manifiesto que el proceso de urbanización ha sido acelerado en exceso.

Las dificultades para superar esta crisis tan aguda derivan tanto del marco externo, particularmente adverso, como de la dificultad para reconocer que el nuevo escenario mundial y la propia insuficiencia de progreso económico y social que exhibieron los modelos prevalecientes en el pasado exigen repensar en qué forma la Región se percibe a sí misma y cómo puede ubicarse eficientemente en el nuevo contexto mundial.

La posibilidad y la urgencia de reevaluar el papel de la agricultura en el modelo general, dentro del nuevo contexto mundial y regional, son un resultado natural de la propia crisis.

La principal lección que puede derivarse a partir de las dificultades prevalecientes desde 1982 es, tal vez, la importancia de diseñar y ejecutar estrategias sostenibles, ahora en un marco externo muy distinto al prevaleciente en el pasado. En esas estrategias, la agricultura puede y debe asumir un papel fundamental, el cual fue minimizado en el pasado.

B. EL SECTOR AGROPECUARIO: UN PAPEL SECUNDARIO EN EL MODELO DE DESARROLLO HASTA LA CRISIS Y EL AJUSTE

1. Políticas y rol sectorial durante la "sustitución de importaciones"

Durante las tres décadas previas a 1980, la agricultura acompañó el crecimiento general de las economías, si bien con tasas de evolución inferiores a las industriales. También debe destacarse que los años de crecimiento se produjeron con relaciones internas de precios agregadas desfavorables a la agricultura, con la única excepción de algunos casos con precios favorables a la agricultura campesina productora de alimentos.

Los enfoques de desarrollo comunes durante ese proceso, en el cual se obtuvo un importante progreso económico y social, asignaban un papel secundario a la agricultura. De acuerdo con las convicciones prevalecientes, el mercado externo era de interés secundario, la generación de empleos y el desarrollo en general estarían liderados casi exclusivamente por actividades urbano-industriales y la agricultura se movilizaría gracias al progreso técnico más que por el influjo de los precios.

Al completarse en 1980 tres décadas de crecimiento sostenido, la agricultura de América Latina y el Caribe mostraba algunas características destacables:

- Desde fines de los años cincuenta se inició un creciente proceso de proteccionismo en las más importantes economías industrializadas importadoras de productos agrícolas (Japón y la CEE) lo cual progresivamente cerró los mercados tradicionales de exportaciones e incorporó una alta inestabilidad en los precios mundiales de casi todos los productos agropecuarios.
- Las políticas económicas habían demostrado adecuación a un modelo en el cual se trataba de privilegiar el desarrollo industrial, a expensas de la agricultura. En países exportadores netos de alimentos, las políticas de precios y de tasas de cambio tuvieron un sesgo antiagrario y antiexportador durante buena parte del período considerado. Ese sesgo se acentúa si se toman en cuenta los mayores costos de insumos y bienes de capital, derivados de la protección a las industrias nacionales, fenómeno muy común en toda la Región. En general, los alimentos se mantuvieron a bajo precio, lo cual impidió que los productores obtuvieran precios internacionales. En otros casos se apoyó la producción ineficiente, con costos fiscales de subsidio a productores y consumidores. Esas políticas de escaso apoyo a la producción eficiente se enfrentan durante la crisis con la aguda necesidad de generar divisas y con la imposibilidad de mantener el equilibrio macroeconómico ante fuertes déficits fiscales.
- Se desplazó de manera continua la población rural hacia áreas urbanas, a pesar de que el proceso de industrialización y urbanización encontró dificultades crecientes para la creación de empleos y se generaron problemas sociales, fiscales y ambientales de sostenimiento de las grandes urbes.

- Se completó la conformación de una estructura en la cual coexistieron una agricultura especializada en la exportación y otra dirigida a la producción de alimentos para el mercado interno.
- Se mantuvo a grandes sectores de la población sin acceso a recursos de producción y a servicios básicos, usualmente en áreas de ecología frágil. Con frecuencia, eso consolidó intentos de producción primaria ineficientes y difíciles de sostener, lo cual continuó agravando los problemas de pobreza rural. Al mismo tiempo, ello impidió que la población rural contribuyera al desarrollo como recurso de producción no exclusivamente primaria y como fuente de demanda para productos agrícolas e industriales.
- Se logró progreso tecnológico, sobre todo en rubros con acceso a mercados de exportación o, en general, a mercados dinámicos.
- La incorporación de tecnología había sentado las bases para una creciente interdependencia de la agricultura con otros sectores productivos; el incremento de los eslabonamientos había sido significativo en muchas áreas, si bien zonas como la del Caribe todavía exhibían un potencial no aprovechado de vinculación de la agricultura con actividades turísticas y, en áreas como Centroamérica, las agroindustrias dependían de materia prima importada.
- Se expandieron áreas de riego y la frontera agropecuaria en general. Al mismo tiempo, se incrementó de manera no sostenible la utilización de tierras, incluida la ocupación de ecosistemas particularmente frágiles. Los aumentos de producción agropecuaria se basaban cada vez más en incrementos de la productividad por unidad de superficie en buena parte de los países del Área Andina, de Centroamérica y el Caribe. Los casos de posible expansión de la frontera agropecuaria requerían intervenir con riesgo ecológico y con elevados montos de inversión en infraestructura.
- La creación y el fortalecimiento de instituciones públicas que acompañaron y promovieron el desarrollo agrario fue una constante de este período. Además de la consolidación de instituciones de investigación y extensión, se establecieron otras, dedicadas a la enseñanza de técnicas de producción en todos los niveles, se crearon organismos de regulación y organización de la comercia-

lización de productos y, en general, el Estado proveyó de crecientes facilidades en los servicios de infraestructura de riego, transportes y energía requeridos por el desarrollo agrícola. Esos progresos se verían afectados de manera muy adversa con las restricciones presupuestarias, que fueron comunes a partir de 1982.

- El creciente proteccionismo mundial y el deterioro de los precios (esto último producido en un contexto de amplias fluctuaciones) reforzaba la existencia de políticas que minimizaran el aporte de la agricultura a la resolución de problemas periódicos de balanza de pagos. Si bien el balance general del comercio agropecuario era superavitario desde largo tiempo atrás, se mantenían numerosos casos de déficit en comercio alimentario. El comercio alimentario intrarregional no se expandió y el coeficiente de abastecimiento regional se redujo ya desde mediados de la década de los sesenta. En general, se le asignó poca o ninguna importancia a la agricultura en los procesos de integración iniciados a partir de 1960. Solamente en años posteriores, ya en plena crisis, se comenzó a fortalecer la presencia del sector agropecuario en la integración.
- La vulnerabilidad de las agriculturas reconoce también diferencias según se trate de países exportadores netos de alimentos o de productos tropicales: en el primer caso, el cierre progresivo de los mercados de la CEE y las políticas desproporcionadas de sostén a la agricultura en los países industrializados han generado una creciente barrera a la expansión y valorización de sus exportaciones y han creado fuertes obstáculos estructurales al despliegue de sus potencialidades productivas. En el segundo caso, la saturación de la demanda en países industrializados (asociada a cambios en pautas de consumo y a lento crecimiento poblacional) y las políticas comerciales discriminatorias que aseguran el acceso a los mercados de numerosos países industrializados a determinados países (en general, ex colonias) también ha obstaculizado seriamente la expansión de la agricultura de exportación de productos tropicales y aumentado la vulnerabilidad de las economías que dependen de las importaciones para satisfacer sus necesidades alimentarias.

2. Crisis, ajuste y nuevo marco para el desarrollo sectorial

El marco macroeconómico que caracteriza a América Latina y el Caribe desde principios de la década de los ochenta –descrito en la

primera sección-, está signado por la estrechez financiera externa –la cual obliga a destinar hacia el exterior parte de los ahorros internos que se generan- y por precios internacionales de productos básicos que, aun con ocasionales fluctuaciones positivas, impiden que fructifiquen plenamente los esfuerzos exportadores realizados.

Este marco se ha visto agravado por las políticas seguidas para producir el ajuste externo; éstas, si bien han permitido mejoras en las balanzas comerciales, han provocado caídas de la actividad económica y han ocasionado un “ajuste recesivo”.

En ese marco general, durante la década se han producido profundos cambios en las políticas económicas de muchos países de la Región. Algunos de ellos conllevan el germen de un potencial positivo para la agricultura, en cuanto destacan la posibilidad de corregir sesgos pasados o la necesidad de asegurar nuevas prioridades. En particular, debe subrayarse que:

- La crisis de la deuda ha servido para destacar la íntima relación existente entre la política macroeconómica y el desarrollo del sector, debido al efecto de las políticas macroeconómicas sobre la oferta y sobre la demanda de productos agropecuarios. La propia dificultad de mantener objetivos e instrumentos de política sectorial ante la gravedad de los desequilibrios globales ha obligado a reflexionar sobre la importancia de restablecer un diálogo sectorial con las autoridades macroeconómicas, a partir del aporte que puede hacer la agricultura a la solución duradera de dichos desequilibrios.

- Durante los últimos siete años, la agricultura se mantuvo más cerca de sus tasas de crecimiento potencial en comparación con los logros de otros sectores. Esto resultó particularmente cierto para casos en los cuales se producen alimentos en pequeñas unidades campesinas o en aquellos en los cuales se produjo una expansión notable de exportaciones no tradicionales. En todo caso, a nivel agregado, se advierte que la agricultura ha tendido a desempeñar en el corto plazo un papel anticíclico, y ha manifestado una “mayor resistencia a la crisis” que otros sectores. Ello constituye un argumento importante para reevaluar la contribución potencial de la agricultura en el nuevo contexto macroeconómico. Tal como señala de Janvry (1989), “entre 1980 y 1986, la tasa de crecimiento del PIB cayó a tan sólo 1%, y la del volumen de importaciones a -9%”. Debe destacarse, sin embargo, que la tasa

de crecimiento agrícola que resultó inferior al resto de la economía en los años 70, la excedió largamente en los 80. A pesar de caer de 2.7% en los 70 a 1.9% en los 80, la tasa de crecimiento agropecuaria fue el doble de la global durante el último período: 1.9% comparado a 1% para la economía global. *Por consiguiente, la agricultura se convirtió en el sector relativamente más dinámico de la economía durante el período del ajuste.*

- Una de las respuestas generalizadas para mejorar saldos comerciales con el exterior ha sido aumentar el tipo de cambio real. Esto se ha logrado mediante devaluaciones y ha significado un impulso a la agricultura comercial exportadora de la Región. El cambio real incrementado estimuló la producción de exportables y la sustitución eficiente de importaciones y, desde una perspectiva de mediano plazo, corrigió una distorsión contraria a la agricultura sostenida durante muchos años. Con esto no sólo se ha corregido un error del pasado, sino que se reconoce la importancia de los precios para la agricultura y se abren opciones de un desarrollo rural eficiente, en el cual las áreas capaces de producir no queden limitadas por un ingreso artificialmente deprimido.

Citando nuevamente a de Janvry (1989) puede señalarse que en la mayoría de los países los efectos de las mejoras en los tipos de cambio efectivos para la agricultura por lo menos han compensado las caídas en los precios internacionales de los productos agropecuarios: "Por consiguiente, concluimos que los términos de intercambio potenciales para la producción y exportación agrícola de ALC no han debido ser afectados por la combinación de devaluaciones del tipo de cambio y reducciones en los precios internacionales.

"En varios países los términos de intercambio para la agricultura no sólo mejoraron significativamente desde 1980, sino que en 1987 se encontraban por encima de los niveles que tenían en 1970. En estos países una estrategia de desarrollo que priorice a la agricultura resultaría sumamente promisorio. *Ello muestra que aún ante los bajos precios internacionales actuales, esta estrategia es posible*".⁴ (ver Anexo 2, Cuadro 1).

Es importante apuntar que los efectos favorables para la producción agropecuaria que han generado los programas de ajuste se vieron

4 Estimados como el cociente entre el índice de precios de exportación y el índice de precios mayoristas, multiplicado por el tipo de cambio.

menguados por algunas tendencias contrarrestantes. Algunas de estas últimas pueden sintetizarse así:

- Desde el punto de vista de las políticas y programas públicos, cabe destacar la menor capacidad fiscal de apoyo en programas de investigación, extensión e inversiones en infraestructura, así como la absoluta prioridad para ajustes macroeconómicos, con la consiguiente minimización de instrumentos tales como los créditos tributarios de fomento. A nivel de la asignación de recursos por productores, se destacan los mayores costos de insumos y los fenómenos financieros generadores de altos intereses, así como la caída de la demanda, por disminución del ritmo de actividad económica interna en general. A todo esto, debe agregarse la mayor vulnerabilidad de los grupos urbanos y rurales de menores ingresos, por cambios en los precios relativos de alimentos y por reducción de subsidios.
- Asimismo, la variabilidad de precios, debida a factores tan dispares como cambios en los precios internacionales, política cambiaria y política tributaria, no ha permitido programar para horizontes mayores que los de una campaña agrícola. En consecuencia, las innovaciones tecnológicas sólo fueron adoptadas en caso de exhibir retornos de corto plazo y no hubo suficiente financiamiento ni capacidad para programar de manera adecuada inversiones con retornos en el mediano plazo.
- Durante el ajuste recesivo, los objetivos de corto plazo prevalecieron sobre los de largo plazo. Esto puede ejemplificarse con los esquemas de financiamiento externo asociados a Programas de Ajuste Estructural o Sectorial, en los cuales los desembolsos se condicionan a reformas económicas. Estos se han destinado usualmente a reforzar la balanza de pagos, sin mayor atención al financiamiento de proyectos de inversión que aumenten la capacidad productiva. De manera poco satisfactoria, un porcentaje del escaso financiamiento internacional disponible se ha desvinculado de las inversiones reales. Ello contribuyó a agravar la caída de la inversión pública y privada en general, sobre todo en la agricultura.

En resumen, el "ajuste recesivo" vivido por ALC en esta década ha tenido para la agricultura efectos menos negativos que para otros sectores. En particular, los cambios en los precios relativos parecen ser más favorables para el agro. Sin embargo, otras variables -como

tasa de interés, gasto público, etc.— actúan en sentido contrario y continúan impidiendo que se aproveche totalmente el potencial del sector agropecuario para la reactivación de las economías.

La concreción de ese aporte potencial depende, en parte, de la evolución de escenarios externos.

3. Posibles escenarios externos en los años 90

La Región se encuentra en una coyuntura difícil; enfrenta nuevos desafíos, impuestos tanto por la evolución tecnológica y económica mundial como por la superación de obstáculos que derivan de las políticas internas seguidas durante años, con frecuencia agravados durante el ajuste iniciado a partir de 1982.

Como toda crisis, la situación actual acarrea dificultades pero, al mismo tiempo, genera nuevas oportunidades que es necesario explotar.

El análisis de los cambios estructurales en marcha en la economía mundial, de los cuales la crisis es un síntoma agudo, constituye un requisito indispensable para formular escenarios alternativos a la actual situación de estancamiento e inestabilidad que prevalece en la Región. La agricultura, la agroindustria y todo el proceso de desarrollo rural y general evolucionarían en modos y ritmos sumamente diferentes, según se produjeran diferentes alternativas de evolución del contexto económico internacional.

El supuesto de continuidad de las tendencias actuales

Entre las múltiples estimaciones que efectúan los distintos organismos con capacidad en la materia, existen las tradicionales proyecciones que contemplan como supuestos generales la repetición de las condiciones globales imperantes en el período previo al de la previsión. En tal sentido, algunas estimaciones suponen que persistirán —tal como ocurrió en la década del 80— las condiciones de restricción financiera internacional, el lento crecimiento de la economía mundial y el proteccionismo. Según ese escenario, no sólo sería lenta la expansión de la actividad global, sino que este crecimiento se distribuiría de manera desigual, se concentraría en las economías industrializadas y provocaría una lenta evolución del comercio internacional, en particular el de productos básicos.

Las previsiones de la FAO (1988:58), elaboradas con base en un escenario global como el señalado, prevén lo siguiente para el período 1986-2000:

- La economía mundial crecerá a un ritmo medio anual de 3.7% entre 1986 y 2000, es decir, a un ritmo ligeramente superior al registrado en el período 1970-1985, y muy por encima del 2.6% anual del período 1980-1987. La población mundial aumentaría en 1.6% al año desde mediados de los ochenta al año 2000, una disminución con respecto al 1.7% del período 1980-1985 y al 1.9% del período 1970-1980.
- En ALC el PIB aumentaría a un ritmo de 4.5% anual de 1983 a 2000, un ritmo considerablemente inferior al registrado en los años setenta, pero muy superior al logrado en los años ochenta. El crecimiento demográfico aumentaría más lentamente en esa Región, en 2.1% anual de 1983 a 2000, frente al 2.3% y 2.5% en los períodos 1980-1985 y 1970-1980, respectivamente.
- El ritmo de crecimiento anual de la demanda global de productos agropecuarios para la Región sería de 2.5% en el período de 1985 a 2000, aproximadamente tres cuartos de la tasa a largo plazo (1961-63 a 1983-85), que fue de 3.2% al año. La demanda interna aumentaría 2.7% al año, pero la demanda exterior de productos agropecuarios de la Región crecería solamente 1.5% al año.
- Los alimentos para el consumo humano, que representaron 62% de la demanda global en el período 1983-85, deberían alcanzar 67% para el año 2000. Los piensos representarían 11%, las exportaciones 9%, 6% se destinaría a usos industriales y el resto a semilla y desperdicios.
- *La disponibilidad diaria de calorías totales por persona* (incluyendo el pescado, las nueces y otros alimentos excluidos en la evaluación realizada en el estudio AH 2000) superarían las 2 900 calorías para el año 2000, lo cual representa un aumento respecto a las 2 700 del período 1983-85. La tasa de crecimiento sería sólo ligeramente inferior a la del período de 1969-71 a 1983-85. No obstante, salvo que cambie el modelo de distribución de los ingresos, 8% de la población quedaría gravemente desnutrida hacia el año 2000 (por debajo del umbral del 1.4 de la TMB), frente a 9.5 por ciento correspondiente al período 1983-85. En términos absolutos, el número de personas gravemente desnutridas aumentaría de 37 a 43 millones.

- Entre el período 1983-85 y el año 2000 la *producción agropecuaria* tendría que aumentar 2.6% al año para satisfacer la demanda interna y externa prevista en el estudio AH 2000, es decir, a un ritmo ligeramente más rápido que el 2.5 por ciento correspondiente al período 1980-87, pero más lento que durante los años setenta.

En un escenario de esa naturaleza, el apoyo a los pequeños productores agropecuarios sería el elemento central de las políticas agrícolas, ya que ese sector garantizaría un "efecto amortiguador y anticíclico"; constituiría, asimismo, una fuente importante de demanda interna de alimentos.

Las hipótesis de "optimismo moderado" en cuanto al contexto internacional

El escenario global previsto por FAO como más probable, y las políticas recomendadas a partir de él, resultan de extensos análisis y exhiben coherencia entre sí. Sin embargo, esos estudios están basados en hipótesis globales de mantenimiento de restricciones comerciales y financieras externas. Eso, obviamente, signa los resultados y las propuestas, y motiva un marcado privilegio al desarrollo "hacia adentro" de la Región.

La realidad podría resultar distinta si algunos elementos del contexto internacional -cuya evolución es incierta- evolucionaran de manera favorable. Hechos recientes sugieren la posibilidad de que se produzcan algunos cambios en la buena dirección:

- *El alivio de la restricción financiera externa.* Las propuestas para encontrar una solución al problema de la deuda externa han adquirido nuevo vigor tras concretarse el paquete de "reducciones-refinanciamiento" asignado a México. De confirmarse progresos en este tema, podrían reducirse el peso cuantitativo que implican los servicios de la deuda y las dificultades cualitativas que provocan incertidumbre en los mercados; asimismo, podrían obviarse comportamientos especulativos e indeseados y límites exagerados a las políticas monetarias y fiscales de los países endeudados.

A título de ejemplo, estimaciones de la CEPAL (ver FAO, op.cit.) indican que el ritmo de crecimiento de la economía regional aumentaría casi en 50% si se diera un escenario de "una balanza comercial en

equilibrio y una expansión de la corriente financiera externa", en vez del "escenario pesimista que supone el mantenimiento de los actuales márgenes relativos de la deuda y las transferencias netas de recursos".

- *La reforma del comercio agrícola mundial.* Este proceso está en marcha en el marco del GATT; los impactos sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe serían claramente favorables en casi todas las alternativas de modificación del actual estado de cosas, como lo prueban la mayoría de los estudios efectuados.

Así, Tyers y Anderson (citados en de Janvry, 1989) estimaron que, de producirse la liberalización de las políticas agrícolas en los países de la OCDE, se registrarían en 1995 aumentos de los precios internacionales cercanos a 30% en promedio para una canasta de siete rubros.

Por otra parte, el acuerdo de mitad de período alcanzado en la reunión de Ginebra, en abril de 1985, revela un avance importante en las negociaciones, por medio del compromiso de los países para acordar antes de fines de 1990 un programa de reformas que reduzca sustancial y progresivamente el proteccionismo agrícola mediante nuevas y fortalecidas normas del GATT -aplicables a todos los países miembros- que deberán abarcar todas las medidas que afectan el acceso a los mercados y la competencia internacional. La propuesta elevada recientemente por EE.UU al Comité de Negociaciones Agrícolas, que incluye proposiciones concretas en todos estos temas (p. ej. eliminación de los subsidios a la exportación en 5 años; eliminación de todas las barreras no arancelarias y cronograma de reducción de aranceles en 10 años; reducción de las políticas domésticas distorsionantes del comercio internacional, etc.), constituye otra manifestación elocuente de las posibilidades concretas de un cambio radical en las condiciones del comercio internacional a corto plazo.

- *La reactivación de la economía mundial.* En esta materia, las circunstancias obligan a depender esencialmente de éxitos que pudieran generarse mediante el continuo esfuerzo de coordinación de las políticas económicas entre los países relativamente más industrializados. El desempeño económico de los países de la OCDE en los últimos dos años parecería indicar un despegue de las condiciones recesivas prevalecientes a comienzos de la presente década. A ello contribuiría también la consolidación de las

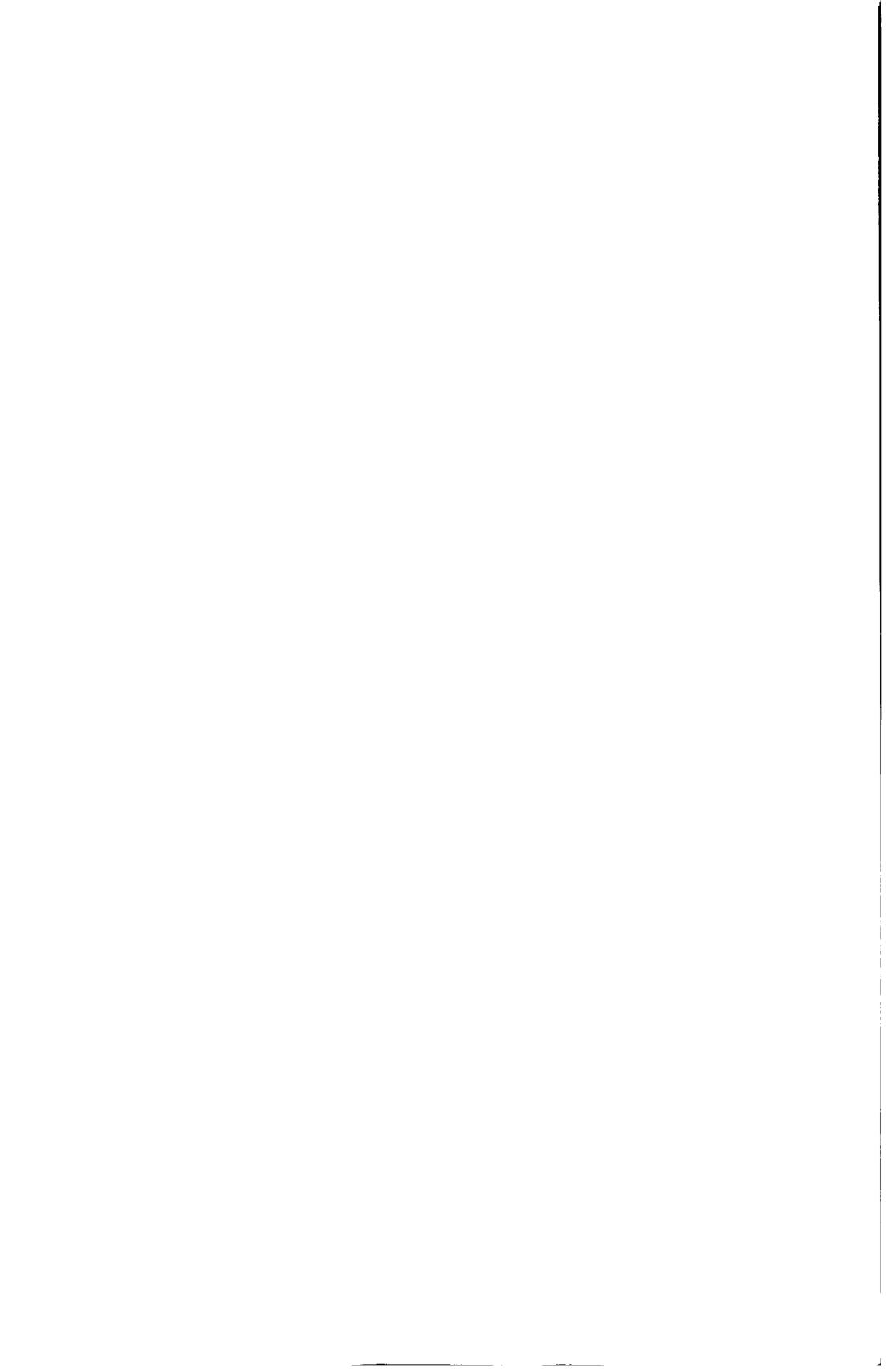
tendencias hacia una mejor relación entre las grandes potencias, junto a las reformas económicas en marcha en varios países del área socialista. Una nueva relación entre potencias liberaría ingentes recursos económicos y repercutiría de manera favorable en las condiciones de demanda internacional de productos agropecuarios. El proceso de apertura política y económica del Este de Europa, que se ha acelerado con fuerza en los últimos meses, es otro elemento que podría potenciar las corrientes comerciales más allá de lo previsto inicialmente. La apertura democrática y las reformas económicas en esos países permiten que se expresen demandas potenciales preexistentes que abarcan, entre otras cosas, mayor acceso a alimentos que en el corto plazo no podrán ser provistos por las propias economías socialistas. Si bien es aún una incógnita cómo han de reestructurarse e integrarse comercialmente las economías de esos países, resulta claro que en lo inmediato aumentarán sus compras de alimentos.

En suma, las perspectivas para América Latina y el Caribe en la década de los noventa pueden construirse sobre la interacción de elementos diferentes a los que caracterizan la década actual. Esto parece estar justificado por un número importante de procesos en curso, y la reactivación de las economías de la Región tiene una íntima relación con tales cambios de escenario.

Por otra parte, con independencia de lo que ocurra en el contexto externo, las nuevas circunstancias obligan a la búsqueda de oportunidades de diversificación y calificación de la oferta agrícola de la Región. Aún en el supuesto de restricciones comerciales externas globales, existe espacio para ganar posiciones en la medida en que los países generen y aprovechen ventajas comparativas, en lugar de deprimir aún más sus posibilidades de exportar.

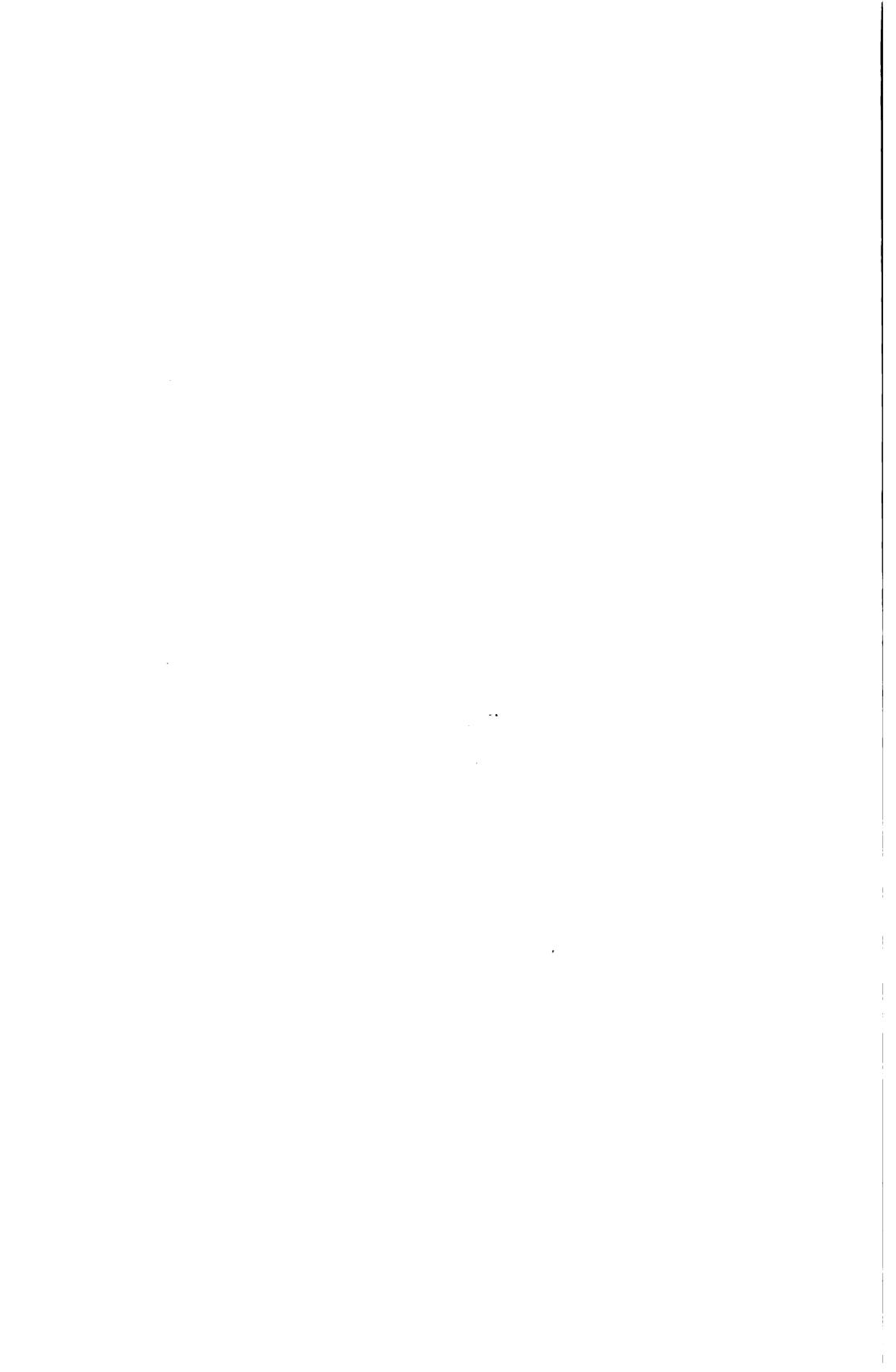
En un mundo competitivo y dinámico, las decisiones internas -manejo de incentivos, tecnología, eficiencia, etc.- pueden influir fuertemente sobre la inversión externa de ALC. La Región debe aprender las lecciones del pasado y adoptar una posición activa para definir su lugar en un mundo en transformación.

Si se parte de un "optimismo cauteloso" con respecto a las perspectivas del contexto externo y la necesidad de tomar la iniciativa, resulta pertinente analizar cuál puede ser la contribución del sector agropecuario en la recuperación económica regional, y cuáles los cambios requeridos para ello.





**HACIA UN NUEVO PAPEL
DE LA AGRICULTURA EN LAS
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO
ECONOMICO REGIONAL**



A. LA NECESIDAD DE SUPERAR EL "AJUSTE RECESIVO"

Los programas ejecutados hasta el presente en la mayoría de los países de ALC como respuesta al nuevo contexto global, pueden caracterizarse en general como de "ajuste con recesión". Sus negativos efectos sociales han generado, en una Región con predominio de regímenes democráticos, tensiones políticas que reclaman una revisión. Como se expresa en la Declaración de Ottawa: "La mayoría de nuestros países han venido realizando profundos y dolorosos ajustes para estabilizar sus economías y hacer frente al difícil contexto comercial y financiero. Los Ministros de Agricultura reiteramos nuestra convicción sobre la necesidad de realizar estos cambios estructurales en nuestros países siempre que éstos sean coincidentes con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico y que no penalicen a los sectores más postergados".

La crisis vigente, además de interrumpir un crecimiento económico de casi tres décadas y de poner en tela de juicio el modelo de desarrollo y la configuración de políticas asociadas al mismo, ha tenido el grave efecto de postergar un análisis profundo sobre estrategias alternativas para el futuro de la Región.

La persistencia de los efectos de la crisis, la falta de soluciones a casi diez años de su inicio y la consiguiente absorción masiva de esfuerzos intelectuales y de prioridades de política, han provocado un creciente abandono de la discusión sobre los objetivos de progreso económico y social de los países latinoamericanos y sobre los medios para alcanzarlos.

La recurrente urgencia de las decisiones de política económica de coyuntura, forzadas por la dinámica de la crisis, no ha permitido formular políticas dirigidas al mediano y largo plazo; ha dificultado, asimismo, la necesaria revisión de los principales rasgos que caracterizaron la evolución de las economías de ALC antes del inicio de la crisis.

Un punto central de esos rasgos lo constituye la aparente dicotomía entre crecimiento y desarrollo económico. En efecto, la evolución de

la mayor parte de las sociedades latinoamericanas durante las décadas previas a 1980 demostró la creciente concentración del ingreso y de los beneficios del crecimiento económico.

Así, el modelo que entró en crisis puede también ser revisado críticamente desde el punto de vista del objetivo de progreso social. Una distribución equitativa del ingreso constituye una condición de este progreso; ella debe acompañar de manera permanente al crecimiento económico.

Crecimiento y equidad han sido en forma consistente los dos objetivos fundamentales declarados por todas las sociedades de la Región y del Hemisferio. Esos objetivos, por otra parte, son requisitos para la consolidación de los procesos democráticos que las sociedades latinoamericanas han reiniciado con vigor.

A comienzos de la década de los noventa, los países de América Latina y el Caribe reconocen, en su gran mayoría, la libre expresión, garantizada por la democracia. El ejercicio de la libre expresión pone inmediatamente en tela de juicio la magnitud, el ritmo de expansión y la distribución de bienes y servicios a disposición de la sociedad.

La naturaleza misma del marco mundial cada vez más competitivo y signado por variables tecnológicas exige, por otra parte, una revalorización del capital humano de la Región. Crecimiento económico y progreso social son, sin duda, dimensiones paralelas hacia el futuro.

Hoy no cabe duda de que la reinserción eficiente y exitosa en una economía mundial cambiante, la modernización productiva e institucional que dicha reinserción exige y la configuración de políticas e instituciones que permitan garantizar la igualdad de oportunidades para todos los grupos sociales, son procesos que es necesario impulsar de manera simultánea. Esto sería posible si se lograra el ajuste para el desarrollo.

B. LA AGRICULTURA EN EL AJUSTE PARA EL DESARROLLO⁵

1. Consideraciones generales

El ajuste de corto plazo impuesto por la crisis, si bien contiene algunos elementos positivos ya reconocidos, está lejos de satisfacer

5 Esta sección se basa en los Capítulos 2 y 7 de A. de Janvry (1989).

los requerimientos de una adecuación para el desarrollo en el nuevo marco mundial.

El reemplazo del modelo que permitió sostener crecimiento y progreso social durante décadas, si bien con deficiencias y con una continua debilidad externa, no constituye una tarea fácil. Es menester considerar alternativas que, en un marco global difícil y a partir de situaciones insatisfactorias, incorpore a toda la población en el cumplimiento de objetivos de desarrollo y con pleno aprovechamiento del capital humano de la Región.

Dadas las restricciones generales ya señaladas, las actividades productivas a ser priorizadas deberían reunir las siguientes características:

- Ser competitivas en el plano internacional y constituir fuentes de ahorro neto de divisas para la economía, ya sea porque exportan su producción o porque sustituyen importaciones en forma eficiente.
- Requerir niveles relativamente bajos de insumos externos y de inversión.
- Demandar un alto grado de conocimientos y destrezas locales en la producción.
- Utilizar tecnologías que contribuyan a la generación de empleos.
- Desencadenar efectos multiplicadores significativos en otras actividades productivas.
- Tener una composición de costos capaz de resistir a presiones inflacionarias y contribuir de manera significativa a la oferta interna de bienes con incidencia en la canasta básica de productos.
- Asegurar potencialidad de crecimiento en un marco macroeconómico caracterizado por escasas ofertas de crédito, ausencia de subsidios estatales y flexibilidad ante nuevas situaciones de precios relativos.

Partiendo de esas evidencias, en muchos países de ALC cabe plantear estrategias de desarrollo económico que otorguen un papel relevante al sector agropecuario. Tal como señala de Janvry (1989), "(...) muy pocos países latinoamericanos podrían sostener su crecimiento económico en el tiempo sin un sector agropecuario exitoso. (...) La agricultura resulta necesaria para generar divisas de exportación y/o ahorrar éstas vía sustitución de importaciones. Al mismo tiempo, sostener el crecimiento agrícola en el tiempo requiere la creación de demanda efectiva a través de los efectos ingreso que será necesario generar en otros sectores de la economía en adición al agro-pecuario. Podemos deducir que será necesario un crecimiento balanceado que se concentre en inversiones y aumento de productividad no sólo en agricultura, sino también en otros sectores de la economía".

La contribución sectorial al desarrollo global no deberá producirse mediante transferencia de excedentes al sector urbano industrial, como ocurrió en el pasado; por el contrario, de manera coherente con los ajustes producidos ante la crisis, el sector agropecuario debe poder retener y asignar libremente los excedentes que genere, pues será por medio de su propia expansión que aportará al desarrollo económico global.

El aporte del agro, en esta nueva estrategia, se basará en los siguientes factores:

- La generación de recursos externos, por medio de exportaciones y de la sustitución de importaciones.
- El abaratamiento de los alimentos y otros bienes de consumo de origen agropecuario -lo cual permitiría la mejora de los salarios reales aún sin cambiar los salarios nominales- mediante aumentos en la productividad de la tierra.
- La generación y/o mantenimiento de empleos en la agricultura y en el sector rural, en vez de la migración indiscriminada del pasado.
- La ampliación de encadenamientos intersectoriales, que deberían conducir a un proceso de "reindustrialización competitiva de base agropecuaria".
- La generación de demandas por los mejores ingresos rurales, en particular en los sectores campesinos que tienen elevadas elasticidades ingreso.

2. Aspectos conceptuales y dinámicos de una estrategia de reactivación agropecuaria

Una discusión más detallada sobre los fundamentos conceptuales y la lógica de una estrategia de este tipo puede facilitarse con el análisis de la Fig. 1, que grafica los factores clave –tanto del lado de la oferta como de la demanda– que permitirían desencadenar el potencial agropecuario⁶.

Del lado de la *oferta*, los aspectos clave son:

- Las *políticas macroeconómicas* ejecutadas en los programas de ajuste pueden actuar como un factor desencadenante de la reactivación agropecuaria: el incremento en los tipos reales de cambio y la liberalización comercial son dos instrumentos que tienden a mejorar los precios relativos de los productos transables (la mayoría de los agropecuarios) con respecto a los no transables (construcción, servicios y algunos productos agrícolas perecederos). Como se vio en secciones anteriores, aun con bajos precios internacionales los niveles de devaluación alcanzados en muchos países compensan ampliamente ese efecto. Por otra parte, la liberalización comercial significa reducción del proteccionismo industrial y de los impuestos de exportación (que tradicionalmente gravaban el agro); contribuyen por esa vía a una mejora relativa de los precios agropecuarios. La evidencia de esta mejora relativa ha sido la ya mencionada “mayor resistencia a la crisis” que la agricultura ha tenido durante la década pasada.
- Sin embargo, para que estas señales de precios se traduzcan en mayor inversión y en su crecimiento sostenido a largo plazo, es necesario reducir la inflación, lo cual también es coherente con un aumento de la producción y productividad agropecuaria, ya que ésta genera mayoritariamente bienes salarios.
- El aumento de la productividad agrícola, por medio de los incentivos de precios e inversión citados, y de un activo proceso de cambio tecnológico, constituye otro aspecto central. Ello es así no sólo por los aumentos en eficiencia y competitividad que se generan, sino también como fuente de generación de excedente sectorial y de aumento de vínculos intersectoriales. La incorporación creciente de tecnología permite aumentar la productividad, a

6 Los aspectos teóricos que fundamentan esta propuesta se discuten con mayor detalle en de Janvry (1989).

la vez que genera un incremento en el nivel de intercambios con otros sectores (compra de insumos y bienes de capital, demanda por servicios, etc.), genera materia prima para procesamiento agroindustrial y aumenta la rentabilidad, con lo cual crecen el ingreso y el excedente sectorial, que son dos elementos fuertemente dinamizadores de la actividad económica.

- La existencia de importantes márgenes de mejora en los niveles de productividad agropecuaria en todos los cultivos y países de ALC, así como la importante dotación de instituciones tecnológicas, constituyen un importante punto de partida en este tema.
- La crisis económica ha generado también restricciones y demandas que han tornado más viable el inicio de cambios profundos en las instituciones del Estado, conducentes a volverlas más eficientes. La reforma del Estado y la *modernización institucional* se tornan de este modo en demandas de los programas de ajuste que pueden a menudo coincidir con la necesidad del sector agropecuario de contar con una oferta de servicios (transportes, comercialización, puertos, etc.) más eficientes y competitivos.
- Finalmente, desde el lado de la *oferta*, la reactivación agropecuaria debe ser complementada por la reactivación más específica de la agricultura campesina, a fin de que la estrategia de desarrollo económico propuesta sea efectiva no sólo desde el punto de vista del crecimiento económico sino también de la equidad. Las experiencias pasadas demuestran que existe un sector importante del campesinado en condiciones de acceder a un proceso de crecimiento y modernización, si se eliminan los sesgos anticampesinos que aún existen en las instituciones y en el funcionamiento de los mercados (facilitando igualdad de oportunidades en el acceso al crédito, tecnología, información, comercialización, etc.) y si se promueven programas de desarrollo rural orientados a eliminar cuellos de botella que afectan la competitividad del campesinado. En el contexto actual de ajustes ante la crisis, el desarrollo rural debe ser visto como una inversión social productiva -necesaria para el éxito de la estrategia de desarrollo centrada en la agricultura- y no como un programa de beneficencia social. Asimismo, deben orientarse los programas de desarrollo rural y reasignarse recursos para la producción de bienes transables.

La expansión de la *demanda* resulta decisiva en una estrategia orientada al aumento de la oferta pues, como es obvio, ambas deben crecer simultáneamente para que la propuesta global resulte exitosa.

CONDICIONANTES EXTERNOS

Reducción de distorsiones del comercio internacional (GATT)
Disminución del condicionante deuda externa
Incremento del nivel de actividades y el comercio mundial

FACTORES CLAVE OFERTA

POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES DOMESTICAS

Incremento de los tipos reales de cambio

Control de la inflación, liberalización comercial y reducción de subsidio

Reducción de sesgos anti-agrarios y aumento de la inversión

Incremento de vínculos intersectoriales

Cambio tecnológico

Aumento de la eficiencia del sector público

Políticas de programas de desarrollo rural

FACTORES CLAVE DEMANDA

EXPORTACIONES

Expansión de mercados (NIC)

Expansión con mayor valor agregado

Diversificación (exportaciones no tradicionales)

SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

CRECIMIENTO DE LA DEMANDA INTERNA

Creación de empleo agrícola y urbano

Creación de empleo rural no agrícola (agroindustrias, servicios, etc.)

Aumento de ingresos agrícolas

APORTES DEL AGRO A LA NUEVA ESTRATEGIA

Generación y/o ahorro de divisas

Bajos precios de bienes salario (alimentos)

Creación de empleo

Generación de demanda a otros sectores

Fig. 1. Factores clave para un nuevo papel de la agricultura

- La posibilidad de que aumente la demanda externa está fuertemente condicionada, como se señaló, a que se produzcan cambios en el contexto internacional, tanto en lo que respecta al nivel de actividad de la economía mundial como a la reducción del proteccionismo agrícola y las trabas al comercio internacional, que se encuentran en negociación en la Ronda Uruguay del GATT. Obviamente, éstos aspectos, que no dependen en mayor medida de la voluntad de los países de ALC, tendrán importancia relevante para definir la posibilidad de aumentar las colocaciones agrícolas externas de la Región. Sin embargo, también pueden incrementarse las exportaciones y/o sustituirse importaciones por actitudes de los propios países, que les permitan mejorar su competitividad: el ya señalado incremento de los tipos de cambio da un marco general de mayor competitividad que en décadas anteriores; la diversificación de la oferta agropecuaria y la mejora en la eficiencia productiva también van en la misma dirección.

- En lo que respecta a la demanda interna, su expansión depende del dinamismo de la economía global y, por supuesto, de los ingresos generados en el sector rural, que aún alberga 34% de la población total de la Región y en el cual los déficits nutricionales son más agudos. Tal como señala Mellor (1986), "el crecimiento agrícola acelerado aumenta el ingreso y las oportunidades de empleo en el medio rural". Dada la elevada elasticidad ingreso de la demanda de productos agrícolas observada en los sectores de menores ingresos -mayoritarios entre el campesinado del ALC- las tasas de aumento en la demanda agrícola son muy elevadas en ellos, cuando se produce una reactivación sectorial que permite aumentar el ingreso y empleo agrícola. Los datos del Cuadro 1 muestran claramente ese fenómeno.

C. LOS REQUISITOS PARA EL EFECTIVO DESPLIEGUE DE LAS POTENCIALIDADES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LA NECESIDAD DE UN MARCO ESTRATEGICO

1. La construcción de un nuevo marco estratégico

La crisis y el ajuste han demostrado que la agricultura puede ser un sector dinámico para un ajuste con crecimiento. En secciones anteriores hemos documentado la viabilidad práctica y conceptual de

esta propuesta. Sin embargo, resulta claro que las fuerzas del mercado y la libre interacción de los intereses que predominan en la economía internacional y en las economías de la Región no conducen, al menos espontáneamente, a la reactivación económica y al pleno uso de las potencialidades de expansión de la agricultura. Es necesaria una acción conscientemente orientada para que la agricultura efectúe plenamente su contribución al desarrollo económico: esa acción es la política de desarrollo y su prerrequisito es contar con un marco estratégico.

El diseño de un marco estratégico para la agricultura tiene, entonces, como principal propósito, identificar los conjuntos de políticas y medidas más adecuados para reforzar la contribución del sector al proceso de desarrollo económico y social, a partir de la crisis.

El marco estratégico parte de los objetivos de crecimiento con equidad, acordados en la Novena Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura efectuada en Ottawa, Canadá en 1987, y en la reunión de Presidentes Centroamericanos realizada en San Isidro de Coronado, Costa Rica en 1990, y de la adopción de premisas sobre el funcionamiento y evolución futura del contexto económico y social en que se ejecutarán las actividades agropecuarias; su función es generar acciones y transformaciones (decididas en el corto plazo) cuyos efectos maduren oportunamente en escenarios futuros de la economía.

Así, puede considerarse como marco estratégico de desarrollo el conjunto de principios de acción que deben regir en las decisiones de política económica y sectorial, y que se articulan con el propósito de alcanzar del modo más eficiente los objetivos y metas de desarrollo económico y social en un período determinado. El marco estratégico no es un plan; los planes, programas, proyectos y otros instrumentos de la política de desarrollo económico son dimensiones instrumentales del marco estratégico.

En el caso que nos ocupa, el marco estratégico debe incluir lineamientos estratégicos de acción con un alcance geográfico que incluya a todos los países de la Región. Este nivel de propuesta reconoce ventajas y desventajas: por un lado, la identificación de lineamientos y principios estratégicos a nivel global permite la obtención de consensos en toda la Región y provee la base para la identificación, formulación y ejecución de acciones conjuntas; por

otra parte, este alcance global sacrifica, naturalmente, la consideración de peculiaridades y situaciones específicas a nivel nacional o subregional.

2. Los lineamientos estratégicos para la reactivación y el desarrollo agropecuario

La consideración de las conclusiones obtenidas en las anteriores secciones brinda bases sólidas para enunciar los lineamientos estratégicos fundamentales para la reactivación y el desarrollo agropecuario. Estos lineamientos son la resultante de la combinación de los siguientes elementos:

- Los objetivos generales de crecimiento económico con equidad.
- Las conclusiones obtenidas sobre la necesaria superación de los límites del modelo de desarrollo y la revalorización del papel del sector agropecuario en un proceso de reactivación económica a partir de la actual crisis.
- La interacción y condicionamiento recíproco entre el contexto económico internacional y el proceso de desarrollo de la Región.

El marco estratégico, entonces, reconoce cuatro aspectos o lineamientos generales: modernización productiva e institucional, equidad, flexibilidad y sustentabilidad.

- i. La *modernización productiva y la modernización institucional* constituyen un requisito para el crecimiento económico sectorial y global. La modernización es el concepto que vincula directamente el objetivo de crecimiento con el marco estratégico para la reactivación y desarrollo agropecuario. La importancia de la modernización como lineamiento estratégico tiene dos dimensiones íntimamente relacionadas: por un lado la modernización productiva constituye la condición necesaria para que la agricultura profundice su tecnificación, amplíe su diversificación y eficiencia, y capitalice a nivel interno los efectos multiplicadores inherentes a su creciente interdependencia sectorial.

El margen existente en la Región para el incremento de la productividad agrícola y ganadera con la incorporación de técni-

cas cuyo rasgo principal es el alto uso de recursos domésticos (bajo coeficiente de insumos importados por unidad de inversión) y el nivel relativamente bajo de las inversiones requeridas (alto coeficiente producto/capital), señalan a las actividades agropecuarias y agroindustriales como las de mayores potencialidades para la reactivación económica a partir de las restricciones vigentes.

La modernización de la agricultura es, entonces, el lineamiento estratégico básico para que un eje de acumulación dinámico se instale alrededor del sector "agricultura-agroindustria". El viejo concepto de la agricultura como "actividad primaria" se transforma, en este contexto, en el concepto de "complejo agroindustrial integrado y tecnificado", en el cual la amplia difusión de tecnologías y la generación e incorporación de nuevas tecnologías pasan a ser los procesos fundamentales de expansión de la actividad, y deben constituirse en el factor clave para facilitar un proceso de "reindustrialización competitiva" -de base agropecuaria- en América Latina y el Caribe.

Por otra parte, el proceso de modernización productiva sólo puede verificarse en forma adecuada si el contexto institucional y de políticas es favorable: esto es, si las políticas de incentivos se configuran en forma coherente y con la suficiente intensidad, si se evita que otras medidas de política creen obstáculos al proceso y si se asegura que los servicios que numerosas empresas e instituciones prestan a la agricultura son eficientes y tienen precios competitivos.

La *modernización institucional* es el lineamiento estratégico que procura garantizar esta necesaria transformación del aparato institucional (estatal, mixto y privado), con el fin de que se establezca un contexto de políticas y de servicios consistente con el máximo dinamismo de los procesos de modernización a nivel de la base productiva. El cambio institucional debe partir del reconocimiento de las limitaciones que la crisis impone a la iniciativa estatal, así como de la aceptación de la emergencia y creciente importancia de nuevos actores sociales y económicos en la mayoría de los países de ALC, que están llamados a desempeñar un papel protagónico en la reactivación económica. El empresario privado, las organizaciones campesinas de base, las ONG y otras entidades intermedias sustituyen hoy con mayor dinamismo la presencia estatal, y ello debe ser tenido en cuenta.

Ambas dimensiones de ese lineamiento estratégico deben evolucionar en forma armónica e interdependiente. La consecución de este cometido brindaría las bases para una reinserción exitosa en la economía mundial, a partir de un renovado proceso de reindustrialización competitiva de base agropecuaria.

- ii. **La búsqueda de *equidad* está dirigida tanto a disminuir las situaciones de pobreza rural como a asegurar igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios de la modernización y el crecimiento. El énfasis en los objetivos de crecimiento económico puede generar, como la historia lo ha demostrado, fuertes tendencias hacia la conformación de procesos de "modernización discriminante y excluyente". La existencia y expansión de grandes masas de población rural en condiciones de pobreza extrema conspiran contra la conformación de sociedades más justas y estables y contra la misma posibilidad de expandir el proceso de desarrollo económico y social: la equidad es también un requisito para el crecimiento. La reformulación de una estrategia de desarrollo rural que, superando criterios asistencialistas, consiga integrar al proceso de crecimiento y reactivación agropecuaria a los distintos grupos de pobres rurales (campesinos, obreros rurales, población rural sin tierra), es el eje fundamental para lograr la incorporación de esos grupos a los beneficios de la modernización productiva. Ello depende de que se adapte el capital humano que ellos representan a las demandas de una economía tecnificada y que se aproveche su potencial como fuente de demanda necesaria para sostener la reactivación general de las economías.**

Por otra parte, la consolidación de sociedades democráticas requiere la constante búsqueda de mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades para todos sus miembros (el derecho a la salud, la educación, la vivienda y el trabajo son parte esencial de esos objetivos), lo cual implica necesariamente transferencias de recursos desde los grupos más ricos de la población a los grupos sociales menos favorecidos. El establecimiento de políticas de tributación agraria que compatibilicen las políticas de incentivos a la producción agropecuaria con reglas claras de contribución al esfuerzo social por parte de los productores más favorecidos, es parte imprescindible de este lineamiento estratégico.

- iii. **La *flexibilidad* constituye un medio para incrementar la capacidad de adaptación a los cambios del contexto económico**

internacional. Las economías de la Región enfrentan un futuro en el cual "la única variable estable es la persistencia de inestabilidad" en el contexto económico internacional. El marco estratégico debe incorporar como lineamiento estratégico esta comprobación: la formulación de acciones y políticas en los diferentes campos y elementos centrales de la actividad agropecuaria debe incorporar fuertes dosis de *flexibilidad* ante eventuales cambios en las variables de contexto. Este lineamiento estratégico provoca un doble desafío: por un lado, el reforzamiento de las capacidades nacionales para prever y evaluar los distintos cambios en la economía mundial con impactos en las economías agrarias locales; por otra parte, el diseño de políticas y acciones que garanticen la máxima adaptabilidad del aparato productivo a variaciones externas y que favorezcan su diversificación.

- iv. La *sostenibilidad* de los elementos básicos de la actividad agropecuaria a largo plazo incorpora explícitamente los intereses de las generaciones venideras en relación con los recursos naturales, el patrimonio genético y el medio ambiente. Si bien este enfoque es particularmente difícil en cuanto compite con la presión por una rápida tasa de producción, la reactivación del agro no puede ser lograda a costa de comprometer la base misma de la actividad productiva en el mediano y largo plazo. Así, el proceso de modernización productiva deberá ser constantemente supervisado, con el propósito de evitar la degradación irreversible de los recursos naturales (tales como suelos, agua y condiciones climáticas locales), que constituyen el patrimonio de las generaciones futuras. La difusión de tecnologías basadas en el manejo genético de plantas y animales obliga, a su vez, a la consolidación de capacidades locales para la conservación y valorización del patrimonio genético original de los distintos ecosistemas. Este lineamiento estratégico es fundamental para garantizar la sustentabilidad del desarrollo agropecuario regional en el largo plazo.



IV

**ESTRATEGIA
PARA LA REACTIVACION
AGROPECUARIA EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE:
ELEMENTOS CENTRALES
Y RECOMENDACIONES**



A partir de los lineamientos que acaban de analizarse, y en particular de los "factores clave" señalados en la Fig. 1, corresponde identificar elementos centrales de la estrategia, es decir, aquellos que requieren una atención especial por parte de los países de ALC para posibilitar un nuevo papel del sector agropecuario en las estrategias de desarrollo económico.

La identificación de algunos elementos centrales comunes a toda la Región no implica desconocer la existencia de aspectos inherentes a la estructura agraria, los modos de producción y las peculiaridades culturales y sociales que caracterizan a las diversas situaciones de la heterogénea realidad regional. Se trata, en cambio, de subrayar aspectos fundamentales que son comunes a los países de la Región y que, por lo tanto, resultan de interés para la acción conjunta de los países en el nuevo marco.

Antes de considerar temas más específicos, conviene recordar que no habrá estrategia viable desde la Región si no se superan las limitantes externas de financiamiento y de comercio internacional que frenan de manera continua la fructificación de los esfuerzos nacionales. De hecho, algunos de los temas considerados como elementos centrales de la estrategia apuntan a maximizar el aporte dado desde ALC a negociaciones que, por su naturaleza, arrojarán mejores o peores resultados de acuerdo con la respuesta de los países más industrializados. En ese sentido, corresponde recordar que la estrategia se ha definido a partir de la consideración de que, en efecto, existen indicios positivos de que esas restricciones no serán en el futuro tan limitantes como lo han sido recientemente.

A partir de esa perspectiva, los temas analizados en este Capítulo constituyen los grandes desafíos comunes que es necesario superar para hacer efectivo un nuevo papel de la agricultura en las estrategias de desarrollo, que resulte coherente con los lineamientos ya discutidos.

Los aspectos centrales en los cuales se requieren cambios y acciones que hagan posible la reactivación y el desarrollo de la agricultura son:

- a. Las políticas de incentivos y la inversión.
- b. Las relaciones económicas internacionales.
- c. La modernización del sector público agropecuario y las reformas institucionales.
- d. La estrategia tecnológica.
- e. El replanteo industrial con énfasis en la agroindustria.
- f. El desarrollo rural y la promoción de la economía campesina.

Ya se ha reconocido la imposibilidad de tratar todos los aspectos referentes al desarrollo agrícola y rural; corresponde señalar que los seis elementos seleccionados cubren puntos primordiales para posibilitar una nueva estrategia. El análisis que se efectúa a continuación establece el cuadro de situación para cada uno; se orienta, por un lado, a generar recomendaciones que puedan ser de utilidad a nivel nacional y, por el otro, a identificar aspectos que puedan ser mejorados mediante la acción conjunta entre países de la Región.

A. Las políticas macroeconómicas y sectoriales de incentivos y la movilización de inversiones

A.1 incentivos macroeconómicos y sectoriales

1. El desarrollo agropecuario y el marco macroeconómico

En todo sistema económico la agricultura es el sector de actividad productiva más cargado de incertidumbre, pues enfrenta, además de los riesgos de toda actividad, los derivados de la alta variabilidad de los ecosistemas (condiciones climáticas, variaciones y mutaciones biológicas).

Cuando las condiciones de estabilidad económica y social prevalecen, las políticas agropecuarias pueden desplegarse con toda la

especificidad que caracteriza a las condiciones particulares de la producción agraria y de la estructura social rural: las políticas sectoriales, entonces, se concentran a nivel nacional o regional, en la investigación y transferencia de tecnologías, en los grandes proyectos de riego y ampliación de la frontera agraria, en los aspectos relacionados con el control, prevención y erradicación de pestes y plagas vegetales y animales, y en la regulación y control del uso de agroquímicos.

Por el contrario, cuando el marco macroeconómico entra en períodos de extrema inestabilidad (variaciones erráticas en el tipo de cambio, en los precios de productos e insumos y en las tasas de interés), la política sectorial se desvanece, subsumida por los condicionantes que las variables macroeconómicas le imponen. Buena parte de los esfuerzos de política agraria quedan más que sobrecompensados por fuerzas opuestas generadas en el movimiento de los principales precios de la economía.

La manifestación plena de la crisis en la Región, con la súbita escasez de financiamiento y los ajustes intentados durante siete años, han generado una inestabilidad y un descontrol extremos en el marco macroeconómico. A esa reacción de corto plazo se agrega un fenómeno más estructural: *la propia intensificación de la agricultura incrementa las relaciones intersectoriales (insumos, financiamiento), con lo cual se diluye la naturaleza sectorial y crece la dependencia con respecto a variables extrasectoriales.*

Esa creciente dependencia de las políticas sectoriales ante las macroeconómicas también se refleja en la poca capacidad de los responsables de la agricultura en los países para influir en las decisiones de política global (cambiaria, comercial, financiera), las cuales tienen más impacto sobre la agricultura que las propias políticas sectoriales.

Esa debilidad sectorial-institucional se manifiesta en dos niveles: la organización institucional del área económica en los países y la poca capacidad analítica de los Ministerios de Agricultura con respecto a las relaciones macrosectoriales. Es necesario incrementar la participación del área agropecuaria en los niveles decisorios de los gobiernos (Bancos Centrales, gabinetes económicos) y, además, fortalecer las capacidades técnicas en el sector.

2. La crisis y las políticas macroeconómicas y sectoriales: el caso de los programas de ajuste y estabilización

Características de los programas

Los países de la Región afrontaron la situación derivada de la crisis de la deuda por medio de diversas acciones que globalmente pueden agruparse en los programas de estabilización y los de ajuste estructural.

Ambos tienen en común el objetivo de reordenamiento de la economía y la búsqueda de financiamiento externo que se otorga con carácter global (llamado de "balanza de pagos", a diferencia del financiamiento para proyectos específicos. En ambos casos, y como condición de otorgamiento, se requiere la modificación de ciertas políticas.

Los programas de estabilización subrayan la corrección de los desequilibrios en la balanza de pagos (equilibrio externo) y la reducción o eliminación de la inflación (equilibrio interno), en tanto que los programas de ajuste se concentran en la eliminación de las distorsiones, la promoción de la eficiencia microeconómica y la reasunción, mantenimiento o aceleración del crecimiento de la economía.

Los programas de estabilización buscan corregir los desequilibrios originados en políticas internas erróneas (por ejemplo, un elevado déficit fiscal), o provenientes de circunstancias internacionales más allá del control de las autoridades nacionales (incremento en el precio del petróleo, aumento en las tasas de interés, caída en el precio de las exportaciones tradicionales). En todo caso, el objetivo de esos programas es asegurar que la demanda agregada no exceda la oferta, dado un nivel razonable de endeudamiento externo, con el fin de evitar la agudización de las presiones inflacionarias y del desequilibrio en la balanza de pagos, o de ambos.

En cuanto a los programas de ajuste estructural (PAE), ellos destacan los cambios en la estructura productiva, fomentan los sectores donde supuestamente el país tiene ventajas comparativas y reducen los sectores considerados ineficientes (como, por ejemplo, las actividades industriales altamente protegidas, el sector público y las empresas paraestatales). Se debe comprender cabalmente que las reformas estructurales significan un reajuste y redefiniciones en la distribución del ingreso y del poder político de los participantes del

proceso social. La rapidez con que pueda moverse la sociedad en función de esos cambios, adquiere una importancia crítica; ése es un interrogante que no admite una respuesta general. Una respuesta específica dependerá de las condiciones sociales en cada caso y, en último término, de la disposición de una sociedad de apoyar o no un programa de reforma. Eso constituye, sin dudas, un aspecto esencial.

El Banco Mundial ha señalado, para los países en vías de desarrollo que han sufrido severos problemas de balanza de pagos: "la primera necesidad a menudo fue de un programa de estabilización que restringiera la demanda doméstica (...) y por tanto, asegurarse una mejora inmediata en la cuenta corriente". Según el Banco, esos programas habrían conseguido éxitos significativos en restaurar la estabilidad de la cuenta externa y ayudado a sentar la base para un crecimiento estable y sostenido en el mediano plazo. La experiencia indica que mejoras sostenidas en la balanza de pagos y en la restauración del crecimiento económico requieren que la estabilización financiera sea complementada por la reestructuración económica interna.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural han sido seriamente criticados debido a sus características. En efecto, la condicionalidad en los esquemas de estabilización incluye el cumplimiento de un programa monetario que usualmente representa una disminución de los montos totales de crédito interno y una reducción del crédito bancario recibido por el sector público.

La condicionalidad en los programas de ajuste incluye reformas institucionales y de procesamientos en el sector público, privatización de empresas estatales y paraestatales, devaluaciones en la tasa de cambio, ajustes en las tasas de interés con eliminación de tasas negativas, apertura de la economía al mercado exterior, eliminación o disminución de subsidios al consumo y reformas en la estructura tributaria, reemplazando impuestos indirectos por directos. En tanto que algunas medidas pueden, en principio, instrumentarse mediante decisiones administrativas –modificación del tipo de cambio, ajuste en la tasa de interés–, otras requieren tiempo e implican un cierto grado de consenso por encarar los cambios requeridos en la condicionalidad. Hay, ciertamente, áreas de superposición entre las medidas que los gobiernos toman en conexión con uno y otro tipo de programa: el nivel del tipo de cambio y la tasa de interés ilustran ese aspecto.

También como resultado del proceso ha existido una preeminencia de los objetivos de corto plazo sobre los de largo plazo; eso sucede, por ejemplo, en la estructura de los PAE, donde los desembolsos condicionados a reformas económicas se destinan a reforzar la balanza de pagos y no a la financiación de proyectos de inversión que aumenten la capacidad productiva. Si bien es comprensible que se atiendan las urgencias del corto plazo, no deja de ser peligroso que se releguen a un lugar muy secundario las consideraciones relacionadas con inversión y crecimiento, propias de decisiones con un mayor horizonte temporal.

La experiencia de los países, luego de casi un quinquenio de vigencia simultánea de estos programas, muestra que los tipos de cambio reales han tendido a subir, que las tasas de interés reales han sido positivas y a menudo muy altas, y que el nivel de la inversión pública se ha reducido. Esos cambios han tenido profundas repercusiones negativas, tanto en el funcionamiento de la economía a nivel global como sobre la marcha del sector agropecuario.

Efectos sobre el sector agropecuario

La crisis de la deuda ha servido para resaltar la íntima relación existente entre la política macroeconómica y el desarrollo del sector agropecuario, tanto por medio del efecto de las políticas macroeconómicas sobre la oferta como sobre la demanda de productos agropecuarios.

Son múltiples las incidencias que el ajuste macroeconómico provocado por la crisis genera en el sector agropecuario. Entre las más notables se deben señalar:

- Con el propósito de aumentar las exportaciones y sustituir las importaciones, a fin de mejorar la situación de la balanza de pagos, una de las respuestas generalizadas ha sido aumentar el tipo de cambio real (TCR) (ver Cuadro 2). Esto se ha logrado mediante devaluaciones y ajustes en los gastos del gobierno y ha significado un impulso a la agricultura comercial exportadora de Región.
- Las consecuencias del aumento del TCR han sido varias e importantes: hay un efecto sobre la composición de la producción, porque el precio de los bienes transables sube con respecto a los no transables; aparece un claro estímulo para aumentar las exportaciones y también para sustituir (parcialmente) la importa-

ción por producción local, lo cual se manifiesta con especial intensidad en la agricultura comercial y mucho más atenuadamente en la agricultura campesina; desde una perspectiva de mediano plazo, el aumento en el TCR ha significado corregir una distorsión prevaeciente por largo tiempo, que ha implicado una subutilización de las ventajas comparativas en varios países del área como consecuencia de la discriminación sufrida por la agricultura; se observa un aumento en el costo privado de los factores de producción importados, tanto insumos como bienes de capital, en el caso de la producción de bienes transables, pues a menudo éstos son producidos con una mayor participación de insumos importados (ver Cuadro 2).

- El anterior efecto favorable a la producción agropecuaria genera, sin embargo, tendencias contrarrestantes: por un lado, los aumentos de precios resultantes de los mayores costos de producción impulsados por la revaluación del tipo de cambio, sumados a la disminución del ritmo de actividad económica como consecuencia de la crisis, han motivado una caída en la demanda por productos agropecuarios en la Región (ver Cuadro 3). Es difícil establecer, en una Región tan vasta y heterogénea, cuánto de la reducción en la demanda se debe a mayores precios y cuánto a caída del ingreso. Sin embargo, dada la magnitud en la reducción de la tasa de crecimiento en la demanda (1% por debajo del aumento de la población), no pueden ignorarse sus efectos sobre la sociedad. Los grupos de menores ingresos son los que más sufren el efecto del ajuste en términos de la reducción de su demanda efectiva por alimentos.

Por otra parte, los procesos inflacionarios que acompañan la modificación de los precios relativos conllevan la elevación de las tasas reales de interés, lo cual desestimula la inversión y, en especial, las inversiones en actividades de largos periodos de maduración como las agropecuarias.

Finalmente, los procesos inflacionarios se caracterizan por fuertes variaciones de los precios relativos (de productos y de insumos), lo cual agrega un elementos de incertidumbre a las decisiones de producción de los agricultores.

- Dado que los programas de estabilización requieren la reducción del déficit fiscal, en virtud de la compleja relación existente entre éste y la inflación, se ha enfatizado la reducción del déficit

mediante un aumento de la recaudación impositiva, una reducción de los gastos del gobierno o una combinación entre ambas estrategias. El aumento de la presión impositiva, en una situación de escaso crecimiento, puede ser contraproducente; por otro lado, las reformas fiscales conducentes a mejorar la recaudación impositiva requieren a menudo modificaciones en la legislación tributaria que no siempre son fáciles; por lo tanto, los gravámenes a las exportaciones de productos agrícolas continúan siendo el principal renglón en los ingresos fiscales de muchos gobiernos.

- Una consecuencia extremadamente negativa del proceso de ajuste y estabilización en los países es el de la caída de los niveles de inversión, lo cual compromete seriamente la viabilidad del crecimiento económico y sectorial a mediano y largo plazo. Por un lado, las políticas de contención del gasto público, ligadas a los objetivos antiinflacionarios, generan una fuerte contracción de la inversión estatal. En efecto, los gastos del gobierno incluyen tres grandes rubros: personal, mantenimiento e inversiones. Los gastos en personal muestran históricamente una fuerte inflexibilidad a la baja, en razón de que el Estado actúa con frecuencia como empleador de última instancia; los gastos de mantenimiento están fuertemente vinculados a los de personal y el gran sacrificio se ha hecho en el campo de la inversión pública, principalmente la rural, por cuanto en el medio urbano es siempre mayor la presión.

Asimismo, las altas tasas de interés real y la extremada incertidumbre que la variabilidad del marco macroeconómico ha instaurado en las economías, conspiran fuertemente contra las decisiones de inversión privada.

Así, en el contexto de la crisis económica internacional y en especial como resultado de la crisis de la deuda externa, que implica una transferencia anual significativa de recursos financieros desde la Región a los acreedores, la disminución drástica de las inversiones extranjeras y la fuga de capitales en los países de la Región, la inversión bruta ha disminuido sensiblemente en los últimos años, como se verá más adelante.

3. Consideraciones para el diseño de políticas de incentivos que promuevan un "ajuste con crecimiento"

Ya hemos dicho que para que los países de la Región vuelvan a crecer, es necesario un cambio de escenario que incluya tres

elementos: reducción de la deuda, ajustes en las políticas internas y reducción del proteccionismo. Sólo así es concebible que se concrete el deseado "ajuste con crecimiento", indispensable para asegurar la paz social y una adecuada base de despegue económico en ALC.

La reducción de la deuda es necesaria, pues su peso actual resta recursos para la inversión; en consecuencia, imposibilita el crecimiento y, a mediano plazo, la capacidad de generar recursos para futuros pagos.

La reducción del proteccionismo, que en última instancia requiere voluntad política y ajustes estructurales en los países desarrollados, permitirá al comercio internacional de productos primarios manifestarse con mayor fuerza y, de esa forma, estimular el crecimiento de la producción en aquellos rubros para los cuales los países de la Región cuentan con experiencia, infraestructura y ventajas comparativas.

Los ajustes en las políticas internas son necesarios para utilizar los recursos disponibles más productivamente y contribuir a asegurar un ritmo de crecimiento satisfactorio. En tal sentido, es oportuno utilizar una visión "neoestructuralista" del problema: se necesita aprender a usar los instrumentos de política económica, con reconocimiento y valorización de los elementos de carácter estructural, de manera de combinarlos tanto con el empleo de mecanismos indirectos (tipos de cambio, tasas de interés, aranceles, tarifas públicas) como con la aplicación de medidas directas para favorecer ciertos objetivos prioritarios (inversión del gobierno central y de empresas públicas, poder de compra estatal, planes efectivos de desarrollo agrícola e industrial). La estructuración de la demanda y de la oferta permitirá incrementar la tasa de utilización de los recursos productivos disponibles y, a su vez, servirá como incentivo para una mayor tasa de formación de capital.

No ha habido en los esquemas de estabilización y ajuste practicados hasta ahora por numerosos países un lugar explícito para el crecimiento económico. Esta conceptualización pone de manifiesto el conflicto existente entre el corto plazo y el largo plazo. Las urgencias y demandas del corto plazo predominan sobre consideraciones de largo plazo, y eso explica la escasa propensión a considerar problemas de esa naturaleza. Sin embargo, si este conflicto o incoherencia no se resuelve, el nivel de actividad del sector agropecuario corre peligro de contraerse o de no expandirse a una tasa aceptable; afectará, en consecuencia, el éxito de los programas de estabilización

por medio de las presiones inflacionarias causadas por una oferta inadecuada de alimentos o una reducción en la generación de divisas (suponiendo que la agricultura tenga una participación importante en las exportaciones, caso muy frecuente en los países de la Región). La armonización entre objetivos de corto y largo plazo no es simple de lograr; tiene tanto aspectos de arte como de economía. Tampoco es sencillo el manejo de otros múltiples aspectos de las políticas de incentivos, que tienen efectos diferentes y a menudo contrapuestos para los diferentes sectores y para agentes económicos diversos. Sin embargo, aun con esas limitaciones, vale la pena discutir algunos lineamientos básicos para su diseño.

Política de precios

El sistema de precios actúa como el principal mecanismo que determina la rentabilidad absoluta y relativa de los diferentes sectores productivos, así como de los distintos productos y tecnologías en cada uno de ellos. Por esa razón, el sistema de precios se constituye en el principal orientador de la localización de los recursos (mano de obra, tierra, capital, tecnología, capacidad empresarial) hacia aquellas actividades o productos que resultan relativamente más rentables en un sector e inclusive entre sectores. Asimismo, el sistema de precios determina en gran medida el nivel y la distribución de las rentas generadas en la economía, tanto entre los diferentes actores participantes en dicho proceso como entre las regiones del país. El Estado tiene la capacidad de afectar directa o indirectamente, por medio de los instrumentos de política económica –sectoriales o globales–, el funcionamiento de este complejo sistema, con el propósito de orientar la utilización de los recursos productivos y la distribución de los ingresos en relación con sus objetivos de desarrollo económico y social.

Al interior del sector agrario, los precios de los productos, insumos y factores (tierra, agua, mano de obra, bienes de capital), tanto en términos absolutos como relativos, determinan la rentabilidad de los diferentes cultivos y crianzas, las áreas sembradas, las tecnologías utilizadas, los volúmenes producidos y transados, el empleo y la utilización de recursos. Sin embargo, todos esos precios son afectados en forma importante por situaciones que se generan de manera espontánea, como resultado de políticas ajenas al sector agrario. Así, como se ha visto en secciones anteriores, tanto el nivel y estructura de la producción agropecuaria y agroindustrial como la adopción tecno-

lógica en el sector, guardan estrecha relación con variables tales como los ingresos y preferencias de los consumidores, los precios de los insumos industriales y de los combustibles, las tasas de interés, las tarifas, gravámenes o restricciones a la importación y exportación de productos agrícolas y de los demás productos, y la tasa de cambio. Esas variables no sólo afectan a la agricultura y a la agroindustria por medio del impacto sobre los precios y costos de producción, sino también mediante su decisiva influencia en la determinación de las rentabilidades relativas intersectoriales y, en consecuencia, en su capacidad de atraer recursos vis-a-vis los demás sectores.

Si se considera que una de las consecuencias más negativas del modelo de desarrollo seguido ha sido la pérdida de rentabilidad y, asociados a ella, la descapitalización de la agricultura, la emigración de recursos humanos, la disminución sistemática de la inversión privada y la erosión de los recursos naturales, el propósito fundamental de la política de precios que incide en la agricultura en el contexto actual deberá ser propiciar la transferencia de recursos hacia dicho sector; asimismo, procurará su modernización, pues las imperfecciones del mercado y las condiciones estructurales prevalecientes no hacen posible dicha transferencia en forma espontánea. Dado ese propósito, la política de precios puede cumplir varios objetivos.

Si se reconocen las relaciones precio-producción (elasticidades de oferta), las políticas de precios tendrían como objetivo incrementar la producción; sin embargo, es preciso reconocer, por un lado, los efectos sobre áreas y sobre rendimientos y, por tanto, los efectos cruzados de sustituciones entre productos cuando cambian los precios relativos. Por lo tanto, los precios pueden ser alterados mediante el manejo de las políticas arancelarias, cambiarias e impositivas. Finalmente, las políticas de precios pueden cumplir un objetivo de redistribución, ya que el alza de los precios incrementaría el ingreso de los productores, incluso el de la mayoría de los productores más pobres. Otra forma de tal redistribución ocurre cuando se impone un impuesto a la exportación de un producto que también es consumido en el orden interno, lo cual conlleva una redistribución del ingreso de los productores a los consumidores, si el mercado interno no está aislado del externo.

De lo que se ha dicho se deduce que, aunque en términos genéricos las políticas de precios permiten alcanzar objetivos individuales, existen conflictos debido a los efectos múltiples de las políticas. Los mayores conflictos se dan primero en relación con los grupos

afectados (productores, consumidores, gobierno) y segundo en relación con metas de corto y largo plazo; son las primeras las que usualmente prevalecen. Por otra parte, la consideración de medidas de política de precios no deberá fundamentarse sólo en el análisis de productos individualmente; además, deberá tomar en cuenta la posición relativa de los precios de productos que compiten por recursos escasos y el efecto neto sobre otras condiciones macroeconómicas.

De lo expresado hasta aquí se deduce que los objetivos de la política de los precios utilizados como incentivos suelen ser específicos para productos o grupos de productos; por lo tanto, no pueden siempre alcanzar objetivos múltiples ni beneficiar a todos los miembros de la sociedad; este conflicto debe ser reconocido y sus consecuencias anticipadas. Por ello, es preciso evaluar de la mejor forma posible sus alcances y limitaciones, su contraposición con las políticas de manejo global de la economía y su enorme potencial de complementariedad con otras políticas sectoriales que requieren un manejo adecuado de la inversión pública. Más que nada, es importante procurar que la política de precios adopte un enfoque neutral desde el punto de vista macroeconómico; de ese modo se minimiza así el conflicto entre objetivos a la vez que se promueve la eficiencia en la asignación de recursos.

Lo expuesto revela la necesidad de moverse hacia una política integrada de los precios agropecuarios, ya que los efectos mencionados tienen una implicación importante para la política económica. Típicamente, los precios reales agropecuarios son determinados en su mayoría por la política cambiaria, la política comercial y la política fiscal, y no tanto por los precios de garantía y otros precios controlados. Intentar contrarrestar el efecto cambiario, por ejemplo, a través del manejo de los precios de garantía, podría resultar sumamente caro desde el punto de vista del tesoro nacional. Por otro lado, en muchos casos los precios controlados a nivel del consumidor, si es que efectivamente varían de los precios de equilibrio, tienden a dar lugar a escasez y/o mercados negros. *En resumen, es quimérico y costoso pensar que los precios agropecuarios podrían ser alterados significativamente de manera directa; en cambio, la experiencia revela que sí son bastante sensibles a las políticas cambiaria, fiscal y comercial. Este conjunto de instrumentos de la política realmente constituye "la política de precios" y se debería buscar modificaciones de los precios relativos por medio de ellos.*

Política cambiaria

En relación con la política cambiaria, históricamente ha existido una tendencia generalizada en la Región de seguir una política de moneda nacional sobrevaluada. En los años ochenta tal tendencia fue revertida en varios países, bajo la fuerte presión de la deuda externa y los programas de ajuste. Si bien el TCR es sólo un precio (de las divisas) a nivel global de la economía, ha surgido un consenso cada vez más firme en el sentido de que dicho precio incide mucho en los precios agropecuarios reales, o sea en los términos de intercambio intersectorial (ver Schuh, 1987; Banco Mundial, 1988; Norton, 1985 y 1988; y Liévano de la Torre y Norton, 1988) y no cabe duda que las dos determinantes más fuertes de los precios agropecuarios reales son las tendencias internacionales de los mismos y el TCR. Se ha comprobado estadísticamente que una moneda sobrevaluada es bastante deprimente para los precios agropecuarios reales y, por ende, para el poder adquisitivo de los hogares rurales. Algunas veces tal política ha emergido del proceso de frenar la inflación y otras está determinada en parte por los intereses de las industrias orientadas al mercado nacional, que dependen en gran medida de insumos importados. En relación con el manejo del TCR, cualquiera sea el origen de la política, tarde o temprano se encuentra que no es sostenible mantenerlo artificialmente bajo, porque da origen a desequilibrios no manejables de la balanza de pagos; por otra parte, mantenerlo "demasiado alto" crea significativos problemas de orden social, pues es causa directa de la caída de los salarios reales. No es posible, en condiciones de fuerte ajuste externo, decidir cuál es el TCR "óptimo"; la política cambiaria solamente podrá ejercerse en condiciones coherentes con el crecimiento económico y la equidad si cambian de manera significativa las condiciones que actualmente prevalecen en la relación entre países endeudados y acreedores. Cuando existan esas condiciones, resultará sumamente necesario que las autoridades del sector agropecuario de los países den prelación a la tarea de vigilar el tipo de cambio real. Dicha vigilancia podría calcular "el tipo de cambio agropecuario" o sea aquel correspondiente a las transacciones internacionales agropecuarias, con el propósito de asegurar precios remunerativos a lo largo del tiempo compatibles con otras variables macroeconómicas.

Política comercial

En relación con la política comercial, puede afirmarse que está constituida por los aranceles, las cuotas explícitas e implícitas de

importación y las diversas medidas orientadas a incentivar las exportaciones. Habría que destacar que esta política no es el único determinante de las tasas de protección económica; estas últimas son afectadas también por la política cambiaria, tributaria y de subsidios. Sin embargo, la política comercial debe ser un elemento central de la política de protección. En varias economías de la Región se han observado tres tendencias globales en esta materia, que es muy importante tomar en cuenta en el futuro para evitar que persistan situaciones de protección ineficientes, es decir no conducentes al crecimiento. Esas tres tendencias son: protección económica mayor para los sectores industriales que para los agropecuarios; protección que ha favorecido a los sectores y productos de sustitución de las importaciones, a costo de los de exportación; finalmente, puede señalarse que dentro del sector agropecuario las tasas de protección son muy dispersas, entre productos y niveles tecnológicos. Desde el punto de vista de la eficiencia económica y, por ende, de las perspectivas de crecimiento económico, el nivel promedio de protección a la economía importa tanto como su homogeneidad entre productores y sectores.

El objetivo de corregir las distorsiones en niveles de protección entre productos y entre sectores debiera figurar como primera prioridad de los programas de los Ministerios de Agricultura. Además, conviene señalar otro campo importante de la relación entre política comercial y política agropecuaria; frente a la variabilidad de los mercados mundiales de productos agrícolas, es deseable suavizar la inestabilidad de los precios internacionales antes de que dicha inestabilidad se transmita a la economía nacional. Es aquí donde la política comercial tiene un papel muy significativo: en épocas de bajas de los precios reales agropecuarios en los mercados internacionales, los aranceles podrían basarse en promedios móviles de los precios internacionales; por el contrario, un arancel escalonado hacia abajo podría ser aplicado en períodos de subida de los precios internacionales, hasta eliminar eventualmente los aranceles en casos de alzas súbitas. Un principio semejante ha sido aplicado a los impuestos sobre las exportaciones tradicionales en muchos países. Cualquiera sea la modalidad, la orientación es clara: suavizar las fluctuaciones de los precios internacionales con instrumentos nacionales de política comercial. En materia de precios internacionales, ha sido habitual impedir que los productores accedieran a ellos, con el consiguiente desaliento de posibilidades exportadoras. Un resultado frecuente del proceso de ajuste ha sido el mejor realineamiento de los precios internos con los mundiales, en función de las devaluaciones. Debe

reconocerse que las dificultades fiscales han motivado que, también con frecuencia, ese realineamiento no se trasladara al productor, pero el cambio apunta en una dirección deseable para el desarrollo agrícola. No obstante su deseabilidad en general, el propósito de adecuar las economías a precios internacionales impone a las autoridades políticas dificultades adicionales de información y de análisis. Esto surge del hecho de que no deberían incentivarse cambios estructurales en función de precios temporariamente apartados de un nivel "normal", como los que pueden resultar de circunstancias climáticas o de políticas proteccionistas de países industrializados. De ese modo, pasan a ser decisivas las estimaciones de tendencias estructurales de oferta y demanda en los mercados mundiales, junto al diseño y operación de instrumentos del tipo de "aranceles o retenciones variables", que tienen un costo fiscal relativamente bajo. Esto permitiría lograr ajustes inteligentes a las tendencias mundiales. En ese ajuste, *deberán merecer atención las particularidades de la economía campesina y de economías pequeñas en situaciones equivalentes a monocultivo*, casos en los cuales resulta necesario un mayor gradualismo en la adecuación de los precios a las condiciones del mercado internacional.

Política fiscal

En cuanto a la política fiscal, deben analizarse dos elementos típicos: la tributación y el gasto. Desde la perspectiva de sus efectos sobre el desempeño del sector agropecuario, la preocupación central no reside en el monto de recaudación y gasto sino en sus modalidades. La forma de gravamen, por ejemplo, podría incidir marcadamente en la determinación de los precios relativos y las tasas de protección económica. Es decir, la política tributaria es un brazo potente de la política de precios. Lo mismo podría decirse con respecto a la estructura de los subsidios concedidos a los productores, a la agroindustria y a los consumidores. Si bien el aporte tributario del sector agropecuario en algunos países no es muy significativo en relación con el saldo fiscal total, existen varias excepciones importantes.

En los países en los cuales el sector agropecuario desempeña un papel tributario importante, quedan pocos grados de flexibilidad en cuanto a las opciones de cambiar las modalidades de tributación, hecho que hace todavía más apremiante la necesidad de pensar de nuevo la política tributaria en el orden agropecuario. Su aplicación a

las exportaciones conduce a niveles de producción e ingreso inferiores a los alcanzables, y con frecuencia se desalienta un cultivo que tiene ventaja comparativa en los mercados internacionales. Además, dicha política tiene efectos negativos en los niveles de ingreso rural, con lo cual se desalientan los efectos multiplicadores en el ingreso y se sesga su distribución, con menoscabo de las áreas rurales. Es importante buscar modalidades alternativas de tributación que no distorsionen tanto los precios; sobre todo, si se reconoce que en general los impuestos sobre los factores básicos de producción (la renta, 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 ese resultado. Para las acciones futuras debe reconocerse que gravar la tierra agrícola tendría una serie de implicaciones institucionales y administrativas. Por ejemplo, se requerirán catastros actualizados y un esfuerzo intensivo de capacitación para los cuerpos responsables de la recaudación. Cabe subrayar que una revisión de la política tributaria del sector debiera comprender los impuestos sobre la agroindustria, incluso los impuestos implícitos sobre las agroindustrias paraestatales.

En materia de *precios de garantía y subsidios*, la Región cuenta con gran experiencia de apoyos fiscales o productos, a insumos y al consumo. Algunos de estos han beneficiado a las poblaciones urbanas, ya que favorecieron en especial a empresas de mayor tamaño relativo. En todo caso, se ha hecho muy difícil sostener el costo fiscal de esos programas. Como sucede en el ajuste a precios internacionales, en este tema corresponderá definir plazos razonables de adecuación y mecanismos más precisos para el logro de objetivos. En términos de mecanismos, en la Región se ha ganado una experiencia creciente con "programas orientados", los cuales se basan en la identificación de beneficiarios y en operaciones con costo fiscal bajo y continuo control de logro de metas. *Los lineamientos de menor costo fiscal y mayor precisión de beneficiarios* son dos componentes fundamentales de toda nueva política de precios.

Los temas *impositivos* están dominados por el desequilibrio macroeconómico, el cual fuerza una captación inmediata de recursos y debiera resolverse mediante el control del gasto y el diseño cuidadoso de gravámenes. En la recaudación es indispensable conciliar necesidades globales de las economías con una superación de modelos de extracción de excedentes agrícolas rurales para financiar el crecimiento industrial-urbano. Asimismo, se impone recuperar al

instrumento tributario como mecanismo idóneo de corrección de desequilibrios insatisfactorios en la distribución de ingresos. Esto, por cierto, lleva a revalorar la *tributación progresiva*. Este tipo de tributación no fue nunca adoptado plenamente en todos los países y su efectividad se ha reducido de manera drástica ante la magnitud de los desequilibrios globales y la reducción de capacidad en el sector público, la cual afectó a las agencias de recaudación. Ante esos hechos, se advierte un creciente énfasis en tributos indirectos, de captación más fácil. Desde el punto de vista de la equidad, esto resulta indeseable.

Asimismo, desde la perspectiva del desarrollo agrícola, deberían revisarse nuevamente las experiencias en materia de tributación a la tierra, cuyos instrumentos, además, son idóneos para orientar los deseados cambios de productividad. En relación con las diversas modalidades de gravámenes a la exportación, en caso de que éstos se aplicaran, ya se ha indicado la conveniencia de mecanismos variables, que permitan un cambio estructural programado de ajuste a tendencias reales de la economía mundial. La recuperación de la tributación directa y de su naturaleza progresiva constituyen, sin duda, otros dos desafíos fundamentales para la ejecución de una nueva estrategia, los cuales requieren resolver dificultades políticas técnicas y administrativas.

Con miras a establecer un marco de política macroeconómica coherente con los objetivos de desarrollo del sector, deben revalorizarse las nociones sobre seguridad alimentaria. A primera vista las cuestiones de seguridad alimentaria no parecieran caber en el ámbito de las políticas macroeconómicas, pero tales políticas son determinantes del nivel de ingreso real de grupos poblacionales, tanto rurales como urbanos. Hubo una tendencia marcada de interpretar la seguridad alimentaria como autosuficiencia agrícola, o de los granos básicos del país; sin embargo, la preocupación real debe ser si las familias marginales tienen acceso económico a los alimentos básicos, de tal manera que se reduzca el riesgo de la subalimentación y sus consecuentes efectos sobre la nutrición. Por lo tanto, para garantizar la seguridad alimentaria a las familias marginadas se requiere un programa focalizado de subsidios al consumo específico. Esa clase de programas no carece de efectos –siempre hay beneficiarios indebidos y otros que se debieran beneficiar del programa pero no lo hacen–; sin embargo, es eficiente para entregar los beneficios a la población objetivo y es mucho menos costosa que los subsidios generalizados, todavía vigentes en varios países.

El fortalecimiento del sistema institucional

El último aspecto a destacar en relación con la política macroeconómica y la política agropecuaria es el institucional.

Proponer un manejo acertado de la política económica requiere, en primera instancia, reconocer el marco institucional en el cual se ha dado ese proceso, para clarificar de ese modo las necesidades de cambio y de modernización de las instituciones y sistemas institucionales responsables. Las políticas macroeconómicas tienen una influencia cada vez mayor en el sector agropecuario; serán cada vez más decisivas a medida que se profundicen los procesos de cambio tecnológico, el uso de insumos de otros sectores y la participación en los mercados externos. Sin embargo, la regla general en América Latina y el Caribe es que las políticas macroeconómicas (tipo de cambio, tasa de interés) se decidan en ámbitos gubernamentales ajenos a la participación de los Ministerios de Agricultura, pese a las obvias implicaciones que dichas variables tienen sobre el nivel, la composición y la tendencia de la producción agropecuaria.

Esta visión sectorializada de la política económica es arcaica y atenta contra el mejor uso de los recursos productivos de la sociedad. Lo que hasta aquí se ha expuesto sugiere la conveniencia de que los MAG tengan una mayor participación en la toma de decisiones a nivel macroeconómico, en razón de la interdependencia existente entre políticas macroeconómicas, funcionamiento del sector agropecuario, éxito o fracaso de las políticas macro, y éxito o fracaso de la política agropecuaria.

La modernización del Estado es reconocida como un objetivo prioritario en la Región; resulta imperativa una reconsideración de las funciones de los MAG u organismos equivalentes, que contemple una mayor participación en el diseño y ejecución de políticas que no sólo afectan al sector agropecuario, sino que influyen sobre el bienestar de toda la sociedad.

La modificación del papel de los MAG no debe constituirse en una ampliación del poder sectorial per se, sino que debe insertarse en un marco más propicio para una mejor utilización de los recursos sociales, en función del logro de una mayor tasa de crecimiento económico. Esa modificación en el sistema institucional de formulación de políticas públicas en cuanto se refiere a la agricultura, requiere la decisión política de ampliar el espectro de participación de las

carteras agropecuarias en la discusión y formulación de políticas macroeconómicas y que, paralelamente, se tomen los recaudos con el fin de formar personal capacitado en el análisis de temas macroeconómicos; esto con el propósito de que se integre a los cuadros técnicos de los Ministerios de Agricultura, lo cual permitirá facilitar el diálogo intragubernamental.

A.2 Inversión y movilización de recursos financieros

La abrupta caída de la inversión ocurrida en la mayor parte de los países de ALC durante la década de los ochenta es, tal vez, uno de los obstáculos más importantes que deben remontar los países de la Región para superar su actual estado de postración; si no fuera así, quedarían comprometidas, tal vez en forma definitiva, las posibilidades de crecimiento futuro de la Región.

En ese contexto, las diversas áreas de acción conjunta que será necesario encarar en lo inmediato y la movilización de recursos financieros hacia la agricultura constituyen elementos de enorme relevancia por las características propias de la Región y por el impacto que el desarrollo agropecuario puede tener sobre la economía regional.

A diferencia de lo ocurrido durante la década de los 80, en la cual el énfasis se puso en lograr el ajuste a los problemas externos, *en el futuro la movilización de recursos financieros debe transferir progresivamente el énfasis del ajuste al crecimiento*. A medida que los problemas de balanza de pagos se solucionan, el objetivo de desembolsar fondos rápidamente deberá dejar paso en forma paulatina a un tipo de financiamiento dirigido a lograr los cambios estructurales imprescindibles para el crecimiento de la Región en el largo plazo. El objetivo de esta sección es elaborar algunas propuestas conducentes a facilitar la movilización de recursos hacia la agricultura de la Región y hacer más eficiente la utilización de tales recursos.

La propuesta de movilización de recursos tiene dos componentes esenciales. En primer lugar, es necesario un incremento significativo en el volumen de recursos a transferirse a la Región, tal como enfatizara el presidente del BID al establecer la importancia decisiva de una nueva reposición de recursos. En coincidencia con ese enfoque, las necesidades de ALC han sido estimadas por varias fuentes en el orden de los 20 000 millones de dólares anuales,

mediante el aporte de bancos comerciales, organismos financieros internacionales deben continuar liderando el proceso de incursión en este sector mediante el incremento del volumen de recursos destinados a tal fin, con el objetivo de revertir la caída en inversión que se ha registrado durante los años ochenta.

En segundo lugar, y esto es tan importante como el anterior componente, se debe *incrementar la eficiencia de la inversión*. Tal como ya se mencionó, las diferencias en la eficiencia de la inversión explican en mucho mayor grado las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre ALC y el Lejano Oriente que los respectivos niveles de ahorro interno. Precisamente, el objetivo específico de las nuevas modalidades de financiamiento es *estimular* la inversión del sector y *aumentar la eficiencia* de la inversión pública y privada por medio de modificaciones de políticas y reformas institucionales. Tal como fue explícitamente contemplado por los Ministros de Agricultura en la Declaración de Ottawa, es necesario aumentar la eficiencia de financiamiento, particularmente en una Región que aún hoy requiere realizar importantes reformas de política e institucionales, con el fin de crear una nueva estructura económica capaz de proyectar al continente hacia un período de crecimiento sostenido.

Asimismo, esa problemática abarca dos fuentes principales: el financiamiento interno y el externo. En ambos casos, la experiencia de la década que acaba de finalizar abre nuevas avenidas que permiten sugerir una serie de cambios y correctivos conducentes a facilitar un renovado flujo de recursos hacia el sector agroalimentario de ALC.

1. Financiamiento externo

Tanto los montos como las modalidades de préstamo de los organismos financieros internacionales (OFI) cambiaron drásticamente entre los años 70 y los 80: de la superabundancia de recursos -resultados del reciclaje de los petrodólares- y el financiamiento orientado a proyectos, se pasó a una fuerte reducción de las disponibilidades -reflejada en flujos globales de capital fuertemente negativos- y al énfasis en los préstamos de condicionalidad (PCP).

La importancia de los PCP -que puede observarse en el Cuadro 5-, así como el papel que, reformulados, podrían desempeñar en el futuro, amerita un breve análisis sobre los resultados de su aplicación a lo largo de casi una década.

El objetivo de desembolsar fondos en forma rápida fue cumplido de manera adecuada, y ha demostrado ser una valiosa herramienta para reducir los desequilibrios de cuenta corriente externa. Debe enfatizarse, sin embargo, que se trata de un objetivo de corto plazo y que, si bien la estabilización puede ser una condición necesaria, su logro no constituye por sí una garantía o condición suficiente para el crecimiento. Por otra parte, también resulta obvio que los PCP no han sido efectivos para solucionar el problema del endeudamiento, que en 1991 todavía tiene plena vigencia.

Se considera que las reformas logradas por medio de los préstamos de condicionalidad política (PCP) han sido superficiales y en general sólo moderadamente exitosas. Sólo se considera que en casos aislados han sido ampliamente satisfactorias, lo cual sugiere que debe realizarse un gran esfuerzo para garantizar el éxito de los programas de reformas que se consideren necesarios en el contexto de un ajuste para el crecimiento. La razón de ser del ajuste estructural se resume en el concepto de que no puede haber proyectos de inversión "buenos" en un ambiente de política equivocada. La experiencia de los PCP también permite asegurar que no puede haber reformas de política o de estructuras exitosas (conducentes al crecimiento) sin el complemento necesario de realización de inversiones. Precisamente en esta área, los PCP muestran una marcada carencia, por cuanto el aumento de las tasas de inversión ha sido casi ignorado por dichos préstamos. Asegurar el aumento de las tasas de inversión y plantear las reformas de política e institucionales en función de maximizar su eficiencia deben ser preocupaciones básicas de futuros programas de ajuste estructural.

Existe consenso en el sentido de que resulta imprescindible un altísimo grado de compromiso y convicción de los gobiernos en el proceso de reformas para asegurar el éxito de los programas. La mayoría de los fracasos son atribuidos a la falta de convicción con que el gobierno encara el proceso de reformas, tal como lo revelan en ALC las experiencias de Bolivia y Guyana.

La condicionalidad debe ser viable desde el punto de vista económico y fundamentalmente político; es decir, debe lograr un alto grado de compromiso en el gobierno y eventualmente un mínimo grado de adhesión en los sectores opositores. Las condiciones deben ser modificadas si ello resulta necesario para lograr esa factibilidad política, aún a riesgo de ciertos sacrificios en su efectividad económica.

La experiencia muestra una marcada correlación entre la complejidad de las condiciones y su incumplimiento. Los programas deben priorizar cuidadosamente las reformas a ejecutar y limitarse a incluir pocas condiciones, claras y de fácil evaluación en cuanto a su cumplimiento.

Debe prestarse particular atención a eventuales conflictos, contradicciones o incompatibilidades entre las políticas, en especial con las políticas macroeconómicas. A modo de ejemplo, puede citarse el efecto de las devaluaciones, que resulta positivo para el sector exportador pero que puede acarrear un importante aumento del gasto público para un país endeudado. De la misma forma, la reducción de los déficits públicos atenta con frecuencia contra el nivel de inversión global del sector agrario en áreas prioritarias para el crecimiento de largo plazo, tales como la educación y la investigación. La cooperación entre los organismos técnicos, los bancos y el FMI debe asegurar la necesaria "consistencia" a las recomendaciones de política.

Uno de los comentarios favorables de la experiencia señala que el mecanismo de los PCP se ha constituido en promotor de "diálogos" entre los bancos y los gobiernos en cuanto a las necesidades de cambios. Para fortalecer ese diálogo y contribuir al éxito de los programas, las condiciones deben surgir de un análisis profundo de la realidad llevado a cabo en forma conjunta por el gobierno y los bancos involucrados. La condicionalidad no puede establecerse en función de un marco conceptual rígido, sino que debe surgir como necesaria a raíz de un análisis crítico de la realidad.

Si bien todo programa de reformas supone una mejora a nivel global de la economía del país, es frecuente que ciertos grupos o sectores resulten perjudicados por el proceso de ajuste. La identificación de tales grupos, ya sean afectados en forma transitoria o permanente, así como la determinación cualitativa y cuantitativa de los perjuicios de que son objeto, deben ser parte inseparable de los préstamos. Ello posibilitará la incorporación del concepto de "compensación por efecto del programa de ajuste", lo cual agregará mucho a la viabilidad política de los mismos, ya sea que se trate de grupos de pobreza o de empresarios cuyos intereses sean afectados por los cambios.

Las reformas deben seguir una secuencia sistemática, ordenada hacia el logro de los objetivos. En muchos casos se ha comprobado que el orden en que las reformas son efectuadas tiene gran influencia sobre el éxito del programa de ajuste (Edwards 1987).

Una reciente evaluación del Banco Mundial sobre su propia experiencia en PCP (Banco Mundial 1988c) establece los siguientes prerequisites como necesarios para la aprobación de los préstamos: a) existencia de un acuerdo con el gobierno sobre la estructura global del programa de ajuste estructural, incluido su marco de política macroeconómica; b) debe tratarse esencialmente de un programa del propio gobierno y no de un programa del Banco o impuesto por el Banco; c) la financiación debe ser adecuada. Los tres prerequisites parecen relevantes, en particular el segundo, en lo que se refiere al compromiso del gobierno en la necesidad de ajuste. El concepto de adecuada financiación no se limita solamente al financiamiento previsto en el préstamo, sino también a la flexibilidad que debe mostrar el Banco ante eventuales necesidades de financiamiento adicionales que surjan durante la ejecución de un programa en el cual el gobierno compromete su esfuerzo. Un cuarto prerequisite que se podría agregar se refiere al énfasis que el programa de ajuste debería dar al aumento de la inversión y la necesidad de canalizar fondos con ese objetivo, como elemento íntimamente ligado al éxito del programa de ajuste.

Asimismo, existe acuerdo en que la condicionalidad de los préstamos debe estar relacionada con cambios de política y reformas institucionales, y no con criterios de desempeño económico, como es el caso de los acuerdos del FMI. Esto garantiza que el cumplimiento de la condicionalidad de los préstamos debe estar relacionada con cambios de política y reformas institucionales, y no con criterios de desempeño económico, como es el caso de los acuerdos del FMI. Esto garantiza que el cumplimiento de la condicionalidad se encuentre estrictamente bajo control del gobierno y no dependa de factores externos no controlables.

Para concluir con lo referente al financiamiento externo, valga señalar que hasta ahora sólo hemos mencionado a los organismos financieros internacionales (OFI), a pesar de que la mayor parte de la deuda externa de los países de ALC ha sido contraída con bancos privados, con modalidades de trabajo e intereses distintos a los entes multinacionales (cuyos directorios están constituidos por representantes de los países y tienen objetivos de promoción y fomento).

Si bien no son muchas las oportunidades de los países para modificar su situación con este sector de la banca internacional, la experiencia de "capitalización de deuda" ha sido un instrumento positivo en algunos casos para transformar deuda externa en inversión interna.

A partir de esta breve evaluación crítica de las modalidades del financiamiento externo durante la década pasada, pueden hacerse las siguientes *recomendaciones*:

- En primer lugar, debe cambiarse el concepto de PCP por otro más integral que incorpore, en la modalidad financiera, no sólo el componente de reforma política sino también el de fortalecimiento institucional y recursos para inversión.

La integración de proyectos de inversión, reformas de política y modernización institucional en una operativa consolidada puede llevarse a cabo por medio de dos mecanismos diferentes. Una alternativa, que se podría llamar de "arriba hacia abajo", consistiría en definir un marco de política y reformas institucionales de apoyo a un conjunto de proyectos tradicionales. Se trataría en este caso de un enfoque "marco", en el cual los componentes de reforma no están referidos a un proyecto de inversión específico, sino que se pretende crear un marco de políticas conducente al mejor éxito de los proyectos de inversión. Si bien ese criterio constituiría un paso adelante en relación con la operativa actual, la experiencia sugiere la utilización de un enfoque de "abajo hacia arriba", en el cual se privilegia la ejecución de un programa de inversión -público y privado- y en donde las reformas aparecen ligadas o son complementarias al proyecto de inversión.

En esa visión operativa, todo el programa va dirigido a apuntalar el éxito del proyecto de inversión, ya sea en cuanto al estímulo de la inversión privada como al perfeccionamiento de su eficiencia global. Para una mejor comprensión del concepto se ejemplifican sus componentes. Un primer componente del proyecto está relacionado con un objetivo de crecimiento vinculado al sector agropecuario, cuyo logro a su vez se halla íntimamente relacionado con la ejecución de un conjunto de inversiones. Por ejemplo, el desarrollo de agroindustrias de exportación requiere la realización de un considerable volumen de inversión privada, en especial para adecuar la tecnología de los países a los requerimientos de un consumo que en los países industrializados presenta un dinamismo extraordinario. Se trata, en esencia, de un flujo continuo de recursos para financiar la inversión privada con el objetivo de lograr su modernización tecnológica y el mantenimiento de la competitividad internacional. El crédito necesario para tal financiamiento se convierte en el núcleo del proyecto; constituye su componente de inversión privada. Aun suponiendo que la produc-

ción y oferta sean adecuadas para el procesamiento agroindustrial (lo cual implica una secuencia ordenada de ejecución de proyectos), la sola disponibilidad de crédito no es suficiente para asegurar el incremento de las exportaciones, ya que se hace necesario actuar complementariamente a otros niveles. Con frecuencia se requiere un esfuerzo paralelo al del sector privado por parte de instituciones públicas o privadas en el área de desarrollo de programas de promoción en el exterior, de análisis y seguimiento del mercado, de control de calidad, etc., razón por la cual un segundo componente de apoyo al fortalecimiento, modernización o reforma institucional aparece como determinante del éxito de estos programas.

En función del contexto de políticas proteccionistas que caracterizó a ALC a partir de la Segunda Guerra Mundial, es razonable suponer que el aumento de las exportaciones agroindustriales requerirá el ajuste de una serie de políticas cuyo sesgo antiagrario y antiexportador debe ser modificado. Se trata de un proceso indispensable, en el cual países que tradicionalmente han establecido una fuerte carga impositiva sobre la agricultura deben pasar a estimular la producción, con prescindencia de la transferencia de recursos que el sector ha realizado hacia otros sectores en el pasado, a expensas del sacrificio de su desarrollo potencial. Ese proyecto debería incluir como reforma de política la reducción de los impuestos a las exportaciones, el desmantelamiento progresivo de la protección industrial, el reintegro de los impuestos indirectos a las exportaciones (tal como es aceptado por la normativa del GATT), además de la aplicación de otras medidas de promoción al sector agroindustrial. Dado que la Región no posee ventajas comparativas en lo que se refiere a insumos tecnológicos y bienes de capital, el esfuerzo exportador deberá ir acompañado de un conjunto de políticas destinadas a asegurar la máxima apertura en ese sentido, estableciendo regímenes automáticos de admisión temporaria. Otras posibles áreas de política que requieren cierto tipo de modificación se refieren a la política de precios internos y la estabilización de precios de materias primas, que deberían ser objeto de atención en el programa.

Además del financiamiento directo para inversiones, el programa de desarrollo incluye financiamiento no ligado a inversiones, establecido en uno o varios desembolsos cuyo objetivo es apoyar el esfuerzo exportador del gobierno durante el lapso en que se realizan costos sin que el ajuste de política produzca los beneficios

del aumento de las exportaciones, que naturalmente requieren tiempo para hacerse efectivos. Esos costos, que son financiados por el proyecto, se refieren a la reducción de ingresos fiscales que se da como consecuencia de la ejecución de las políticas, o bien para financiar el desequilibrio transitorio en la cuenta corriente externa, derivado del aumento de las importaciones resultante de la merma de la protección.

Otros costos que se deben compensar en forma transitoria se relacionan con el impacto negativo que la eventual alza de precios de productos básicos tenga sobre los sectores de menores recursos. Un buen ejemplo de compensación, en ese sentido, se incluye en el último préstamo sectorial agropecuario a México, en el cual se pasa de una estructura de subsidios generales, como es el caso de precios controlados, a subsidios dirigidos a aquellos sectores más seriamente afectados por mecanismos tales como los "cupones alimentarios" (*food stamps*), que permiten identificar al grupo que se subsidia. Un razonamiento similar se aplica a la reconversión de industrias afectadas por la reducción de la protección, para las cuales se hace necesario el diseño de programas que permitan movilizar recursos hacia el sector interno o de exportación, donde se logre un grado de competitividad aceptable. Finalmente, es bien conocido que un tipo de cambio sobrevaluado constituye quizá la herramienta más poderosa de discriminación contra el sector exportador. Resulta esencial entonces que el diseño del proyecto analice el marco de políticas macro y su coherencia con el mismo, aunque los bancos de desarrollo no intervengan de manera directa en la fijación de tales políticas con el gobierno.

- Un segundo aspecto a considerar es el referido a la necesidad de flexibilizar las condiciones del financiamiento, con el fin de facilitar su accesibilidad por parte de los países de ALC, ya que a menudo las restricciones económicas que atraviesan no les permiten cubrir ciertos requerimientos establecidos por los OFI.

Fondos de contraparte

La acción operativa tradicional de los bancos de desarrollo demanda que los países financien con recursos propios una proporción importante de los costos de los proyectos. Esos requerimientos de los fondos de contraparte, que se ubican en el orden de 50% de los costos totales, se han convertido en un serio problema para los países

de la Región, debido a la crisis de endeudamiento que soportan. La flexibilización de esta condición exige, en primer lugar, que los organismos financieros reduzcan los requerimientos de fondos de contraparte de los países y, en segundo lugar, que se profundicen y difundan los mecanismos de cofinanciación entre los bancos, tal como ha sucedido entre el BID y el BM en varios proyectos, como resultado de lo cual se ha disminuido considerablemente el aporte de los países.

Conceptos elegibles para financiación

Tradicionalmente, los proyectos han restringido la financiación a los costos correspondientes a las inversiones previstas en los propios proyectos. La experiencia ha demostrado que también se requiere, con frecuencia, financiar otros rubros que –al no ser inversiones en sí mismos– adquieren particular importancia aunque sea en forma complementaria. La inclusión del capital de trabajo y de fondos comerciales aparece cada vez más como una necesidad complementaria de las inversiones de los proyectos.

Tasas de interés, indexación y riesgo cambiario

Las dificultades relacionadas con las tasas de interés y mecanismos de indexación para los subpréstamos han sido un problema básico que afecta la demanda efectiva de crédito. Con el objetivo de no caer en tasas subsidiadas, con frecuencia se ha caído en mecanismos que suponen un riesgo exagerado para el productor o industrial, sobre todo a la luz de las variaciones que se operan en los mercados financieros. El establecimiento de varios mecanismos optativos de ajuste de los préstamos (incluidos ajustes según valor de productos) ha solucionado en parte el problema aunque requiera mayor flexibilidad, sobre todo en cuanto a asumir los riesgos de la acción operativa financiera.

Los cambios sugeridos en las modalidades de préstamo de los OFI cobran mayor relevancia a partir de la reposición de capital al BID, ocurrida recientemente. Con esa reposición, el mayor banco de financiamiento externo de la Región deberá más que triplicar sus desembolsos de los últimos años; existe acuerdo para que una parte importante de estos recursos se canalice en coordinación con el Banco Mundial, en modalidades financieras que vinculen los préstamos con reformas en la política y en las instituciones.

2. **Financiamiento interno**

El análisis de los mecanismos de financiamiento y de la incidencia de las políticas e intervenciones lleva a la conclusión general de que el problema crediticio de la agricultura es resultado de un complejo de causas que involucra a numerosas políticas e intervenciones específicas, y que se relaciona con el subdesarrollo institucional del país y del sistema financiero en general.

De allí que una política orientada a aliviar el problema debe enfocar los sistemas y la orientación general de la política económica, más que instrumentos o medidas particulares. En especial, debe tenerse en cuenta que las intervenciones específicas ensayadas en el pasado a lo largo de más de tres décadas han sido, en su mayor parte, contraproducentes. Esos ensayos han incluido los bancos de fomento agropecuario, los coeficientes o cupos de cartera a los bancos, las líneas o "fondos" (creadas por el banco central y, con frecuencia, apoyadas por los organismos internacionales), los topes a las tasas de interés, la organización de cooperativas y de otras formas de asociación para fines crediticios, y la ejecución de múltiples programas y proyectos con un componente de crédito dirigido. Por medio de ellos se han logrado algunos beneficios en la forma de créditos adicionales y baratos a los agricultores, en particular los pobres, pero el costo ha sido alto.

Los principales costos indirectos de las intervenciones han sido el deterioro general del sistema financiero, el debilitamiento del ahorro y, paradójicamente, una mayor discriminación del sistema crediticio contra el pequeño productor. Es probable que el balance de todo el esfuerzo desplegado haya sido una reducción y no un aumento en la disponibilidad de crédito para el pequeño agricultor.

Cabe recordar que los beneficios de las intervenciones son relativamente visibles, y los costos más bien indirectos y poco visibles. Se necesita, entonces, diseñar una estrategia de solución que evite los efectos contraproducentes de las intervenciones específicas. Lamentablemente, una estrategia eficaz deberá ser en alto grado indirecta, deberá abarcar muchas variables y será lenta. El camino más seguro para aumentar y abaratar el crédito al pequeño agricultor consiste no en medidas de intervención en el sistema financiero para dirigir el crédito disponible hacia él, sino en el saneamiento y evolución general de ese sistema, en el mejoramiento de las instituciones judiciales, legales y otras que sustentan su funcionamiento, en la reversión del

sesgo antiagrícola de las políticas económicas y en la estabilización del contexto macroeconómico.

Para los organismos de cooperación técnica financiera, todo ello significa poner énfasis en el cambio institucional y el diseño general de las políticas. Interesan, en particular, las políticas que afectan al sistema financiero, al marco institucional de ese sistema, a la rentabilidad global de la agricultura y a la estabilidad monetaria y cambiaria. Significa, además, poner énfasis en los flujos financieros no crediticios, o sea en el movimiento y destino de los capitales propios del sector agrícola.

Indudablemente, la conclusión anterior plantea un desafío para los organismos de crédito internacional como el BID y el Banco Mundial. Su razón de ser es aumentar el flujo de capital externo disponible para el desarrollo de la Región. Una premisa importante, aunque no necesaria, de su existencia es que la disponibilidad de capital externo es un limitante crítico para el desarrollo. Pero la conclusión es que, con relación al problema del crédito para la agricultura, en especial para el pequeño agricultor, la restricción crítica no es la disponibilidad global de recursos nacionales o externos, sino la calidad institucional y la coherencia de las políticas nacionales de desarrollo. Por consiguiente, para la banca internacional de fomento su aporte podría consistir principalmente en su capacidad para influir sobre las políticas de crédito y el desarrollo nacional, con el propósito de apoyar con mayor eficacia al pequeño agricultor y no sólo proveer los recursos adicionales que se pondrían directamente a su disposición.

Luego de lo expuesto, queda la pregunta: ¿Qué intervenciones o programas contribuirían a aumentar el acceso al crédito agrícola, con el mínimo afecto negativo sobre el sistema financiero nacional?

El paso más efectivo para lograr un flujo neto positivo e importante de recursos financieros para la inversión privada en la agricultura sería la estabilización monetaria y cambiaria. La estabilización eliminaría la mayor parte de los incentivos para la especulación, la inversión no productiva, la fuga de capitales desde el campo hacia otras actividades, y permitiría un uso más eficiente de los recursos en el sector rural. La suma de los capitales que hoy se fugan, más el costo del mal uso y desvío de créditos subsidiados, probablemente excede de lejos cualquier aporte nuevo de recursos a la agricultura de la Región que podrían efectuar los gobiernos junto con los organismos

internacionales. Una reducción, aunque sea parcial, de esas pérdidas debe ser la primera prioridad de un programa que pretenda aumentar la transferencia neta de capitales hacia el campo.

El paso más efectivo para lograr un flujo neto positivo e importante de recursos financieros para la inversión privada en la agricultura sería la estabilización monetaria y cambiaria. La estabilización eliminaría la mayor parte de los incentivos para la especulación, la inversión no productiva, la fuga de capitales desde el campo hacia otras actividades, y permitiría un uso más eficiente de los recursos en el sector rural. La suma de los capitales que hoy se fugan, más el costo del mal uso y desvío de créditos subsidiados, probablemente excede de lejos cualquier aporte nuevo de recursos a la agricultura de la Región que podrían efectuar los gobiernos junto con los organismos internacionales. Una reducción, aunque sea parcial, de esas pérdidas debe ser la primera prioridad de un programa que pretenda aumentar la transferencia neta de capitales hacia el campo.

Para reducir la desventaja del sector rural en cuanto a la rentabilidad del capital, es necesario reforzar los instrumentos del derecho de propiedad rural —la titulación y el proceso judicial—, así como también los instrumentos de garantía bancaria.

El camino más efectivo para elevar la rentabilidad de la agricultura y mejorar el flujo neto de capitales, consiste en las intervenciones tradicionales orientadas a capitalizar y elevar la productividad agrícola, las carreteras y otra infraestructura rural, la investigación y extensión, y la mejora en los precios agrícolas. Esas medidas, cuyo efecto sobre el flujo financiero neto hacia el campo es poco visible, son las que a la larga probablemente contribuyan en mayor grado a mejorar ese flujo, aumentando la proporción de los excedentes agrícolas que son reinvertidos y mejorando la imagen crediticia del sector.

En las nuevas modalidades de préstamo de la banca internacional de desarrollo, se debe insistir aún con más énfasis en la importancia de tasas de interés no reprimidas o subsidiadas para el agricultor. A pesar de la mayor liberalización en los mercados financieros de la Región, subsisten fuertes resistencias a favor de las tasas preferenciales para el agricultor y, en especial, el pequeño agricultor. Al mismo tiempo, la insistencia por parte del BID y el BM se diluye ante las exigencias de los programas de préstamo y de desembolso, ante la exigencia del frecuente objetivo de balanza de pagos que se incorpora

en muchos de los préstamos para crédito agrícola, e incluso ante el deseo de los bancos de mantener su influencia sobre otros aspectos de la política económica. Al final de cuentas, se debilita la necesaria severidad del Banco en cuanto al mantenimiento de tasas de interés reales en los programas apoyados y en el crédito agrícola en general en el país prestatario. La disciplina en este punto es de gran importancia para el objetivo buscado: el aumento sostenido en el flujo de crédito hacia el pequeño agricultor.

Otra línea de acción a considerar es la creación o expansión, según el caso, de una banca de segundo piso destinada a la agricultura. El objetivo sería el desarrollo de un mercado de redescuentos para los créditos agrícolas con base en documentos de garantía. Sería preciso un conjunto de acciones dirigidas a reforzar y extender las garantías bancarias en la actividad agrícola, y a incrementar la participación de la banca comercial en el financiamiento agrícola de una forma comercial.

Un mercado formal para el redescuento agrícola, basado en un perfeccionamiento institucional de los documentos de garantía, será un instrumento importante para la penetración de la banca formal en las extensas capas de productores más pequeños, hoy excluidos del alcance de esa banca. A la larga, el crédito llegará al pequeño productor más como consecuencia de la evolución del sistema financiero en general que de la creación de instituciones de crédito selectivo, o de los mecanismos de crédito informal, como son las cooperativas, los prestamistas informales y los créditos a "grupos".

Los documentos de garantía a utilizar podrían ser los que existen en la mayoría de los países –prendas, *warrants*, *warehouse receipts*, letras, pagarés e hipotecas–, además de otras innovaciones que lograrían las mismas entidades financieras, con alguna ayuda inicial. El objetivo principal no sería la creación de nuevos documentos, sino el mejoramiento de las leyes, hábitos e instituciones que otorgan seguridad y liquidez a los documentos existentes.

Las acciones específicas variarían de país a país, pero en general incluirían los siguientes pasos:

- La titulación masiva con base en catastro y reformas administrativas en los sistemas de registro público y en las cortes; en algunos países sólo será posible luego de modificaciones en las leyes de reforma agraria, para eliminar ambigüedades y facilitar la propiedad individual.

- La creación de sistemas de registro y de supervisión de documentos de garantía, incluida la propiedad mueble.
- Una campaña educativa dirigida a crear apoyo para las bases institucionales de las garantías agrícolas.

Sin embargo, se debe seguir una estrategia de "dos pies", reforzando la complementarización de las instituciones formales e informales. Esta propuesta se fundamenta en la necesidad de mecanismos financieros que trabajen simultáneamente en los sectores agrícola y no agrícola para hacer posible la transferencia de excedentes financieros de la ciudad al campo, la mayor fuerza probable de las instituciones basadas puramente en el mercado, y la flexibilidad y modernidad tecnológica de las instituciones formales.

En general, las instituciones y los mecanismos creados ad hoc por técnicos y por las autoridades políticas para la atención financiera de los grupos más pobres no han logrado una viabilidad autosostenida. Una explicación de esa falta de dinamismo es la falta de presencia del sistema financiero formal para actuar en complemento y apoyo a las instituciones informales. Otra es la limitación inherente a los mecanismos y las instituciones que descansan sobre todo en el contacto y conocimiento personal, o en vínculos de trabajo, o de alguna otra forma de agrupación como son las cooperativas rurales y los prestamistas informales. La experiencia de algunos países ha demostrado la contribución potencial de tales mecanismos, pero también las limitaciones que derivan de la personalización y de la falta de diversificación regional y por cultivo. La mayor seguridad y menor costo de transacción que el contacto personal de las cooperativas, los grupos y los prestamistas informales otorgan al crédito minorista, debe ser complementada mediante la mayor flexibilidad y el alcance que surgen de la impersonalización y el uso de instrumentos objetivos que caracterizan a la banca formal.

Se debe dar más énfasis a los mecanismos indirectos, con la finalidad de favorecer a los grupos más pobres en el campo. La frustración ante la lentitud de los procesos de mercado y de *trickle-down* ha producido un exagerado esfuerzo para dirigir los beneficios del crecimiento hacia los grupos pobres. En el caso del crédito agrario, el resultado ha sido perverso: los controles han distorsionado y retrasado el desarrollo del sistema financiero, sin modificar el patrón de exclusión del pequeño producto ni aumentar el flujo neto financiero a favor del sector.

Si se contabilizan de manera adecuada los costos indirectos y sistemáticos de los controles requeridos para beneficiar en forma más directa a los pobres, además de los beneficios indirectos del crecimiento global del sector, es probable que muchos proyectos de beneficio indirecto sean los más rentables para los pobres.

B. LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO: COMERCIO INTERNACIONAL, INTEGRACION Y COMERCIO INTRARREGIONAL

La presente acción tiene por objeto la revisión de los elementos centrales de la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario que se vinculan con el papel de los Estados en las relaciones económicas internacionales. En particular, se hace énfasis en el comercio internacional de productos agrícolas y en los esquemas de integración regional y subregional, y su relación con el comercio intrarregional de estos productos. La discusión se inicia con una descripción de la evolución de los flujos comerciales de productos agrícolas de la Región; luego se incursiona en la descripción de los principales aspectos del comercio mundial de productos agrícolas y las dificultades que las políticas de los países industrializados crean esos mercados. Finalmente, se analizan las características del comercio intrarregional de productos agropecuarios y se elaboran orientaciones operativas para la formulación de políticas regionales enmarcadas en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario.

En un mundo que avanza simultánea y aceleradamente hacia la consolidación de grandes bloques (CEE, América del Norte, Sudeste Asiático, etc.) y la internacionalización de las relaciones económicas, la discusión sobre esos temas y la redefinición de la postura regional ante esos cambios en las relaciones económicas internacionales constituye un aspecto central de las estrategias de desarrollo.

1. Cambios en el comercio internacional y sus efectos sobre la agricultura en ALC

En general, la desaceleración económica de los países industriales desde mediados de los setenta ha determinado cierto grado de atonía en el comercio internacional, ha provocado la brusca caída de los precios reales de los productos básicos, ha estimulado las presiones

proteccionistas y ha imposibilitado a los países el logro de su doble objetivo de crecer y efectuar el ajuste. Posiblemente en ningún otro período el sector externo de la Región haya tenido ante sí un cuadro tan complejo y restrictivo como en la década de los ochenta. La reducción de los déficits en cuenta corriente se ha querido alcanzar mediante la reducción de las importaciones, con lo cual se ha afectado drásticamente la producción de bienes y servicios. Sin embargo, a pesar de las fuertes reducciones operadas, sus efectos han sido en parte contrarrestados por la caída de los ingresos por exportación, lo cual a su vez se ha tratado de compensar con un incremento del volumen exportado.

La Región ha perdido terreno en el comercio mundial de productos agrícolas. La exportación agrícola mundial aumentó en 1970/84 a razón de 11.4% anual, un punto porcentual sobre el crecimiento de las exportaciones agrícolas regionales. La participación relativa de ALC en las exportaciones agrícolas mundiales disminuyó de 13.6 a 12.8% entre 1970 y 1984. Los productos que han reducido más su participación en el comercio agrícola mundial fueron: café, cacao, trigo, banano y azúcar. Conservaron su posición relativa el algodón y el maíz, y registró un gran crecimiento la exportación de soya. Por el contrario, la posición como región importadora aumentó en el mismo período de 3.8% a 4.8% de las importaciones mundiales de productos agrícolas. Las políticas proteccionistas ejecutadas por la mayoría de los países desarrollados son, en buena medida, responsables de esos cambios en los flujos comerciales, razón por la cual vale la pena analizarlas con cierto detenimiento.

Las políticas agrícolas de los países desarrollados y sus efectos en el mercado mundial y en los países de la Región

Aunque la agricultura de cada país industrializado está sujeta a condiciones específicas, en consonancia con las cuales se determinan las políticas, es posible encontrar en estas últimas varios objetivos comunes:

- Apoyo a los ingresos agrícolas; a menudo se aspira a establecer un nivel equiparable de los ingresos agrícolas y no agrícolas.
- Estabilidad de los ingresos agrícolas, lo cual implica aislar a los agricultores de los países desarrollados de la inestabilidad característica del mercado mundial, mediante subsidios, precios garantizados y otras medidas.

- **Seguridad alimentaria y autosuficiencia.** Desde la postguerra, y como objetivo estratégico, muchos PD (los de la CEE y Japón, en especial) han buscado aislarse de la incertidumbre de los suministros alimentarios importados. En varios casos la dinámica de la producción agrícola ha tenido como consecuencia rebasar el nivel de la autosuficiencia y generar excedentes exportables.

Los objetivos enumerados se persiguen mediante la aplicación de diversos instrumentos de política agrícola, cuyos efectos se hacen sentir directa e indirectamente en el comercio mundial. Entre los instrumentos de política comercial interna –pero que tienen claros efectos indirectos sobre el comercio internacional– se cuentan las políticas de precios, los programas de almacenamiento, los subsidios para la compra de insumos y servicios.

La mayor parte de los países desarrollados apoyan el ingreso del productor mediante la compra de la producción por parte del gobierno a un precio garantizado. La certeza de obtener un rendimiento mínimo estimula a los agricultores a producir. Otro instrumento de sustentación de precios es el pago compensatorio, en caso de que los precios del mercado sean inferiores a los “precios indicativos” que fijan los gobiernos. De igual manera, con vistas a garantizar la seguridad alimentaria, los programas de almacenamiento adquieren los productos a un precio garantizado, lo cual ha tenido como consecuencia no sólo la acumulación de existencias hasta niveles excesivos, sino la baja de los precios mundiales cuando se da salida a dichas existencias.

Las políticas que afectan al comercio internacional de productos agrícolas se insertan en el marco más amplio del exagerado proteccionismo propio de los países industrializados desde los años setenta a la fecha. En buena medida, las barreras proteccionistas son resultado de las frecuentes confrontaciones comerciales que se dan en las relaciones entre dichos países.

El proteccionismo contemporáneo se caracteriza porque se ha implantado al margen y en contravención de las normas del GATT; es esencialmente bilateral y debilita cada vez más la multilateralidad en las relaciones económicas internacionales; comprende tanto medidas aplicadas en frontera como los subsidios a la exportación, y ha multiplicado las formas de “comercio administrado”, principalmente los acuerdos de “limitación voluntaria de exportaciones”.

Entre las políticas que afectan de manera directa a las corrientes internacionales de productos agrícolas se cuentan las siguientes: los aranceles a la importación, fijos o variables; los cupos de importación de determinados productos, por lo general los productos lácteos, la carne, el azúcar, las frutas y hortalizas; los reintegros a los exportadores; el comercio estatal; las donaciones alimentarias y, más recientemente –tal vez como reflejo del punto máximo de “confrontación proteccionista”–, los subsidios directos a la exportación, tanto en efectivo como en especie.

Los aranceles protegen al productor de la competencia de los productos agrícolas elaborados y, en mucha menor medida, cuando se importan sin elaboración. Cuando los aranceles a la importación son variables (caso de la CEE) sus efectos son más perturbadores, pues a diferencia del arancel fijo que permite competir en precios con el productor interno si se tiene la competitividad necesaria, el arancel variable impide las importaciones aunque los precios del exportador sean competitivos. Ello es así porque el arancel variable consiste en un gravamen equivalente a la diferencia entre el precio mundial en puerto de internación (precio de frontera) y el precio de entrada oficialmente establecido (precio umbral), de tal modo que no se pueden hacer importaciones por debajo del nivel del precio administrado.

Otro instrumento más de comercio administrado es el de los subsidios a la exportación. Así como el arancel variable a la importación garantiza la presencia del productor en el mercado interno, aunque sus precios sean superiores al precio mundial, los subsidios a la exportación o los reintegros dan por resultado que los exportadores sean competitivos en el mercado mundial, aunque sus costos y precios internos sean más elevados que los de sus competidores del mundo en desarrollo. Además de los subsidios, los países centrales apoyan las exportaciones mediante créditos a tasas preferenciales, seguros de exportación y programas de penetración de mercados exteriores, entre otras formas.

En cuanto a los efectos de las políticas agrícolas de los países industrializados, han generado cambios estructurales en su producción, lo cual los ha convertido en grandes exportadores y ha reducido su participación en el mercado mundial como importadores. Todo ello ha tenido profundas consecuencias en la evolución de los precios mundiales de los productos agrícolas.

En virtud de las políticas e instrumentos utilizados, la producción alimentaria de estos países desarrollados creció de tal manera que no

sólo tienen garantizado el abasto de su mercado interno, sino que ocupan una posición preeminente en el mercado mundial. Su participación en las exportaciones mundiales aumentó en forma considerable, hasta más de 90% para todos los productos alimenticios importantes (trigo, cereales secundarios, carne y productos lácteos), salvo arroz y azúcar.

Una imagen muy clara sobre los efectos que estas políticas han acarreado a los países de ALC, surge del impacto favorable sobre los precios de exportación que tendría la liberación del comercio mundial (ver Cuadro 6).

Las políticas agrícolas de los principales países desarrollados tienen también efectos importantes en los propios PD, en especial en aquellos donde su costo es muy elevado. En el período 1982/85 el gobierno de los Estados Unidos destinó más de 60 000 millones de dólares a los programas de sostenimiento del sector agrícola. En igual período, la CEE gastó 59 800 millones de dólares con el mismo objeto. Por su parte, el Japón gastó unos 51 200 millones de dólares en el período 1980/83. De este último país no hay cifras disponibles para años más recientes, pero se tiene conocimiento de que Estados Unidos y la CEE destinaron 26 000 y 23 000 millones de dólares, respectivamente, en sus presupuestos de 1987/88 para programas de apoyo a la agricultura.

Esas estimaciones, a pesar de alcanzar cifras impresionantes, se limitan a los costos fiscales y no toman en cuenta costos económicos y sociales, como por ejemplo el que ocasionan a los consumidores de esos países, quienes deben pagar precios muy superiores que los que existirían si no se protegiera a la agricultura.

Los elevados costos de la política proteccionista, su efecto en las relaciones entre PD y PED, el interés de los PD por liberalizar otra área del comercio internacional (los servicios), ha determinado la necesidad de revisar profundamente las normas y funcionamiento del comercio internacional agropecuario con miras a aumentar su transparencia.

2. Los procesos de integración y el comercio agrícola intrarregional

ALALC - ALADI

El tratado de Montevideo de 1960, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, contenía en su capítulo VII (Disposiciones Especiales sobre Agricultura), normas sobre la coordinación de políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios. En el Tratado de Montevideo de 1960, que instituyó la ALADI, el comercio agrícola intrazonal está sujeto a lo que dispongan los Estados mediante la suscripción de acuerdos de alcance regional y de alcance parcial. Según el artículo 6 del Tratado, los de alcance regional son aquellos en los cuales participan todos los países miembros y podrán referirse a las materias previstas para los acuerdos de alcance parcial que, como se indicará seguidamente, también incluyen el comercio agrícola. En 1987 y con base en la Resolución 15 (III) del Consejo de Ministros de la ALADI, se negoció un nuevo compromiso para la recuperación y expansión del comercio intrarregional, que fue aprobado en junio de 1988. Ese acuerdo tiene, principalmente, los propósitos de impulsar el comercio recíproco y lograr su incremento sostenido.

Las exportaciones agrícolas intrazonales de la ALALC/ALADI aumentaron desde la firma del Tratado de Montevideo de 1960, pero aun así el coeficiente de autoabastecimiento es muy inferior al coeficiente de exportaciones agrícolas del resto del mundo. En un estudio realizado para la FAO, que analiza el valor de las exportaciones de 10 productos que realizan países miembros exportadores netos de los mismos, se estableció que la participación del mercado de ALADI en relación con la correspondiente al resto del mundo disminuyó en el caso del trigo, del aceite de soya y del aceite de palma; se mantuvo sin cambios en la exportación de mantequilla y de maíz, y aumentó en la exportación de carne de vacuno, leche, queso, arroz y semilla de soya.

Por su parte, un estudio que empleó una muestra de 44 productos agrícolas, que constituían dos terceras partes y más de la importación agrícola total, pudo establecer que la importación intrazonal (7 437 millones de dólares en todo el período) constituyó el 24.2% de la importación total de los productos de la muestra (30 774 millones de dólares).

Mercado Común Centroamericano

Al suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica en 1958, y más tarde el Tratado General de Integración económica Centroamericana en 1960, los países procedieron con mucha cautela en cuanto al otorgamiento de los beneficios del libre comercio a los productos agrícolas. Algunos productos quedaron sujetos a convenios especiales, conforme lo dispone el Anexo A del Tratado General, y los granos básicos (maíz, arroz, frijol y sorgo) fueron objeto de un instrumento específico, el Protocolo Especial sobre Granos Básicos, conocido como Protocolo de Limón.

El Protocolo dispone la coordinación de las políticas y programas de abastecimiento y estabilización de precios de los granos mencionados. Además, contiene disposiciones sobre importaciones y exportaciones de los mismos, y crea un órgano no previsto en el Tratado General, la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios. La Comisión ha funcionado normalmente, lo cual no quiere decir que se hayan alcanzado los objetivos del protocolo. En particular, ha sido muy difícil contar con una política regional de estabilización de precios, pues en años recientes la disparidad de los mismos lo ha hecho prácticamente imposible. En cuanto al intercambio de granos básicos, debe considerarse que todos los países centroamericanos son productores de los mismos, y en consecuencia, son los déficits en el abastecimiento nacional los que dan origen al comercio dentro de la zona. En ese aspecto hay buenas experiencias. Sin embargo, las importaciones extrarregionales son muy superiores a las compras de la Región, lo cual pone de manifiesto la reciente insuficiencia de la producción centroamericana y la orientación al aprovisionamiento de países extra ALC que se ha visto reforzada en los últimos años con el auge de los programas de asistencia alimentaria de EE.UU. (PL 480, entre otros).

CARICOM

El tratado que crea la Comunidad del Caribe (1973) tiene un Anexo que establece el Mercado Común del Caribe, cuyo artículo 48 se refiere a la "Comercialización de productos agrícolas" y el artículo 49 a la "Racionalización de la producción agrícola". Conforme el primero, "Los Estados miembros acuerdan trabajar para la racionalización del comercio dentro del Mercado Común en ciertos productos seleccionados, teniendo especial cuidado en desarrollar la agricultura

de los países de menor desarrollo". A tal efecto, según lo dispone el artículo citado, la comercialización de aceites y grasas y otros productos agrícolas en tres distintos programas incorporados al Anexo, debe ser objeto de convenios específicos. El mismo artículo dispone: "El consejo puede hacer recomendaciones para el desarrollo del comercio agrícola entre los Estados Miembros.

La importancia concedida a la agricultura en el CARICOM se subraya por el hecho de que el artículo 10 del Tratado de Chaguaramas incluye entre las instituciones de la Comunidad el Comité Permanente de Ministros de Agricultura. A este Comité le corresponde formular las políticas, actividades y funciones necesarias para realizar los objetivos de la Comunidad, en conformidad con las funciones y atribuciones que el artículo 12 asigna a las instituciones comunitarias.

No obstante las disposiciones citadas, los resultados han sido insatisfactorios; ello con independencia de otras consideraciones, subraya lo difícil que es un manejo adecuado de los problemas del sector agrícola, en particular cuando tienen que articularse varios Estados. En el informe del grupo de expertos designado en 1980 por el Consejo del Mercado Común se expresa: "El sector agrícola ha tenido un rendimiento insatisfactorio y no ha estado realizando su verdadero potencial para contribuir al desarrollo económico. En muchos países la producción y las exportaciones han estado declinando, mientras las importaciones de alimentos se han expandido a una tasa elevada".

El informe indica que algunos de los problemas tendrán que ser abordados mediante políticas nacionales, como son las referidas a los precios, el mercadeo, la tenencia de la tierra y la prioridad que se otorga a la agricultura en el gasto público. "Pero las políticas regionales juegan también un papel sustancial para apoyar y complementar las políticas domésticas". El informe hace referencia a las posibilidades existentes de sustituir importaciones a nivel regional. "Pero no es suficiente el establecimiento de un régimen de comercio agrícola preferencial. Este debe ser apoyado mediante una infraestructura comercial regional, como son el transporte, la organización de la comercialización y sistema de información sobre mercados".

En 1985 se aprobaron nuevos acuerdos para estimular el comercio intrazonal de productos agrícolas, los cuales reemplazaron al Protocolo de Comercialización Agrícola, que era el mecanismo creado por el Tratado de Chaguaramas para regular dicho comercio. Los nuevos

acuerdos fueron aprobados por el Comité Permanente de Ministros de Agricultura del CARICOM y el Consejo del Mercado Común, y en julio de 1985 fueron aprobados por la conferencia de Jefes de Gobierno. Conforme las nuevas disposiciones, los Estados miembros del CARICOM están obligados a eliminar todas las barreras al comercio intrarregional para los productos agrícolas incluidos en un alista previamente convenida. Simultáneamente, quedaron obligados a elevar los aranceles a la importación desde terceros países, todo lo cual debería estimular la sustitución de importaciones.

El comercio intrarregional del CARICOM no ha llegado a constituir una proporción significativa de las exportaciones totales. En su mayor parte, está conformado por productos agrícolas. En efecto, entre 1981 y 1985, las exportaciones de productos agrícolas fluctuaron entre 20 y 80% de las exportaciones totales, según el país miembro (excepto en los casos de Antigua, Bahamas y Trinidad y Tobago, para los cuales esa proporción fue menor). Las importaciones de esos bienes se mantuvieron entre 20 a 70% en esos mismos años y países. La tendencia en el comercio de productos agrícolas muestra que, con el tiempo (1974 a 1984-85), crecen más las importaciones de origen de terceros países que las importaciones intrarregionales. A esa tendencia se agrega un aumento sostenido de las exportaciones de los países del CARICOM a terceros mercados, con lo cual el balance global resultante es de una creciente dependencia externa en ese tipo de bienes. En todo caso, como lo señala otra fuente para los años 1975, 1980 y 1985, las exportaciones totales tuvieron un valor de 3.0, 5.6 y 3.3 miles de millones de dólares, respectivamente. El comercio intrarregional constituyó, en su conjunto -en esos mismos años- 7.2, 6.3 y 8.5%, en el orden indicado.

A pesar de haber transcurrido más de 17 años desde su creación, el CARICOM mantiene como uno de sus problemas sin resolver el elevado monto de sus importaciones de alimentos (la llamada *food bill*), tal como se señaló en las últimas reuniones del SCMA (*Standing Committee of Ministers of Agriculture*) del propio CARICOM.

El Acuerdo de Cartagena

El Acuerdo de Cartagena dedica su Capítulo VII a la definición de objetivos y medidas para el sector agrícola; persigue, entre otras metas, garantizar la seguridad alimentaria de los países andinos y el abastecimiento oportuno del mercado de los países miembros. De conformidad con lo dispuesto en el Capítulo citado, debe contarse

con un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial; asimismo, deben armonizarse las políticas y coordinarse los planes nacionales del sector agrícola. El Programa deberá ser flexible y no compulsivo, a diferencia de los programas sectoriales industriales, en la versión original del Acuerdo de Cartagena, o los programas y los proyectos de integración industrial en el acuerdo modificado por el Protocolo de Quito (1987).

En una primera etapa (1970/75), la atención dispensada al sector agrícola tuvo baja prioridad, debido a que los esfuerzos de la Junta del Acuerdo y los gobiernos nacionales concentraron sus esfuerzos en la programación industrial, para completar la cual el Acuerdo fijaba plazos perentorios. Por otra parte, no parece que haya habido mucho interés en los gobiernos por avanzar en la dirección indicada por el Acuerdo. Sobre ese particular, las autoridades de la integración andina manifestaron: "La Junta puede estar equivocada, pero debe declarar que su trato con los organismos gubernamentales correspondientes le permite pensar que existe renuencia clara por parte de éstos para comprometerse en acciones de envergadura".

En una segunda etapa, de 1976 en adelante, se registró una mayor actividad, sin que se llegara a formular el programa previsto en el Capítulo VII del Acuerdo. "Sin embargo, debe hacerse explícito que dada la crítica naturaleza del sector, por su directo impacto en los sectores más pobres y menos atendidos socialmente, y por contradictorio que resulte a primera vista, las acciones ejecutadas hasta el presente, si bien auspiciosas, resultan aún preparatorias de las que sería necesario ejecutar para llevar a la solución de fondo los problemas de campo, tales como los Programas conjuntos de desarrollo agropecuario, la formulación de un plan indicativo o los sistemas comunitarios de comercialización".

Durante su primera década de existencia, el Acuerdo de Cartagena tuvo resultados bastante modestos en el comercio agrícola intrarregional. En el período 1969/79 dicho comercio creció a una tasa de 1% al año. En la presente década hubo una reducción sustancial del comercio intrasubregional agropecuario, debido a las dificultades cambiarias, lo que indujo a los países a sustituir importaciones de origen intrarregional.

En parte, la moderación de los resultados se ha explicado argumentando que los productos agrícolas de exportación andina (sobre todo café, banano y azúcar) son productos competitivos y no complemen-

tarios. "Este factor, aunado a la ausencia de una armonización de políticas, explica el escaso volumen del comercio entre los países miembros, que alcanza sólo 3.8% de sus exportaciones agrícolas, cifra ésta muy inferior al promedio latinoamericano".

"En menos de tres lustros el Grupo Andino aumentó sus importaciones de 87 a 92% del trigo que consumió; de 70 a 93% de la soya; del 15 al 68% de la cebada cervecera; de 5 a 42% del maíz duro, y de 11 a 17% de los lácteos". Parece obvio, en consecuencia, que ante este cuadro de tendencias el comercio agrícola dentro del Grupo Andino tiene poca relevancia. Ha crecido la dependencia del abastecimiento procedente de los países centrales, al tiempo que ha aumentado la exportación a estos mercados.

Existen, sin embargo, numerosas estimaciones sobre altos niveles de "comercio no registrado" (contrabando), que pondrían en evidencia la existencia de un potencial mayor para el intercambio, que no se explícita por la existencia de otros factores distorsionantes; la variabilidad de la política cambiaria y la frecuencia de "mercados paralelos de cambios" han sido señalados como principal fuente de distorsión.

Otras iniciativas

Existen otras iniciativas de integración, que se han fortalecido entre tres países de América del Sur (Argentina, Brasil y Uruguay). Son el "Acta de Integración" suscrita entre Argentina y Brasil en julio de 1986, que establece un programa de cooperación e integración entre esos dos países, y la llamada "Acta de Colonia", suscrita por Argentina y Uruguay en 1985, mediante la cual se renueva y ajusta el convenio Recíproco de Cooperación Económica (CAUCE), que estaba vigente entre ellos desde 1974, y sus protocolos de 1976.

Respecto del primero de esos acuerdos, los propósitos principales son incrementar el comercio bilateral, perfeccionar los medios de pago, buscar la mayor garantía en el abastecimiento alimentario y promover sectores estratégicos. También se da un nuevo impulso a las tareas de estudio de ambos sistemas económicos. En materia comercial, los trabajos se han iniciado con apoyo al intercambio de bienes de capital y armonizando la protección a esa actividad, que es decisiva para las economías de esos países. Respecto del segundo, representa un nuevo esfuerzo de cooperación en el cual los países se comprometen a impulsar aún más la integración entre ellos. a partir de

la ampliación de sus mercados recíprocos. Las modalidades utilizadas en este caso permiten el acceso de bienes de capital al mercado uruguayo y estímulos para que el Uruguay se beneficie del mercado argentino. Este es un caso que puede tomarse en cuenta, en las actuales circunstancias, para el diseño de la cooperación y la integración entre países de diferentes "tamaños" económicos.

En resumen, la evaluación de los resultados alcanzados por los procesos de integración subregional en el área agropecuaria, a 30 años de la creación de la ALALC, distan mucho de ser satisfactorios. Los flujos de comercio intrarregional, tras un primer período de auge, han tendido a estancarse y/o decrecer en favor de fuentes externas; se han registrado pocos avances en materia de coordinación de políticas comerciales y muchos menos en las cambiarias.

Las causas de esta situación son muy variadas; las hay tanto externas como internas a la Región. Si bien el proteccionismo agrícola en los PD, como ya se señaló, ha influido para sustituir oferta regional por excedentes subsidiados del Hemisferio Norte, también es claro que la agricultura no recibió mayor atención en el momento del diseño de los programas de integración subregional, cuando el énfasis del desarrollo económico se centraba en la industrialización sustitutiva de importaciones extrarregionales. Además, a pesar de los numerosos instrumentos normativos conducentes supuestamente a promocionar el intercambio agropecuario, son numerosos los casos en los cuales el comercio no registrado alcanza volúmenes relevantes; refleja con claridad la existencia de aspectos económicos jurídicos no contemplados, que impiden la manifestación del potencial comercial por los canales normales. La inestabilidad de la política cambiaria, y la coexistencia de "mercados regulados" y "mercados paralelos" de cambios con importantes "brechas" entre sí, aparecen cada vez más como factores clave a reconsiderar.

En la última sección se efectúan algunas recomendaciones sobre aspectos a tomar en cuenta para revertir esta situación. El desafío es muy grande, pues si bien existe en la casi totalidad de los países y de los foros subregionales una renovada vocación política por profundizar el proceso de integración, el contexto general a veces no contribuye a ello. En particular, los programas de ajuste impulsados por los OFI -adoptados por muchos países de la Región como única vía para acceder a recursos externos- han tendido a privilegiar procesos de "apertura y liberalización comercial a ultranza", que a menudo conducen de hecho a eliminar la "preferencia regional", base de la integración comercial.

La certeza sobre la conveniencia de la integración como estrategia de desarrollo a largo plazo contrasta con las presiones y necesidades de corto plazo, que a menudo tienden a privilegiar decisiones en el sentido contrario.

El proceso de integración comercial entre EE.UU. y Canadá –al cual México se acerca gradualmente–; la consolidación definitiva de la CEE como “Mercado Común” en 1992, y los procesos integratorios en el Sudeste asiático, son claros indicios de que el aumento de la capacidad negociadora, la escala económica y la definición de “espacios de competencia y especialización mayores y acotados”, son aspectos centrales de las estrategias de desarrollo a largo plazo en los países más desarrollados del planeta. La voluntad de los países de ALC de avanzar en esa misma dirección contrasta, hasta ahora, no sólo con las “contradicciones del corto plazo” sino también con la dificultad para coordinar aspectos de la política macroeconómica.

3. Los foros internacionales de regulación y negociación del comercio mundial de productos agrícolas

Los Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos (AIPB)

Los países de la Región participan en varios AIPB cuyo objetivo principal ha sido la estabilización de los precios. Además, se ha buscado la estabilización del ingreso por exportaciones y el crecimiento a largo plazo. Hay una discrepancia de fondo en cuanto a los precios que se desea obtener; mientras los países en desarrollo se refieren a “precios justos y remunerativos” y a “precios base” que no se debería violentar, los países industrializados se oponen a lo anterior y proponen limitarse a reducir las fluctuaciones en el corto plazo, en torno a una tendencia determinada por el mercado.

La estabilización de los precios se ha tratado de conseguir mediante existencias reguladoras de los productos pertinentes, ya sea que las existencias las administren los AIPB o que se trate de existencias nacionales coordinadas internacionalmente. Asimismo, se han utilizado las cuotas de exportación, que en algunos AIPB complementan el papel de las existencias reguladoras (caso del cacao) y en otros constituyen el único mecanismo empleado (caso del café), o bien las cuotas constituyen el mecanismo principal y tienen como complemento las existencias reguladoras internacionalmente coordinadas (caso del azúcar).

La historia reciente de los AIPB es bastante desalentadora, pues se ha rehusado incluir o sea han eliminado las cláusulas económicas, de modo que en la práctica simplemente proporcionan un marco para la consulta entre países productores y consumidores, y algunas otras actividades (investigación, ampliación del comercio).

En el seno de la UNCTAD, mediante la Resolución 93 (IV), se aprobó en 1976 el más importante de los AIPB, que es el Programa Integrado para los Productos Básicos, el cual deberá apoyarse en un Fondo Común destinado a financiar existencias reguladoras. No obstante las esperanzas cifradas en el PIB cuando se estableció, no ha sido posible cumplir sus objetivos. Los países industrializados se oponen a regular "las fuerzas del mercado" mediante acciones internacionales. Por su parte, el Fondo Común no había podido operar por falta de recursos, ya ha empezado a hacerlo con las ratificaciones de la Unión Soviética y algunos países en desarrollo. Esto ofrece una nueva esperanza. Las facilidades financieras se otorgan en préstamo o a título de donaciones, por intermediarios o directamente a organismos internacionales especializados en productos básicos.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

El SGP establece el acceso libre de derechos a los mercados más importantes. El SGP de Estados Unidos, que debía expirar en 1986, fue prorrogado hasta 1993; sin embargo, después de la aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 ha dejado de ser un instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de estos países (los países beneficiarios más avanzados) para transformarse en un mecanismo de negociación, con el fin de obtener concesiones comerciales.

De acuerdo con la ley citada, los productos más competitivos de los países beneficiarios serían excluidos del SGP, a menos que estos estuvieran dispuestos a hacer concesiones a Estados Unidos. Esta nueva negociabilidad del SGP está dirigida fundamentalmente a los llamados países de reciente industrialización, entre los cuales algunas veces se incluye a México y a Brasil, y en otros casos se incluye también a Argentina. No hay reglas específicas para determinar cuáles son los productos más competitivos; la calificación se la reserva el gobierno norteamericano, cuyo objeto es conseguir una reducción de derechos de aduana de los países beneficiarios o que se otorguen concesiones comerciales a Estados Unidos.

En la revisión bianual del SGP que debe hacer el Presidente de los Estados Unidos, se decidió que ocho países eran competitivos en la exportación de 290 productos, los cuales fueron excluidos del SGP. La determinación presidencial afecta particularmente a México y Brasil, que perderán el tratamiento preferencial para exportaciones por valor de 244 y 266 millones de dólares, respectivamente, en términos del comercio de 1986.

Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC)

El SGPC constituye un mecanismo de reciente creación para ampliar la cooperación Sur-Sur. En el largo plazo se orienta a la creación de empresas multinacionales de producción y comercialización. La Región debe tener una activa participación en las futuras rondas de negociaciones sobre intercambio de concesiones en el marco del SGPC. Cuando se creó el mecanismo en 1986, al aprobarse la Declaración de Brasilia, 39 países dirigieron a 63 países sendas "listas de solicitudes" referentes a productos en las cuales se deseaba obtener concesiones comerciales. Las listas incluían más de 1200 productos. Los convenios que se suscriban deberán incluir no sólo concesiones arancelarias y no arancelarias, sino también formas de comercio compensado (trueque) y, en la medida de lo posible, deberían sentar bases para arreglos comerciales de largo plazo. El SGPC puede servir, asimismo, para establecer la cooperación en materia de transporte y comunicaciones, información comercial y otros medios modernos que facilitan el comercio, para lo cual se debería promover las consultas entre las autoridades correspondientes.

Las negociaciones comerciales multilaterales del GATT

Las negociaciones comerciales multilaterales que se inauguraron con una Declaración de los Estados Unidos, la CEE y el Japón en 1973, y concluyeron en noviembre de 1979, conocidas como Ronda de Tokio, constituyen el antecedente más inmediato de las negociaciones que se acordó realizar en la reunión del GATT en Uruguay en 1986.

La Ronda de Tokio incluyó negociaciones sobre agricultura, centradas en los productos de mayor interés para los países desarrollados: cereales, carne de bovino y productos lácteos. En relación con estos

últimos se establecieron las bases de un Acuerdo Internacional de Productos Lácteos, y en cuanto a la carne se concluyó un Acuerdo Relativo a la Carne de Bovino.

La Ronda Tokio tuvo resultados frustrantes para los países en desarrollo, pues fueron los temas de interés para los Estados Unidos y la CEE los que predominaron en las negociaciones. Solamente en alguna medida quedaron reflejados los puntos de vista de los países en desarrollo en cuanto al acuerdo lácteo y en las negociaciones que tuvieron lugar en el subgrupo de cereales. Además, la Declaración de Tokio se incluyó un párrafo alusivo a los productos de interés para estos países, y en 1975 se organizó el Grupo de Productos Tropicales. Como balance, las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiaron muy poco de la reducción general de tarifas acordada en la Ronda de Tokio, pues sólo en algunos casos se incluyeron las exportaciones tradicionales del Tercer Mundo. Productos y subproductos del café, cacao, caucho, semillas vegetales, hortalizas, frutas y tabaco, que constituyen una proporción considerable de las exportaciones del Tercer Mundo, todavía enfrentan barreras comerciales importantes en los países industriales.

Más aún, después de la Ronda Tokio las barreras no arancelarias a las exportaciones destinadas a Estados Unidos se elevaron en más del doble y las de la CEE aumentaron 389%. Además, las exportaciones agrícolas a los países desarrollados están sujetas a barreras no arancelarias en proporción mucho más alta que las exportaciones industriales.

En Punta del Este, Uruguay, se celebró en setiembre de 1986 un período extraordinario de sesiones de los ministros de los 92 países que integran el GATT, los cuales acordaron realizar la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda Uruguay).

En tal sentido, pese a las dificultades por lograr la liberalización comercial, en la reunión realizada en Ginebra en abril de 1989 se obtuvieron avances importantes; se reafirmó el compromiso (si bien a largo plazo) de eliminar las trabas vigentes al juego de mercados en el comercio agrícola internacional. En particular, se acordó poner en práctica un primer tramo de acuerdos no más allá de 1991, adelantar propuestas operativas sobre varios temas decisivos con tope en diciembre de 1989 y acordar, antes de fines de 1990, la naturaleza completa del plan de liberalización, incluyendo especificación de fechas límites para poner en ejecución sus varias etapas. Los países

industrializados quedaron comprometidos a no introducir nuevas restricciones. En esos acuerdos se comprometieron salvaguardas de interés para los países en vías de desarrollo; además, se obtuvieron algunos avances en normas sanitarias y se reconocieron logros en las negociaciones sobre productos tropicales.

La propuesta sometida por EE.UU. a la Comisión Agrícola en octubre pasado constituye otro paso importante, pues ratifica el avance concreto hacia la liberalización del comercio agrícola por parte de uno de los principales actores de la Ronda Uruguay.

4. Perspectivas del comercio agrícola y orientaciones para su reactivación

Las políticas agrícolas y comerciales que aplican los países desarrollados han implantado un complejo sistema de comercio administrado, han promovido una producción agrícola protegida y sustitutiva y han generado excedentes de producción que se comercializan con fuertes subsidios, con depresión de los precios mundiales de los productos agropecuarios.

Las perspectivas del comercio agrícola dependen en alto grado, por consiguiente, de lo que ocurra y se decida en los países de la OCDE. Por tanto, las perspectivas están relacionadas funcionalmente con una reducción del proteccionismo en esos países, con los cambios que ocurran en sus patrones de consumo, con la eventual producción de sustitutos de los productos naturales en virtud del cambio tecnológico y con las actividades que los países de ALC asumirán ante esos escenarios posibles.

En particular, la nueva Ronda Uruguay del GATT permite, por primera vez desde la creación de ese organismo, la discusión sobre reformas significativas del comercio agrícola mundial.

Las posibilidades de reducción del proteccionismo agrícola en la OCDE están estrechamente vinculadas a una eventual liberalización del comercio agrícola, la cual se encuentra en avanzada discusión -como ya se señaló en la Ronda Uruguay del GATT-; los avances logrados en lo que va de la Ronda, y los altos costos fiscales y sociales que estas políticas generan a los PD, permiten poner cierto optimismo en el desenlace de la misma.

Las propuestas bajo análisis del Grupo de Negociaciones Agrícolas –el cual se limita fundamentalmente a cultivos de clima templado y al azúcar– incluye cambios de políticas en 4 áreas: acceso a mercados; exportaciones; políticas internas y medidas sanitarias. Más concretamente se plantea la eliminación total de los subsidios a la exportación en 5 años; discriminación de las medidas de sostenimiento interno de precios en 10 años (cambiando políticas de sostén que tienen efectos sobre los volúmenes de producción por otras orientadas directamente a sostener los ingresos de los agricultores), eliminación de barreras no tarifarias, sustituyéndolas por aranceles que, a su vez, se reducirán en 10 años, e instalación de nuevos procedimientos, medidas y mecanismos de “auditoría” sanitaria, conducentes a evitar la imposición de barreras artificiales al comercio agrícola.

Sin embargo, vale señalar que esos avances fundamentales se concentran, sobre todo, en los productos –granos, carne, azúcar– de clima templado, en los cuales los PD han pasado a ser fuertes exportadores y cuyas políticas internas les ocasionan elevados costos. Las negociaciones en lo referente a productos tropicales –muchos de los cuales han estado sujetos a AIPB, hoy sumamente frágiles– no han avanzado con la misma velocidad y el desenlace es más dudoso. También en este caso la situación estructural es diferente: los PD son sólo consumidores, existen aún múltiples acuerdos preferenciales con ex colonias, y para algunos de ellos se observa una tendencia declinante del consumo en virtud de cambios estructurales en la dieta.

La participación de los países de ALC en los foros de negociación internacional, así como el diseño de políticas internas que mejoren la competitividad de las exportaciones tradicionales y promuevan fuertemente la diversificación de la oferta agropecuaria, son aspectos centrales a considerar para posibilitar escenarios más favorables para las exportaciones agrícolas regionales.

Las acciones a tomar por parte de los países de LC son numerosas; puede agrupárselas en torno a varios temas genéricos que deben concentrar los esfuerzos conjuntos de los países en los próximos años, particularmente en algunos foros a los cuales debe prestarse atención preferente. Tal es el caso de la Ronda Uruguay. Los temas primordiales, en los órdenes internacionales y regionales, son los siguientes:

- i. Liberalización del comercio agrícola, asegurando la aplicación del trato diferenciado y más favorable de los países de la Región, principio ya aceptado en la Ronda Tokio y ratificado en la Ronda Uruguay.

- ii. **Cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT, que se refiere al compromiso de statu quo y posterior desmantelamiento de las medidas que restringen o distorsionan el comercio.**
- iii. **Eliminación de los subsidios al comercio exterior de productos agrícolas, cuestión a la que debe concedérsele la más alta prioridad.**
- iv. **Sostenimiento de precios mediante acuerdos internacionales entre productores y consumidores en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos.**
- v. **Ampliación del acceso de productos agrícolas a los mercados de los países desarrollados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias, y oposición a toda acción que tienda a modificar o debilitar su condición de instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de los países de América Latina y el Caribe.**
- vi. **Incremento del comercio intrarregional de productos agrícolas, con reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el intercambio, en cumplimiento de lo que al respecto disponen los convenios de integración, así como los acuerdos específicos que se suscriban, como es el caso de la Resolución 15 del Consejo de Ministros de la ALADI (marzo 1987), cuya finalidad es la recuperación y expansión del comercio. Como lo anterior no debe afectar las exportaciones agrícolas al mercado mundial, la ampliación del comercio intrarregional será correlativa del incremento de la producción, con el consiguiente beneficio para el empleo y la autosuficiencia regional.**
- vii. **Elaboración de estrategias conjuntas que permitan utilizar el poder de compra de la Región para mejorar el acceso de sus productos de exportación al mercado internacional.**
- viii. **Fortalecimiento de los sistemas de financiamiento y de pagos de los distintos esquemas de integración, como una de las principales acciones que permitirán la reactivación del comercio intrarregional y, en general, de los convenios de integración. Sin resolver ésta y otras cuestiones operativas fundamentales, toda resolución y acuerdo sobre integración, en particular sobre comercio agrícola, quedará en el nivel declarativo.**

Para que pueda diseñarse un programa de acción que cubra tanto los aspectos ligados al acceso a mercados como al del comercio intrarregional, es necesario –aunque sea sólo para efectos de la consideración de los temas– que se parta de una primera distinción general: las acciones y mecanismos relacionados con el comercio de América Latina y el Caribe con el resto del mundo, o sea el intercambio “hacia afuera”, y las que se refieren al comercio intrazonal o intercambio “hacia adentro”.

En las relaciones comerciales “hacia afuera” ya han quedado claros los principales problemas a que se enfrentan los productos agrícolas, tales como el impacto de las políticas agrícolas de los países desarrollados, la condicionalidad en el financiamiento externo, las fuertes limitaciones tecnológicas, la erosión de las ventajas comparativas y otros más. En esa misma esfera están los problemas relacionados con los acuerdos y negociaciones internacionales sobre aspectos agrícolas, en cuyos foros aún persisten divisiones y limitaciones de tal naturaleza en los países de América Latina y del Caribe que resulta difícil elaborar un plan de acción coherente y políticamente estable.

A lo anterior se agregan –para reducir la capacidad de maniobra conjunta– los distintos problemas estructurales de que adolece el sector agrícola en la Región, a los cuales se hace referencia en otras partes de este trabajo.

En tanto se alcanzan las principales decisiones y modalidades de acción en esos ámbitos básicos y sustantivos, podrían sistematizarse muchas de las sugerencias consideradas en variados foros en donde ya han empezado a emanar propuestas y sugerencias de cooperación e integración, para elaborar un programa de acción –de aplicación inmediata y emergente– que tenga a su cargo las innumerables necesidades de una acción mancomunada frente a la Ronda Uruguay del GATT y la elaboración de posiciones firmes y claras en otros organismos y mecanismos internacionales de negociación o elaboración de acuerdos en lo que a la política agrícola se refiere. Principalmente, es necesario contar con los organismos especializados de apoyo a las tareas de los países latinoamericanos y del Caribe en materia agrícola, para que inicien de inmediato los estudios que se ameriten para atender los principales problemas que se avecinan y que afectarán de manera significativa al sector agrícola.

Finalmente, conviene que pueda establecerse a la brevedad posible un grupo latinoamericano y del Caribe, al más alto nivel técnico

posible, para que en corto plazo ofrezca a los países una visión objetiva y clara de las verdaderas raíces del estancamiento de los procesos de integración tradicionales en este Continente, y de las bases sobre las cuales podrían adoptarse un programa (de aplicación inmediata) para impulsar una nueva integración del sector agrícola en sus diversos aspectos y modalidades.

Resulta además necesario que en el contexto internacional se realicen esfuerzos más amplios para evaluar y orientar acciones relacionadas con el aprovechamiento de otras alternativas, a la luz de sus alcances, naturaleza y condicionalidades políticas. En ese caso se encuentran, por ejemplo, la iniciativa de la Cuenca del Caribe (la cual está por iniciar una nueva etapa) y las más recientes modalidades de corte similar aprobadas por Canadá.

Debe también recordarse, nuevamente, la necesidad de evaluar a fondo el efecto que tiene para América Latina y el Caribe la actual versión del Acuerdo de Lomé, y en especial sus efectos de acceso de mercado diferenciado y preferencial, a la luz de los acontecimientos de la Ronda Uruguay del GATT y del Acta Unica de modificación del Tratado de la Comunidad Europea, que se espera rinda sus frutos plenamente a partir de 1992.

C. LA MODERNIZACION INSTITUCIONAL

El papel del Estado en el desarrollo es un tema central del debate ideológico y político contemporáneo en la Región. Inserto en el contexto general de la crisis de los años ochenta, este debate suele dejar de lado los argumentos racionales; muchas veces se pasan por alto cuestiones relevantes por su relación con las nuevas estrategias que los países de la Región deben adoptar.

Esta sección explora el tema y presenta los ejes en torno a los cuales se produce el debate. Esto permitirá identificar elementos para el diseño de acciones que lleven a una mejor comprensión de los aspectos institucionales que inciden sobre la agricultura, con el fin de lograr una mayor efectividad de las instituciones públicas y para que la cooperación técnica multilateral dirigida a la modernización institucional se encuadre de manera acertada.

1. La agricultura y el Estado: necesidad de un nuevo sector público para la nueva estrategia

Para que la agricultura pueda contribuir a la reactivación y al desarrollo económico, es necesario poner en marcha un proceso de modernización y diversificación, lograr un mejor aprovechamiento de sus eslabonamientos con otros sectores y definir una adecuada política de inversiones y de desarrollo de la capacidad tecnológica, con atención a la preservación de recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

En este documento se ha señalado en forma reiterada que la capacidad de definir y ejecutar políticas sectoriales, junto a la de participar de manera activa en el diálogo conducente a definir políticas macro, constituye un punto vital para lograr este potencial de contribución de la agricultura. Surge allí un primer papel para el Estado, en el cual corresponderá lograr la plena participación de grupos privados.

Pero la participación del Estado llega más allá de la formulación de políticas. Si la modernización de la agricultura constituye un requisito para retomar la senda del progreso económico y social, su viabilidad demanda cambios en ámbitos que le son ajenos pero que afectan sus perspectivas de crecimiento, la estructura de producción y la competitividad internacional. Entre otros, se cuentan la capacidad y operatividad de la infraestructura de transportes y portuaria, la estructura de comercialización interna y externa, la producción industrial de insumos y maquinaria, la calidad de los servicios al agricultor y la eficacia de los mecanismos organizativos vinculados a la producción, transformación, distribución y comercialización de productos agrícolas.

El Estado participa en todas esas actividades, ya sea por medio de la producción de bienes y servicios, ya por medio de la regulación, la promoción o la intervención directa en los mercados y en el establecimiento de las condiciones bajo las cuales se realizan esas transacciones.

Dada esa participación múltiple del Estado, el éxito de la nueva estrategia depende no sólo de los contenidos de política que se adopten, sino también de la coherencia de todas las decisiones y de la efectividad de las acciones estatales en las distintas instancias de regulación, intervención y producción de servicios.

Los aparatos públicos deben, en esas condiciones, satisfacer las aspiraciones de eficacia, de respuesta a las demandas sociales y de creatividad para aprovechar las oportunidades y superar las restricciones que caracterizan la punto de partida. *Para que puedan estar a la altura de este desafío se impone una profunda modernización del sector público agropecuario.*

El aumento de demandas sociales y la limitada capacidad actual del Estado en América Latina y el Caribe, llevan a la convicción de que se requiere una transformación institucional para promover y apoyar el cambio en la agricultura. El proceso de consolidación democrática por el cual atraviesa la Región y la crisis económica en curso, constituyen el trasfondo de esta realidad que, a su vez, abre oportunidades para encarar un replanteo profundo.

El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones industriales otorgó al Estado un papel sumamente activo, puesto de manifiesto en una multiplicidad de instrumentos y funciones. Con el tiempo, ese aparato estatal fue víctima de un gigantismo que a menudo avanzó sobre áreas de competencia de la actividad privada y, si bien durante un período la acción estatal actuó como motor de la economía (mediante la inversión y el gasto público), concluyó generando agudos déficits fiscales y distorsionando los incentivos al sector privado; se llegó así a la paradoja actual de un Estado grande pero débil.

Las demandas dirigidas a su modernización tienen origen en la evidencia de que las estructuras y los modos de funcionamiento de las organizaciones públicas ya no son aptas. A partir de la crisis, las condiciones exigen contar con un Estado diferente, más flexible, abierto a la representación de los actores sociales, que estimule la creatividad de la sociedad, descentralizado e innovador. Hacia el logro de esos atributos deben dirigirse los esfuerzos de modernización y transformación institucional.

La crisis ha agudizado los principales problemas de los sectores públicos de la Región, entre los cuales conviene señalar:

- Las restricciones del marco económico general, que dejan escaso margen de maniobra para la definición de prioridades y el diseño de políticas específicas.
- La concentración en el manejo de un número limitado de variables (el equilibrio macroeconómico), con postergación de las dimensiones estructurales y la visión de largo plazo de la economía.

- La consideración de aspectos referidos a la capacidad de ejecución y la calidad de los servicios prestados a causa de las urgencias por reducir el gasto global.
- El deterioro de la capacidad técnica del sector público por la inadecuación de las estructuras, los escasos recursos y las inadecuadas metodologías para la planificación y el análisis de políticas.
- El deterioro que el desfinanciamiento estatal causa en el ritmo y nivel de la inversión pública y en los niveles salariales de los agentes, con la erosión consecuente de las funciones de supervisión, control y "poder de policía" estatal (que, en el caso de la evasión fiscal, realimenta las restricciones).
- El empobrecimiento de la capacidad de ejecución por la pérdida de recursos humanos y por el deterioro y falta de mantenimiento de la infraestructura material.
- El desfase entre sistemas organizativos y normas jurídicas ya inadecuadas, así como la creciente complejidad institucional que resulta del propio desarrollo (tales como aumento de relaciones intersectoriales, aparición de nuevos agentes y organizaciones privadas).

Por otro lado, el contexto socio-político impone también restricciones para un proceso de transformación estatal ordenado; en efecto, la "explosión de demandas sociales" desborda la capacidad de respuesta estatal; la atención urgente a las demandas de grupos sociales menos favorecidos obliga a la asignación de funciones a aparatos no adecuados para estas funciones, y la emergencia de nuevos actores sociales introduce crecientes problemas de atención y articulación regional en numerosas instituciones. Como consecuencia, el Estado se encuentra sometido a tensiones permanentes vinculadas tanto a la orientación de sus políticas como a la calidad de la ejecución de las mismas.

La insatisfacción generalizada con respecto al papel del Estado se debe no sólo a los efectos de la crisis y del proceso de democratización, sino también a las grandes cuestiones referidas a un Estado que alcanzó los límites de sus propias capacidades en sociedades que agotaban su modelo de desarrollo.

El actual debate se centra alrededor de los siguientes problemas:

- a. **La gobernabilidad:** un Estado centralizado y cerrado a la participación no se ha adaptado para enfrentar la creciente complejidad social. Construido para operar en una situación estructural diferente, está desbordado en su capacidad para atender los múltiples y diferenciados reclamos de la sociedad actual. Un mayor desarrollo institucional es fundamental para una mejor articulación entre las decisiones y acciones estatales y las necesidades y expectativas de los múltiples actores sociales.
- b. **La legitimidad:** el accionar estatal es cada vez más dependiente del consenso social y político que le brinde legitimidad. Por un lado, la consolidación democrática establece numerosos mecanismos institucionales de representatividad popular que controlan la acción estatal en el marco de la legitimidad jurídica; por otra parte, la creciente participación pone constantemente en discusión la legitimidad de la acción estatal en cuanto a la equidad de sus intervenciones y las prioridades en la asignación de recursos y esfuerzos públicos; finalmente, la legitimidad del Estado en el desempeño de una serie de funciones es también objeto de debate: las discusiones sobre temas tales como privatizaciones, descentralización y congestión giran alrededor de esa problemática.
- c. **La efectividad:** el debate sobre la ineficacia de la acción estatal se relaciona con el punto anterior. Debates sobre la gestión de los servicios, sobre la asignación de inversiones, etc., son exacerbados por las restricciones económico-financieras que impone la crisis.
- d. **La capacidad innovadora:** el gigantismo y la rigidez son dos atributos completamente disfuncionales para la situación de crisis. Las estrategias institucionales deben crear cualidades dinámicas en la administración pública. La creatividad, la flexibilidad y la capacidad de cambio oportuno y dinámico son atributos que las actuales circunstancias exigen al aparato público.

2. El papel del Estado y la agricultura: antecedentes, situación actual y desafíos

Para determinar la orientación, profundidad y modalidad de los cambios que es necesario introducir en el Estado es preciso partir de

una comprensión de la génesis de las deficiencias actuales, así como identificar y evaluar los factores críticos susceptibles de manipulación, los obstáculos y las limitaciones a enfrentar.

La modernización del sector público tiene consecuencias sobre la distribución del poder social. Por ello genera resistencias importantes; la modernización es básicamente un problema de ingeniería política, por cuanto implica la redefinición de los procesos de decisión en torno a las políticas públicas y cambios en quienes participan. Una revisión del proceso histórico de construcción de los aparatos estatales en su relación con la agricultura en América Latina y el Caribe brinda un marco analítico para la formulación de un diagnóstico adecuado de la situación actual, cuyas características se reseñan en esta sección.

a. La construcción de las organizaciones públicas del sector agropecuario.

Inicialmente, la creación de los Ministerios de Agricultura fue la consecuencia lógica del peso preponderante que este sector de actividad tenía en el total de la actividad económica de las sociedades y, en particular, en su papel relevante como el sector con mayor inserción en la economía internacional.

Durante la década de los años treinta, los Ministerios de Agricultura agregan a sus funciones tradicionales una serie de políticas de regulación, precios y comercialización; generan, en algunos casos, nuevas instituciones autónomas. Entre los cuarenta y los cincuenta, el fortalecimiento de los departamentos y servicios de sanidad vegetal y animal, así como la creciente preocupación por las políticas de crédito sectorial y comercialización, son los elementos que agregan funciones y también instituciones al sector público agropecuario. La década de los años sesenta ve aparecer la preocupación por la investigación y transferencia tecnológica como una prioridad sectorial, con el consiguiente establecimiento de organismos especializados; finalmente, en los setenta y los ochenta, las preocupaciones por la pobreza rural y los problemas de estructura agraria ven aparecer una serie de organismos orientados a problemas de reforma agraria, colonización y desarrollo rural en la mayor parte de los países de la Región. El resultado de ese proceso de progresiva incorporación de funciones fue la creciente diferenciación de unidades, el surgimiento de ámbitos especializados y fuertes tendencias a un proceso de dislocación de la capacidad estatal para llevar adelante acciones integradas y coordinadas.

b. Las características actuales de la organización del Estado en relación con la agricultura.

La realidad sectorial y el aislamiento, la fracturación por un exceso de diferenciación institucional, la concentración de la capacidad decisoria, la distinta naturaleza de las entidades y la escasez de ámbitos para la concertación son las características principales de los sectores públicos agropecuarios. Esas características se han reforzado y han reducido la probabilidad de coherencia en la ejecución de las políticas; asimismo, han alimentado la dispersión de esfuerzos y la feudalización institucional.

c. La participación social y el sector público agropecuario.

Existe una limitada presencia de mecanismos institucionales por medio de los cuales se articulen las demandas de los actores económicos significativos del sector agropecuario con respecto al aparato estatal. Por cierto, buena parte del problema se encuentra también en la escasa representatividad de muchas organizaciones corporativas, en las cuales sólo la cúpula interactúa con las autoridades. Esa ausencia de participación trae consecuencias sobre la viabilidad de cambio institucional, pues limita la obtención de consensos amplios para emprenderlos.

d. Las actuales características de la gestión estatal.

Además de las deficiencias apuntadas en la organización estatal, es necesario señalar una serie de características que califican la gestión pública en la mayor parte de los países de la Región. En particular, cabe enfatizar las siguientes deficiencias: debilidad en las unidades de formulación de políticas; escasa capacidad adaptativa; rigideces en la administración de los recursos; tecnologías administrativas inapropiadas.

Esas características no son privativas de los sectores públicos agropecuarios. Lamentablemente, caracterizan a buena parte de los aparatos estatales en todos sus sectores y son consecuencia de la creciente inadaptación de los organismos a las demandas que impone el proceso de modernización productiva y de democratización política.

e. Los desafíos y las oportunidades para la modernización institucional.

Las limitantes mencionadas contrastan con las oportunidades y desafíos a la modernización institucional que la crisis actual ha generado. En efecto, es posible identificar una serie de factores que permiten, por primera vez en largos años, obtener consenso y apoyo para iniciar procesos profundos de reforma institucional; entre los principales, es necesario señalar:

- El clima social propicio: a causa del manifiesto deterioro de la calidad de los servicios estatales, las fuerzas sociales se manifiestan claramente interesadas en promover cambios.
- El aumento en el interés social por la agricultura: la creciente interacción e interdependencia de la agricultura con otros sectores crea, a su vez, mayor consenso en diversos grupos de actores sociales para favorecer cambios en el sector público agropecuario.
- Las nuevas condiciones para devolver funciones estatales a la sociedad civil: la cada vez mayor importancia de la participación de las organizaciones de productores y campesinos y de las organizaciones no gubernamentales, permiten auspiciar el traspaso de funciones estatales a grupos de la sociedad civil.
- La experiencia de las organizaciones internacionales de financiamiento y cooperación técnica: tanto las organizaciones de cooperación técnica multilateral como los principales bancos internacionales reconocen la importancia del fortalecimiento y construcción institucional; existen para ello mayores recursos financieros y técnicos que permiten emprender ese tipo de procesos en la Región.

3. Recomendaciones para la modernización del Estado y el fortalecimiento institucional

La modernización institucional exige la adopción de una estrategia que logre aumentar la capacidad de orientación y conducción de la reactivación y desarrollo de la agricultura. Eso implica elegir acciones que permitan incrementar la legitimidad de las intervenciones estatales, mejorar su efectividad y establecer una capacidad innovadora en

el sector público agropecuario, en consonancia con las demandas de la nueva situación internacional y de los procesos de democratización.

A partir de lo anterior, es posible identificar *lineamientos para la acción* en los siguientes ámbitos y tópicos ligados a la modernización institucional.

- La redefinición del papel del Estado.
- El mejoramiento de la capacidad del sector público agropecuario.

En lo que respecta a la redefinición del papel del sector público, el debate actual incorpora opciones tales como la desestabilización de actividades y su traspaso a la comunidad, ya sea al sector privado empresarial o a formas cooperativas; la desregulación, con el fin de abatir barreras que impiden el acceso a ciertas actividades monopolizadas por el sector público; la racionalización de actividades estatales con el fin de focalizar esfuerzos en áreas estratégicas y abandonar otras actividades a otros agentes. En la agricultura y sus sectores conexos, este debate se plantea en muchos países de la Región.

El mejoramiento de la capacidad del sector público agropecuario para formular, ejecutar y evaluar políticas, hace necesario revisar en profundidad los tradicionales métodos de la planificación y permitir incorporar nuevos contenidos a las políticas. El análisis de los contextos (internacionales y nacionales; económicos, políticos, sociales y culturales) es un requisito esencial para el mejoramiento de la capacidad de formular adecuados diagnósticos y, consecuentemente, políticas acertadas. Los atributos principales a lograr son la flexibilidad, la apertura y la orientación hacia el largo plazo con una visión estratégica.

El diseño de nuevos mecanismos de articulación con el sector privado reconoce, como elemento de partida, la efectiva descentralización de funciones otrora exclusivas del sector público en numerosos agentes privados. Así, en materia tecnológica, son numerosos los procesos en los cuales asociaciones de productores, cooperativas y otros agentes privados de la producción generan tecnologías o colaboran y pueden ampliar esos campos de colaboración con los organismos públicos de investigación. Igualmente, en las áreas de comercialización interna y externa se han establecido procesos de colaboración y progresiva privatización de servicios.

El Estado puede y debe identificar nuevas áreas en las cuales las condiciones permitan el traspaso o la coordinación complementaria con el sector privado.

Un largo proceso de descentralización de las instituciones públicas y la promoción de la participación social caracteriza a buena parte de los países; sin embargo, en muchos otros estos procesos son aún muy incipientes y conspiran contra la necesaria modernización institucional. Junto al esfuerzo de delegación y descentralización de las organizaciones públicas de los gobiernos centrales, es necesario promover un nuevo papel a los gobiernos regionales y municipales, con el propósito de aumentar el grado de descentralización y discusión de los problemas en la base de la sociedad.

Finalmente, el mejoramiento de la capacidad de gestión del sector público agropecuario lleva a puntualizar algunas lecciones obtenidas de la experiencia histórica sobre reformas administrativas en la Región. Entre ellas, es necesario apuntar que todos los esfuerzos de tipo global, reformas macroestructurales, capacitación masiva de funcionarios, modificaciones normativas, etc., han fracasado rotundamente; parece mejor fortalecer instituciones situadas estratégicamente (por ejemplo: las oficinas de mayor acervo de conocimientos y experiencias permiten pensar que, con un adecuado contexto de políticas y decisiones a los más altos niveles, es posible introducir mejoras significativas en la gestión estatal).

En lo que respecta a los *instrumentos para la acción*, la construcción de capacidad analítica y el aprovechamiento de la cooperación técnica aparecen como dos aspectos de importancia.

Construcción de capacidad analítica

La capacidad analítica no sólo se refiere a los órganos del Estado con especialización en esta temática o en la formulación de políticas. La mayor contribución social sería la diseminación de esa capacidad, de tal manera que universidades, centros de investigación y distintos actores sociales tengan recursos para evaluar la problemática institucional, generar demandas políticas para su superación y hacer aportes a su resolución.

De igual manera, las agencias de financiamiento y de cooperación técnica deben construir su propia capacidad al respecto, en particular

si se tiene en cuenta la experiencia acumulada por medio de proyectos de inversión o de intentos de transferir aptitudes técnicas que han fracasado por no haber considerado la problemática institucional.

Esas actividades consisten en el intercambio de experiencias, la creación de instancias para la reflexión, la realización de estudios y el análisis y la evaluación sistemática de procesos de modernización y de desarrollo institucional.

a. El intercambio de experiencias

- i. La comparación de los modelos institucionales para la ejecución de las estrategias de desarrollo y de políticas puede resultar muy útil. En distintos ámbitos de política los países han adoptado modelos institucionales semejantes, aunque las condiciones enfrentadas y los objetivos que deben satisfacerse difieren de manera considerable. De esa confrontación puede surgir un aprendizaje que alimente los procesos de decisión y una mayor conciencia de la importancia de la dimensión institucional para explicar los distintos impactos de las políticas.
- ii. Esa comparación es extremadamente útil para el rediseño de las funciones estatales. En particular, las experiencias de privatización de servicios, de emprendimientos conjuntos con el sector privado y de acciones cooperativas multinacionales pueden ser objeto de análisis comparado. El aprendizaje resultante puede economizar esfuerzos, evitar errores y concentrar la atención en las áreas con mayor potencial para el cambio.
- iii. Distintos ámbitos de política enfrentan problemáticas organizacionales semejantes. En tal sentido, los estudios comparativos pueden aportar elementos de gran relevancia para la superación de esos problemas.

b. La capacitación

- i. La capacitación constituye un instrumento fundamental para adecuar el funcionamiento del Estado a las nuevas circunstancias. La revisión de los objetivos y estrategias institucionales y de la nueva naturaleza de los procesos de formulación de políticas, la descentralización y la participación social exigen nuevos conocimientos y una nueva percepción del papel del funcionario

y del técnico. Actividades encaminadas a brindar una mejor comprensión de las circunstancias en que actúa el sector público y a generar una orientación más activa en los comportamientos de las instituciones públicas deben constituir elementos centrales de la estrategia de modernización; constituyen un prerrequisito para la ejecución de acciones de cambio tecnológico en las instituciones.

- ii. La capacitación gerencial es una necesidad impuesta por las nuevas condiciones: Estas exigen creatividad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial. Además, requieren que las conducciones institucionales cuenten con los atributos adecuados para interactuar con los actores sociales, negociar, concertar y generar consenso. Ese perfil, que dista del tradicional del funcionario público, supone el ejercicio de un papel de mediador, articulador social y agente de innovación.
- iii. Habitualmente, las organizaciones del sector público agrícola reclutan sus dirigentes en las filas de sus técnicos. De ese modo, algunos profesionales llegan a ocupar funciones de responsabilidad en la dirección y en la gerencia de instituciones, con importantes antecedentes en sus campos disciplinarios pero sin la comprensión necesaria de los fenómenos organizacionales y de la acción administrativa. Seminarios, cursos y otras actividades de capacitación son medios a utilizar para el mejor aprovechamiento de esos recursos.
- iv. La capacitación sobre metodologías para la formulación de políticas, la administración de componentes de la gestión y el manejo de tecnologías puede brindarse haciendo uso de los recursos de las instituciones especializadas, por medio de acuerdos de cooperación internacional y horizontal. A su vez, deben realizarse actividades regionales para funcionarios de alto nivel, en los cuales discutan aspectos relacionados con áreas de política específicas y su administración.

c. La realización de estudios

La comprensión de la problemática del Estado es relativamente reducida. La realización de investigaciones y estudios sobre el papel del Estado y los mecanismos institucionales para la formulación y ejecución de políticas es una necesidad a ser satisfecha mediante

distintos mecanismos. De ninguna manera puede partirse del supuesto de que esos estudios podrán ser realizados de manera exclusiva por las unidades de análisis del sector público. Las necesidades desbordan sus capacidades, a la vez que en casi todos los países se cuenta con recursos nacionales que pueden orientarse al análisis de cuestiones vinculadas a esas problemáticas.

Aprovechamiento de la cooperación técnica

a. La cooperación técnica y los organismos internacionales de financiamiento

En la tarea de modernizar el Estado y producir el desarrollo institucional de las organizaciones públicas vinculadas con la formulación y ejecución de políticas agrícolas, la cooperación técnica puede prestar contribuciones de importancia. De igual manera, los préstamos de ajuste estructural y sectorial podrían incorporar previsiones y asignar recursos.

Una consideración sistemática de la problemática institucional puede brindar elementos para asegurar la efectividad y la persistencia de la acción, más allá del impacto inmediato que produce el aporte del financiamiento. El análisis y rediseño institucional debería realizarse en todos los proyectos dirigidos a transferir capacidad técnica en campos sustantivos de la acción de las instituciones públicas. La evidencia indica que cuando no existen condiciones institucionales adecuadas, esa transferencia fracasa. Otra comprobación habitual es que la disponibilidad de recursos no es condición suficiente para la operación adecuada de las organizaciones públicas. Muchas veces la culminación de los proyectos de inversión pone de manifiesto las dificultades para operarios debido a la ausencia de capacidad gerencial, a las restricciones de tipo normativo operantes o a las deficiencias de las tecnologías administrativas utilizadas.

Por ello, es fundamental que no sólo existan revisiones de esa situación institucional en forma previa al diseño de los proyectos –tanto de inversión como de cooperación–, sino que su ejecución sea acompañada por acciones de ajuste organizacional.

b. La cooperación y el intercambio entre países

Los países de la Región pueden, por su parte, realizar actividades dirigidas a la transferencia y el aprovechamiento mutuo de experien-

cias mediante estudios comparativos de las estrategias seguidas para la modernización del Estado y el desarrollo institucional.

Esa cooperación puede adquirir diversas modalidades. El intercambio de técnicos, la creación de centros de información, la apertura de posibilidades de capacitación a profesionales de la Región, la participación de equipos técnicos de los países con mayor capacidad en acciones e intervenciones institucionales en otros países, etc., son formas que pueden explorarse con el propósito de acrecentar los recursos de la Región para el desarrollo de las organizaciones públicas.

c. La utilización de los recursos nacionales existentes

Un plan de acción regional en materia de modernización del Estado y desarrollo institucional no enfrenta la necesidad de generar capacidades para su ejecución.

Como se ha señalado, la Región cuenta ya con recursos técnicos suficientes para aportar sus conocimientos y experiencias. Por ello, ese plan debe procurar básicamente la movilización de esos recursos, promoviendo su participación en los programas, generando mecanismos de coordinación e intercambio y aun favoreciendo, cuando sea conveniente, su definitiva consolidación.

Además, ese plan de acción no sólo debe asegurar la resolución de los problemas del presente, sino también la disponibilidad futura de capacidades técnicas para contribuir al perfeccionamiento constante de los mecanismos públicos vinculados con el desarrollo de la agricultura.

D. EL DESAÑO TECNOLÓGICO

Los descubrimientos de la ciencia y el consecuente proceso de innovación tecnológica son, probablemente, los elementos más importantes de la civilización del siglo XX. En la agricultura, las nuevas variedades e insumos tecnológicos no sólo han aumentado los rendimientos y la producción, sino que han transformado de manera profunda la estructura del sector agropecuario y el bienestar de los individuos que lo componen. Por otra parte, el impacto amplio, intenso y muy frecuente asimétrico que tiene la innovación tecnoló-

gica en la organización económica de la sociedad, ha dado lugar a una creciente inquietud por poner en práctica mecanismos que permitan un control social adecuado a la dirección e intensidad del cambio tecnológico.

En el actual contexto nacional e internacional que enfrenta ALC, esas preocupaciones cobran aún mayor importancia. No cabe duda de que sólo un esfuerzo productivo de gran magnitud permitirá la reversión de la profunda crisis que se atraviesa, y que ello sólo será posible si se aprovechan al máximo los recursos disponibles y las ventajas comparativas de que dispone la Región, los cuales ya no dependen sólo de la dotación de recursos naturales sino cada vez más de la tecnología. Dentro de ese planteo, el componente tecnológico desempeña un papel crítico como instrumento de movilización de la capacidad reactivadora de la agricultura. En tal sentido, las acciones a emprender deben, por una parte, recoger las implicaciones tecnológicas de la situación actual y futura de la agricultura y, por la otra, reflejar la evolución de las dimensiones científicas, institucionales y socioeconómicas que afectan al proceso de generación y transferencia de tecnología. En ese marco, la presente sección se orienta a anticipar los desafíos tecnológicos a enfrentar; identificar qué factores de oportunidad se deben aprovechar en la plenitud y qué limitantes es necesario resolver para aprovechar a pleno la contribución potencial de la tecnología agropecuaria, e identificar áreas de acción para la dinamización tecnológica.

1. Los desafíos tecnológicos en la reactivación de la agricultura

La consideración de este tema obliga a su análisis desde varias perspectivas relevantes: así, la seguridad alimentaria y el manejo y conservación de los recursos naturales establecen requerimientos y demandas acotadas al tipo de desarrollo tecnológico deseable; por otro lado, las innovaciones tecnológicas previsibles no pueden aislarse del contexto internacional y de los "paradigmas científico-tecnológicos" predominantes, los cuales influirán, inequívocamente, en el tipo de modernización agropecuaria que se espera. Finalmente, la importancia de la pequeña agricultura impone tanto requerimientos tecnológicos como desafíos, para que la innovación permita el despegue de procesos de acumulación y crecimiento de las pequeñas explotaciones. Estas dimensiones del análisis se tratan a continuación con mayor detalle.

Los requerimientos tecnológicos de la seguridad alimentaria

Es posible destacar dos tipos de problemas que tienen claras implicaciones con respecto al esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico requerido para el futuro. Por un lado, la expansión de la producción hacia tierras marginales con menos productividad, y la falta de tecnologías adecuadas para estas áreas; por otra parte, el fracaso relativo en sostener los niveles de productividad en las tierras de cultivo tradicionales, como resultado de la falta de una investigación de mantenimiento adecuada. Ambos aspectos plantean la necesidad de un renovado esfuerzo tecnológico, si la Región ha de cumplir sus metas de seguridad alimentaria.

En particular, es necesario enfatizar que buena parte de la gran expansión de la producción agropecuaria de los años setenta se explica por el aumento de la frontera agropecuaria, y que la misma se ha reducido de manera significativa para numerosos países de la Región (con excepción del Brasil); en esa perspectiva, se refuerza la necesidad y urgencia de aumentar los rendimientos para cubrir las demandas de alimentos.

Las demandas tecnológicas del actual contexto económico regional e internacional

El escenario mundial, analizado en el Capítulo II, impone exigencias tecnológicas. Esto surge naturalmente de los elementos que auguran nuevas fronteras tecnológicas, creciente competencia entre oferentes en los mercados mundiales y escaso financiamiento externo para la Región.

En ese contexto, la tecnología deberá propiciar un considerable aumento de la productividad, con el propósito de asegurar la competitividad futura de la agricultura regional y facilitar la de la agroindustria en ella fundamentada. A medida que el progreso tecnológico reduzca los costos en los países más dinámicos, deberá contarse con avances tecnológicos que sobrecompensen esa tendencia a estar disponibles para su adopción por parte de los agricultores. Así, se necesita una reducción de los costos unitarios, lo cual requiere una revaluación del patrón tecnológico seguido hasta ahora para tomar en cuenta las diferencias en costos de los factores de la producción que existen respecto a los países industrializados y a otros con los cuales se compete en el mercado mundial.

El aumento de las tasas reales de cambio, a causa del ajuste y crisis de los sectores externos, es otro elemento a considerar. Para que los agricultores puedan beneficiarse de las oportunidades resultantes, se deberá contar con la capacidad de reasignar recursos hacia actividades con ventajas comparativas o con potencialidad para obtener ventajas comparativas dinámicas. En términos de investigación y desarrollo, eso hace que los esfuerzos deban concentrarse en los productos que tienen mayor potencialidad para generar tales ventajas. Un elemento importante para incluir en la toma de decisiones de investigación es la disponibilidad de estudios de factibilidad y comparaciones de costos, así como información detallada de la dinámica de los consumos y el intercambio de productos agrícolas a nivel mundial. Asimismo, con lo anterior se relaciona la necesidad de diversificar producción agroexportable con el fin de aprovechar oportunidades de mercado y minimizar la vulnerabilidad ante variaciones abruptas de las condiciones de los mercados internacionales. La investigación agrícola debe incluir esa dimensión en su programación.

Las políticas de ajuste y estabilización no sólo han modificado los precios relativos de los productos de la agricultura, sino también los precios y costos relativos de los insumos de producción. En general, se han encarecido todos los insumos de origen externo y se ha elevado el costo de oportunidad del capital (tasas de interés reales y altamente positivas). Como consecuencia, todas las tecnologías capital-intensivas y con mucho uso de insumos importados han perdido competitividad. La investigación y desarrollo de tecnologías que sustituyan a esos insumos importados con insumos nacionales (incluido el mejor uso de los recursos naturales) y que minimicen la utilización de bienes de capital es la adecuada a esa nueva configuración de precios relativos que la crisis ha provocado.

Por último, a medida que progrese la industrialización, la difusión de tecnologías se verá afectada por otros procesos relacionados con la producción de insumos, el procesamiento agroindustrial y la comercialización. Esto requiere un planteamiento tecnológico en el contexto de sistemas agroalimentarios integrados. Por consiguiente, la definición de las políticas tecnológicas para la agricultura deberá considerar no sólo los instrumentos referidos a la explotación agrícola sino también los mecanismos que afectan el comportamiento de los nuevos elementos que intervienen en el sistema.

Problemas de tecnología de la pequeña agricultura

Tal como se ha indicado a lo largo de este documento, un objetivo central de las nuevas estrategias agropecuarias, agroindustriales y de desarrollo rural es el logro de modernización con equidad, no obtenido en décadas previas.

La coexistencia de sistemas productivos altamente diferenciados es una característica saliente de la agricultura de la . Por una parte, se identifica un amplio sector de agricultura empresarial altamente dinámico con buen acceso a la tecnología y a los recursos necesarios para ejecutarla y plenamente integrado al mercado; por otro lado, se presenta un universo de pequeñas explotaciones agrícolas con deficiente acceso a recursos, servicios, información y mercados que representen numéricamente el grueso de la población rural y un porcentaje significativo de la producción. Ambas poblaciones tienen un comportamiento tecnológico marcadamente diferente y requieren estrategias de investigación y desarrollo diferenciadas que reconozcan las características específicas agroecológicas, socioeconómicas y de recursos naturales, así como el papel diferente que desempeña la tecnología en cada sistema productivo. Las estructuras de investigación y extensión creadas durante los últimos 30 años han servido de manera bastante adecuada al sector de la agricultura comercial; sin embargo, hay acuerdo en que no han sido exitosas para generar y difundir tecnologías útiles y viables para los sistemas productivos de los pequeños agricultores.

En tal sentido, falta un esfuerzo para generar y difundir tecnologías agronómicas de bajo costo que reflejen las realidades productivas y económicas de la pequeña agricultura. La definición de una estrategia tecnológica para pequeños productores debería prestar atención a las siguientes condicionantes:

- Las diferentes situaciones agroproductivas.
- Los escasos recursos disponibles.
- El rechazo a las inversiones adicionales y al incremento en los gastos de explotación tradicionales.
- La inercia del sistema.

Esas particulares características del pequeño sistema productivo, en especial en cuanto a su complejidad, heterogeneidad y situación

de equilibrio inestable, determinan la necesidad de que los "estímulos" externos utilizados con la finalidad de provocar cambios en su desempeño sean cuidadosamente seleccionados. En esas circunstancias, la tecnología, si es visualizada como habilidad adquirida por el pequeño productor para combinar y manejar en forma adecuada los recursos que están a su disposición, aparece como alternativa válida para orientar el proceso de diferenciación de las pequeñas unidades en el sentido de un mejoramiento de sus niveles productivos, de sus ingresos y de la calidad de vida.

Este planteo sustenta la sugerencia de que sean asignados recursos suficientes y, por lo tanto, tomadas las decisiones necesarias que permitan la puesta en marcha de procesos de generación y transferencia de tecnología de bajo costo o de costo cero, adecuados a las circunstancias de los diferentes tipos de pequeñas unidades productivas y que resulten efectivos para mejorar la productividad y la relación beneficio/costo, en concordancia con la conservación de los recursos naturales.

Los recursos naturales y la sostenibilidad de la producción agropecuaria

Los recursos naturales constituyen uno de los condicionantes más importantes de la producción agropecuaria. El tipo de recursos disponibles, sus características y limitantes son los que, en última instancia, determinan el patrón de producción y las posibilidades de generación, difusión y adopción de tecnologías, así como las ventajas comparativas de una frente a otras.

América Latina y el Caribe se caracterizan por una gran riqueza, tanto en lo concerniente a los recursos genéticos (flora y fauna) como a los factores de suelos y clima. En el campo genético, esa riqueza es única en el mundo. Se refleja en el aporte de especies vegetales de importancia agrícola que la ha hecho al mundo. Así, en ALC se encuentran el origen y los centros de diversidad genética de cultivos tan importantes como el maíz, el frijol, la yuca, la papa, la batata, el tomate, el maní, el cacao, el tabaco y el caucho, entre otros.

Esos recursos constituyen un potencial de inmensa magnitud; sin embargo, han sido explorados y caracterizados sólo en una muy pequeña proporción, en particular los de las áreas tropicales. La definición de una política y esfuerzos coherentes respecto de los recursos genéticos representa uno de los imperativos de esta época,

en parte como sustento de los programas de diversificación de la producción y exportaciones, y también en una perspectiva de más largo plazo, como reaseguro estabilizador de los niveles de producción de la seguridad alimentaria. Esto último representa un aspecto de particular importancia frente al creciente estrechamiento de la base genética de la actual producción de alimentos, resultante de la mayor y progresiva utilización de semillas mejoradas de origen comercial frente a las variedades tradicionales.

En cuanto al recurso suelo, América Latina y el Caribe se encuentra en una situación relativamente privilegiada frente a otras regiones del mundo en desarrollo, ya que cuenta con extensiones de suelos de alta productividad, así como grandes áreas vírgenes o subaprovechadas, particularmente en la Amazonía y en las llanuras tropicales, pero éstas requieren condiciones especiales para su aprovechamiento productivo. Una alta proporción de esos suelos presentan importantes limitaciones en cuanto a fertilidad, distribución de lluvias y fragilidad, como efecto de las altas precipitaciones o condiciones geográficas o físicas externas.

El ecosistema tropical, en especial, se destaca por su fragilidad, por lo cual su aprovechamiento requerirá una tecnología adecuada para su utilización como recurso agrícola y pecuario. Extensas áreas de ese ecosistema, especialmente en Centroamérica y la Amazonía, están sometidas a altas tasas de deforestación para su aprovechamiento agrícola con graves consecuencias sobre los suelos, la flora y la fauna. Esos procesos de deforestación y erosión afectan, asimismo, la viabilidad de largo plazo de las cuencas híbridas, al acelerar la sedimentación de las fuentes de agua de riego.

Los problemas de erosión y degradación productiva de los suelos no se restringen a las áreas tropicales de la Región. También están presentes en las zonas templadas, como consecuencia de los procesos de agricultura permanente y creciente mecanización de la producción agropecuaria.

Esa situación de rápida deforestación y erosión, junto con los impactos ambientales del cada vez mayor uso de agroquímicos para el control de plagas y enfermedades *plantean en toda su dimensión la preocupación por la sostenibilidad de la producción y la necesidad de una estrategia de desarrollo tecnológico agropecuario en equilibrio con las limitantes ecológicas y edáficas predominantes en los distintos ecosistemas.* Esas estrategias requerirán una base de conocimien-

tos científicos sobre los ecosistemas y recursos, mucho más amplia y profunda que la existente en la investigación y desarrollo, así como en los programas de los sistemas nacionales de investigación agrícola.

2. Oportunidades y limitantes para el desarrollo tecnológico

Si bien los desafíos y necesidades tecnológicos planteados en la sección anterior son de gran magnitud, la cuenta con un amplio caudal de recursos técnicos e institucionales, experiencias de investigación y desarrollo tecnológico, para hacerles frente. Asimismo, los avances en el campo de la biotecnología plantean un conjunto de nuevas opciones que pueden ser aprovechadas muy beneficiosamente.

En contraste con las oportunidades y los recursos existentes, deben superarse diversas limitantes y restricciones. En esta sección se discuten los principales recursos y limitantes al desarrollo tecnológico en la .

La nueva biotecnología: un campo con necesidades de acción inmediata

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

En un sentido amplio la biotecnología no es, de ningún modo, un nuevo concepto: incluye la genética vegetal y animal y los procesos de fermentación, que se conocen desde hace mucho tiempo. Sin embargo, mientras que la "vieja" biotecnología dependía en buena medida de la selección para obtener las características deseadas, la "nueva" biotecnología recurre a una mejor comprensión de la estructura de los organismos para lograr su modificación a nivel celular y molecular. La nueva biotecnología trata a los organismos vivos como máquinas y supone que, si se llega a comprender su composición, es posible modificarlos y rediseñarlos de tal manera que sirvan a fines específicos. En el sector agrícola, esas técnicas pueden mejorar las

prácticas tradicionales, tales como la genética vegetal y animal, o introducir nuevas prácticas, como la reproducción de grandes números de células idénticas en un laboratorio e, incluso, permitir la aparición de productos completamente nuevos. Esas posibilidades modifican de manera significativa la organización de la producción agrícola, en particular en lo que se refiere a la importancia relativa de la tierra, la mano de obra y el capital, y la hacen menos dependiente de los recursos naturales.

El aprovechamiento de esta fuente de potencial tecnológico constituye una de las principales oportunidades para la agricultura de la , ya que le permitiría fortalecer y explotar al máximo las ventajas comparativas que le ofrecen sus recursos genéticos y naturales, así como establecer un sendero tecnológico más equilibrado en cuanto a sus impactos ambientales.

Sin embargo, ALC está en marcada desventaja en el campo de la biotecnología, si se compara su situación con la del mundo desarrollado, en el cual, con el propósito de impulsar un rápido progreso, los intereses de las grandes empresas se han sumado a los esfuerzos de las universidades y al considerable financiamiento estatal que recibe la investigación en biotecnología. Las insuficiencias de la se manifiestan básicamente en las ciencias agromédicas (genética, microbiología, biología molecular), en las cuales hay una marcada escasez de personal capacitado (Piñeiro, 1985; Roca *et al.*, 1986), que se ha visto agravada por la permanente "fuga de cerebros" hacia el norte (Morales, 1985). Asimismo, la crisis financiera que atraviesan los países de América Latina y el Caribe ha contribuido a la reducción de los niveles del financiamiento público para la investigación. Por último, debe tenerse en cuenta que la industria de productos agrícolas y farmacéuticos está constituida principalmente por filiales de las compañías transnacionales y muy pocas actividades de investigación se realizan en la (Goldstein, 1985).

La necesita también un mayor esfuerzo en ciencias básicas. La biotecnología es un área que requiere esencialmente un uso intensivo de conocimiento; por consiguiente, la disponibilidad de capital humano adecuado desempeña una función crítica.

A las deficiencias en recursos humanos hay que agregar el bajo nivel de financiamiento existente para la investigación en este campo. De 82 instituciones encuestadas, solamente 33% contaba con más de 100 000 dólares estadounidenses en infraestructura de biotecnología y sólo 27% disponía de presupuestos de más de 50 000 dólares estadounidenses para 1986.

Aún si se toman en cuenta las estimaciones presupuestarias más favorables para 1986, el total de presupuesto para actividades relacionadas con la biotecnología en esos 82 centros no supera los 2 millones de dólares estadounidenses, mientras que en los EE.UU. sólo el Gobierno invierte más de 500 millones de dólares en investigaciones biotecnológicas y los gastos en I y D privados superarían los 4000 millones de dólares anuales. Esas grandes disparidades han impulsado a los gobiernos de América Latina y el Caribe y a los organismos internacionales a aunar esfuerzos para lograr una masa crítica mínima en el área de biotecnología; sin embargo, la capacidad existente a nivel regional varía en forma notable de un país a otro. La situación de América Latina y el Caribe refleja la disparidad existente a escala mundial en cuanto a recursos e investigación en este campo y plantea, asimismo, la necesidad de acciones inmediatas, tanto a nivel nacional como multinacional, orientadas no a generar una situación de autosuficiencia, sino a establecer los mecanismos para la cooperación técnica y transferencia de tecnología que permitan subsanar en parte las debilidades mencionadas con anterioridad.

Las instituciones: un sistema en transición

a. Los institutos nacionales

El sector público desempeña un papel esencial en la generación y transferencia de tecnología agrícola. Existen dos razones económicas básicas para ello. En primer lugar, un alto porcentaje de los beneficios económicos resultantes de la investigación, en especial en el campo biológico, no pueden ser apropiados en forma privada. Por otra parte, los beneficiarios finales de los cambios tecnológicos a menudo no participan en el proceso de toma de decisiones cuando se examinan y seleccionan diferentes posibilidades tecnológicas.

Las instituciones del sector público han desempeñado una importante labor en ese contexto, tanto en América Latina y el Caribe como en los países más desarrollados. A partir de la segunda mitad de los años cincuenta, varios países realizaron importantes esfuerzos para crear y fortalecer la infraestructura necesaria para la generación y transferencia de tecnología agrícola. De ese proceso surgió una serie de instituciones de investigación que constituyen actualmente uno de los recursos más importantes con que cuenta la agricultura para promover la agricultura.

Después de un largo período de crecimiento sostenido, esos organismos han entrado en una nueva fase institucional. Ello se debe

en parte a la crisis y su repercusión sobre los gastos públicos; además, se ha producido un cambio en el marco y el papel de la investigación del sector público en el desarrollo agrícola. Los cambios que se han producido recientemente en la asignación de recursos arrojan luz sobre la magnitud y la índole de ese proceso. Entre 1962 y 1977 los presupuestos para la investigación en la mayoría de los países aumentaron con respecto al producto rural bruto (PRB), lo cual demuestra un reconocimiento claro, por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe, de la importancia que tiene la investigación y los considerables retornos económicos que se pueden obtener de las inversiones orientadas a generar cambios tecnológicos. Durante el mismo período, el número de investigadores científicos aumentó aún con mayor rapidez; llegó a una tasa de 8.7% para el conjunto de la . Es importante destacar que, a pesar del importante aumento de recursos, los gastos públicos para la investigación agrícola y los servicios de extensión continuaron constituyendo sólo una pequeña proporción del total de los gastos del gobierno.

En cuanto al impacto de esos esfuerzos, y aunque deba reconocerse que el nivel de inversión en investigación agrícola no es el único determinante del crecimiento en la producción, hay algunos datos interesantes que analizar: durante la década 1963/73 no hubo diferencia perceptible alguna en el crecimiento de los sectores agrícolas con independencia del nivel de inversión en investigación. Fue precisamente durante ese período que los gastos en investigación crecieron de manera significativa y reflejaron una fase de inversión en instalaciones y capacitación.

Sin embargo, en la década siguiente (1973-83), se observa que el crecimiento de la producción agrícola fue casi 30% superior en aquellos países con mayores niveles de inversión en investigación. En contraste, la producción agrícola registró una caída en el grupo de países caracterizado por la baja inversión en ese rubro.

El período de aumento sostenido de las inversiones en investigación fue interrumpido, con algunas excepciones, por la crisis de los años ochenta. En todos los países de América Latina y el Caribe no sólo se experimentó una paralización de los gastos de investigación, sino que el número de científicos aumentó como consecuencia de la duración de los programas de capacitación iniciados durante la primera mitad de los años 70. Ello dio como resultado un fuerte deterioro de los recursos por científico, tanto en los países de Centroamérica como en los andinos y los del Cono Sur.

Paralelamente a la caída del presupuesto, las instituciones públicas de investigación han tenido que afrontar un alto grado de inestabilidad de los presupuestos asignados. Dado que los programas de investigación para la agricultura requieren largos períodos de gestación y que los grupos de investigación se desarrollan con lentitud, la inestabilidad del presupuesto público para la investigación constituye un importante obstáculo para lograr la eficiencia de las instituciones públicas en este campo. Par obtener resultados más eficaces habría que proteger esos presupuestos tanto de los procesos políticos como de las fluctuaciones en los ingresos públicos.

b. Los nuevos aspectos institucionales

La naturaleza de la tecnología que se genera y difunde en la actualidad tiene importantes repercusiones en el papel del sector público frente al privado en el proceso de generación y transferencia de tecnología. Los institutos nacionales de investigación surgieron como instituciones públicas en respuesta a una realidad práctica: la mayoría de los países no disponía de estructuras de investigación, o bien las existentes eran ineficaces, y el Estado aparecía como el único medio para generar el nivel de actividad necesario (Trigo y Pifeiro, 1980).

Durante los últimos tres decenios, sin embargo, como resultado del proceso de modernización agrícola se produjeron dos cambios importantes. En primer lugar, el sector agrícola experimentó innovaciones institucionales significativas, a medida que organizaciones de agricultores y otros grupos comenzaron a trabajar en forma intensa para expresar sus propios intereses y obtener servicios agrícolas. En segundo lugar, las prácticas agronómicas perdieron su posición predominante como medio para mejorar la producción y la productividad agrícola, mientras que las tecnologías biológicas, químicas y mecánicas adquirieron mayor importancia. Ambos fenómenos han contribuido a incrementar la participación del sector privado en las actividades de generación y transferencia de tecnología. Ese hecho abre un amplio margen de oportunidades en cuanto a las posibilidades de movilizar recursos para el desarrollo tecnológico y vincular de manera directa a los procesos decisivos a los principales actores y grupos de interés del sector agropecuario. Al mismo tiempo, esos desarrollos plantean un conjunto de nuevas demandas en cuanto a orientaciones y políticas específicas, con el propósito de asegurar un desarrollo tecnológico equitativo y consistente con las prioridades de desarrollo nacionales.

Un ejemplo importante de participación del sector privado es el de las organizaciones de productores, que participan en forma activa en la adopción de tecnología y en la producción y distribución de insumos. Asimismo, en varios países se han constituido fundaciones para impulsar el mejoramiento tecnológico.

Otro desarrollo de importancia en relación con el sector privado se deriva de la creciente importancia que adquirieron las semillas, los productos agroquímicos y la maquinaria con respecto a las prácticas agronómicas como fuente de aumento de la productividad. Ese tipo de tecnologías puede estar sujeto a derechos de propiedad. Además, la capacidad de producir y distribuir insumos tecnológicos constituye el factor determinante para la difusión de esas prácticas, mientras que la investigación en sí misma y la extensión tienen efectos secundarios.

La creciente participación de la biotecnología para aumentar la productividad actual y futura de la agricultura hará que este fenómeno de "privatización de la ciencia" adquiera más fuerza y mayores dimensiones, pues existen numerosos factores que contribuyen a que se produzca un cambio significativo en la organización industrial del comercio de insumos para la agricultura, con una mayor integración horizontal a nivel de la producción y comercialización de insumos y una mayor participación de las empresas transnacionales.

Las experiencias en generación y transferencia de tecnología para pequeños productores: un desequilibrio entre propósitos y resultados

Generar y transferir tecnología para mejorar el nivel productivo, el ingreso y el nivel de vida de los pequeños agricultores ha constituido una preocupación constante, en particular durante las últimas tres décadas.

Desde sus inicios, a principio de los años cincuenta, la extensión agrícola visualizó como público principal al pequeño agricultor con la finalidad de "ayudar a la población rural a mejorar su nivel de vida y elevar las normas educativas y sociales de la vida rural". Esa estrategia tuvo el propósito de lograr objetivos tan amplios como los citados e incluyó acciones relacionadas con el mejoramiento económico y social del productor y su familia. Aunque cabe mencionar que ese enfoque fue el más generalizado, en la mayoría de los países se pusieron en funcionamiento algunas variantes con la finalidad de transferir tecnología a los productores, en buena medida como forma de adecuar la labor del servicio de extensión agrícola a los limitados

recursos que le eran asignados. Esas variantes dieron prioridad a la asistencia técnica directa, ya sea grupal o individual, a la comunicación, a la capacitación-demostración y al crédito supervisado. Es interesante observar que el denominador común entre esos diferentes mecanismos de transferencia de tecnología está dado por el hecho de que todos ellos fueron diseñados y operados suponiendo la existencia de una "articulación natural e inevitable entre el proceso de investigación y sus resultados, con el proceso de transferencia de dichos conocimientos y su adopción por parte del productor". Sin embargo, pese al considerable esfuerzo realizado en diferentes países del continente, el desempeño de los mecanismos utilizados para generar y transferir tecnología a los pequeños productores muestra resultados poco satisfactorios. Varias ineficiencias y "desarticulaciones" pueden ser relacionadas a esta situación y servir, al mismo tiempo, como elementos importantes para el diseño de estrategias más efectivas en este campo.

a. Investigación y extensión: "paralelos pero separados"

Uno de los elementos característicos de la organización institucional y de la estrategia operativa utilizada para generar y transferir tecnología radica en que esas dos funciones se realizaron con pocas excepciones, en forma más o menos independiente. Tanto investigación como extensión han cumplido su labor en forma compartimentada, con relaciones más de tipo coyuntural (por ejemplo, en proyectos específicos) o personal, que de tipo funcional y de carácter institucional permanente.

La idea de que el extensionista es el puente entre investigación y extensión ha actuado en sentido contrario a lo esperado, pues ha contribuido a que la investigación genere productos tecnológicos sin mayor responsabilidad en términos de su adopción, de su utilidad y de su capacidad para mejorar realmente los problemas del pequeño productor y, por su parte, a que la extensión reciba productos terminados sin responsabilidad en cuanto a su generación y, por lo tanto, a su adaptabilidad, utilidad y capacidad de contribución económica.

b. Una oferta de tecnología no adecuada a las características de la demanda

En general se ha considerado que la tecnología cuya utilización a nivel experimental determina los mejores rendimientos es la mejor, y

que es la que debe ser ofrecida a los productores. De esa manera, los productos tecnológicos han sido generados y han pretendido ser transferidos sin un conocimiento adecuado de las verdaderas circunstancias de los pequeños productores, en particular de las limitantes tecnológicas que afectan tanto a sus escasos recursos como a la estrategia que utilizan para la combinación y gerencia.

c. Una organización institucional y una estrategia operativa uniforme frente a una demanda tecnológica altamente diferenciada

Como ya se señaló, el cambio tecnológico del pequeño productor se enfrenta a una realidad heterogénea y compleja. Esto requiere una organización de generación-transferencia y una metodología de trabajo apropiada para reconocer y caracterizar los diferentes tipos de productores involucrados, para a partir de allí diseñar, generar y poner a disposición de los productores soluciones apropiadas para sus principales limitantes tecnológicas, adaptables y que contribuyan a mejorar su relación beneficio/costo.

Asistimos a un proceso de cambio que aporte ideas y propuestas interesantes, pero aún queda mucho camino por delante. La investigación en fincas contribuye de manera significativa a disminuir el aislamiento en el cual han estado muchos centros de investigación agropecuaria, al proporcionar una alternativa válida para la solución de limitantes tecnológicas reales que toma consideración las circunstancias de los productores; sin embargo, es necesario avanzar en el sentido de una articulación más ajustada, por un lado, entre las actividades desarrolladas dentro de ese enfoque y las actividades de generación de conocimientos tecnológicos básicos y, por otro lado, entre investigación en fincas y el conjunto de las otras actividades de transferencia de tecnología.

Los mecanismos internacionales de creación y transferencia tecnológica

En lo referente a América Latina y el Caribe, sobresalen en particular dos tipos de mecanismos. El primero es el desarrollo, durante los últimos 20 años, del sistema de centros internacionales del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCI AI). El segundo es la aparición más reciente de redes y programas internacionales de cooperación, en los cuales participan en forma directa las organizaciones nacionales de investigación.

a. Los Centros Internacionales

Los centros internacionales –tres de los cuales están situados en América Latina (CIMMYT en México, CIAT en Colombia y CIP en Perú)– surgieron como mecanismos promisorios para garantizar el desarrollo de las tecnologías necesarias; sirven como complemento de los institutos nacionales de investigación agrícola, tal como éstos se concibieron inicialmente. Por su estructura y naturaleza institucional, pueden responder con rapidez en ciertas etapas decisivas del proceso de mejoramiento de cultivos, tales como la recolección y prueba de germoplasma. De esa manera se estructura una complementariedad natural entre los centros –que se concentran en la producción de germoplasma con una capacidad de adaptación relativamente amplia– y los programas nacionales, que se dedican a la selección de los elementos que mejor se adaptan a las condiciones ambientales particulares y siguen el proceso desde la producción de la semilla hasta la difusión final de las tecnologías.

Sin embargo, esa dependencia funcional entre las organizaciones de investigación nacionales e internacionales han tendido en algunos casos a convertir a los centros internacionales en “grupos de interés” que orientan las actividades nacionales hacia aspectos compatibles con sus propios mandatos, pero que no necesariamente resultan de gran prioridad para los países (Pifeiro y Trigo, 1985). La capacidad de los centros internacionales de investigación agropecuaria (CIIA) para mantener esta relación con los programas nacionales también se verá afectada en el futuro por el incremento de nuevas biotecnologías.

La revolución biotecnológica modifica en forma progresiva varios de los parámetros básicos de la estructura institucional de la investigación agropecuaria internacional. Ahora son las compañías privadas quienes disponen del mayor acervo de información técnica relevante para emprender la investigación sobre mejoramiento vegetal orientada hacia los países menos adelantados. Las empresas multinacionales de productos químicos y semillas, preocupadas porque su tecnología esté debidamente protegida por patentes y otras restricciones sobre la propiedad intelectual, se muestran reacias a compartir sus descubrimientos con los institutos públicos y los CIIA, en particular si se trata de información que en determinado momento puede tener valor comercial. Las empresas privadas hacen todo lo posible para que se extiendan las disposiciones de la ley sobre la protección de las variedades de plantas (Plant Variety Protection Act), así como la obtención de patentes y la protección de secretos comerciales en ese

campo; obligan de ese modo a los centros internacionales a considerar nuevas estrategias para hacer frente a la privatización del germoplasma y de los procesos de investigación.

Para que los Centros puedan desplazarse hacia investigación básica y estratégica, y asuman un papel en biotecnología, es necesario liberarlos de las crecientes demandas de apoyo en investigación adaptativa a países más pequeños. Desde principio de los años setenta, la mayoría de los Centros ha actuado en investigaciones en fincas, en un esfuerzo por aumentar la comprensión de condicionantes y limitantes que enfrentan los productores en la adopción de nuevas variedades. Parece llegado el momento en que los países más beneficiados por esta actividad podrían emprender cooperación horizontal en la materia, liberando a los Centros para tareas prospectivas de más largo plazo, para las cuales cuentan con grandes ventajas.

b. Cooperación horizontal, países pequeños y transferencia internacional de tecnología

La cooperación horizontal entre las instituciones nacionales de investigación de la , orientada a ensanchar la esfera de acción de cada una y a aumentar sus recursos mediante el intercambio de información y la coordinación y promoción de ciertas actividades de investigación conjunta, es otra forma promisorias de actividad internacional. América Latina y el Caribe dispone de una amplia experiencia en este tipo de enfoque; cabe citar algunos casos de particular éxito, tales como el Programa Cooperativo de Investigación Agrícola del Cono Sur (PROCISUR), el Programa Cooperativo de Investigación Agrícola para la Sub Andina (PROCIANDINO) y el Programa Cooperativo de la Papa (PRECODEPA).

PROCISUR es un mecanismo estructurado de una manera flexible para la coordinación y el intercambio de información, en el cual cada país mantiene su responsabilidad administrativa e independencia de programas. Este mecanismo abarca ocho rubros productivos; está integrado por seis países de Sudamérica: Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia.

Por su parte, PROCIANDINO, que se encuentra en su tercer año de operación, abarca acciones cooperativas entre Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela en maíz, papa, leguminosas de granos comestibles y oleaginosas.

Ambos programas cooperativos son apoyados por el BID; el IICA actúa como agencia técnica administradora.

Las evaluaciones han demostrado que los beneficios que tanto PROCISUR como PROCINDINO proporcionan a los países que lo integran son elevados, en función de los costos que ambos programas suponen. Se trata de una forma eficaz de orientar las características particulares de la hacia una mayor cooperación con respecto a numerosos productos de importancia decisiva para los países.

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

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

El establecimiento de empresas conjuntas de biotecnología entre los países podría constituir una solución a las actuales deficiencias en este campo, proporcionar una forma de explotar las ventajas comparativas e impulsar así el desarrollo de las aptitudes básicas necesarias.

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

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

En ese marco, los programas cooperativos y las redes de cooperación técnica y transferencia internacional de tecnología representan una gran oportunidad para resolver tales dificultades. La experiencia de PRECODEPA es importante en ese sentido. De los países participantes, México es el único que está en condiciones de apoyar un programa propio de investigación en papa. El programa común de PRECODEPA y su método selectivo de dirección, según el cual cada país asume la responsabilidad de un aspecto particular de la investigación, han permitido disminuir el obstáculo que presenta el reducido tamaño de cada país y, de esa forma, progresar en aspectos importantes, tales como la producción de semillas y la sanidad del cultivo (PRECODEPA, 1984).

Sin duda, por medio de los esfuerzos de cooperación horizontal se han logrado importantes avances, tanto en los países de mayor desarrollo como en los más pequeños, aún se pueden lograr impactos mucho mayores.

Sin embargo, para que esas iniciativas tengan éxito es necesario que ellas reciban un apoyo continuo. En el pasado, los organismos internacionales de financiamiento y de cooperación técnica ha desempeñado un papel esencial al respecto. Sin embargo, su apoyo se ha basado en un enfoque por proyectos, lo cual ha llevado a que los esfuerzos de cooperación regional experimenten, en más de un caso, los mismos problemas de inestabilidad que las instituciones nacionales. Los organismos internacionales de financiamiento y de cooperación técnica deberían proseguir su colaboración y, al mismo tiempo, examinar sus políticas con el objetivo de proporcionar un apoyo más estable y a más largo plazo a la cooperación regional.

La situación de los recursos humanos para la investigación y la transferencia de tecnología

El *stock* de capital humano para la investigación y la transferencia de tecnología ha tenido una evolución paralela a la de las instituciones y los recursos presupuestarios, con una marcada expansión a lo largo del período 1960-1980. Esa situación puede aparecer como extremadamente auspiciosa; sin embargo, esos agregados esconden un conjunto de factores que, considerados de manera individual, pueden

tomarse como limitantes a la productividad futura de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología de la .

En primer lugar, a pesar del sustancial incremento experimentado, los niveles de recursos humanos disponibles en ALC se ubican muy por debajo de los niveles disponibles en los países desarrollados e industrializados.

Paralelamente, durante la década de los ochenta las tasas de rotación y pérdida neta de personal altamente calificado se han incrementado en la mayoría de los casos; han pasado a constituir un problema incluso en países como Brasil o México que, hasta ahora, no habían experimentado ese fenómeno.

El advenimiento de la biotecnología amplía aún más las necesidades de capacitación. Por una parte, plantea requerimientos en nuevas áreas de trabajo; por otra, acelera la obsolescencia técnica y, en consecuencia, las necesidades de reentrenamiento del personal existente en la actualidad.

Esa situación se ve también afectada por la reducción de los recursos de cooperación internacional que se han dado en la última década, los marcados aumentos en los costos de capacitación en el exterior -casi duplicados durante la última década- y la falta de oportunidades de capacitación de postgrado dentro de la propia Región.

Si bien la falta de empleos alternativos y el estancamiento económico de los años ochenta pueden implicar una tasa de rotación más baja, la continua caída en los salarios reales y en los presupuestos para investigación de las instituciones públicas de investigación ha determinado un sistema mucho menos eficiente; ha motivado, asimismo, que los mejores investigadores continúen buscando empleos alternativos y los mejores estudiantes no se interesen en desarrollar carreras en el área de investigación. En síntesis, muchos de los países utilizan inversiones en capital humano realizadas en los años sesenta y setenta sin efectuar los esfuerzos de reposición correspondientes.

3. Areas de acción para la dinamización tecnológica de la agricultura

La situación descrita en cuanto a las posibilidades de desarrollo tecnológico en la Región puede sintetizarse como un contraste entre oportunidades y limitantes que tienen que ser removidas, si se quiere aprovechar a pleno el potencial que ofrecen la ciencia y la tecnología para la reactivación de la agricultura.

En ese contexto, la reactivación de la agricultura requiere una revisión de las políticas y los planteos institucionales para la generación de tecnología, de manera que se puedan corregir las limitaciones y aprovechar a pleno el impacto potencial de la innovación tecnológica.

Una política científico-tecnológica agropecuaria global

La situación institucional presente y el propio papel que desempeña la tecnología en el contexto económico sectorial obligan a un replanteo, tanto de las dimensiones como del propio proceso de definición y ejecución de la política tecnológica agropecuaria.

El proceso de modernización implica un incremento de la importancia de los encadenamientos entre el sector agropecuario y los otros sectores de la economía. De hecho, agricultura e industria se vuelven más interdependientes, razón por la cual se hace necesario examinar las políticas agrícolas en el marco de las políticas para la industria y otros sectores de la economía. En ese contexto, las políticas referidas a los insumos agrícolas, tales como la producción y la distribución de semillas, productos agroquímicos y maquinaria agrícola, tendrán un impacto cada vez más significativo sobre la evolución tecnológica del sector.

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

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

grupos de usuarios de la investigación en los procesos de formulación de políticas. La construcción de nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional y la capacitación general aparecen como dos temas prioritarios.

El fortalecimiento y modernización institucional de los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología

Con independencia de la creciente importancia del sector privado y de los Centros Internacionales, las organizaciones públicas mantienen su papel protagónico en cuanto al desarrollo de los conocimientos básicos y la generación de nuevo potencial tecnológico. Asimismo, el sector público debe cumplir una función de apoyo a las empresas nacionales productoras de insumos, de tal manera que éstas puedan mantener su posición competitiva en el mercado y servir como "testigos" para las actividades de las empresas multinacionales que operan en esta área. Para poder cumplir con esas funciones se requieren acciones inmediatas en un conjunto de aspectos críticos:

- i. *Los niveles de inversión en investigación y transferencia de tecnología.* La Región subinvierte en estas actividades de manera significativa. Esta situación debe ser corregida, si se espera incrementar la productividad de los sistemas nacionales y asegurar su contribución a la reactivación de la agricultura. Un primer paso en esa dirección podría ser el reforzamiento de los presupuestos de investigación y la transferencia de tecnología, para asegurar una cobertura adecuada de los gastos de inversión y operaciones por encima de los costos de personal.
- ii. *La necesidad de revisar las prioridades de investigación.* Ante las restricciones presupuestarias mencionadas, se hace imperativo plantear la necesidad de que las instituciones públicas revisen sus esquemas de prioridades y asignación de recursos, con el objetivo de lograr una mayor concentración de esfuerzos en aquellas áreas consideradas estratégicas para la reactivación agropecuaria. Ese ejercicio debe realizarse a la luz del nuevo contexto científico e institucional, y ser parte de un proceso de redefinición del papel del sector público, que tome en cuenta tanto las necesidades y posibilidades de las distintas clientelas tecnológicas como la existencia de nuevos actores dentro del sistema, tales como los Centros Internacionales y las distintas alternativas privadas ya mencionadas en este trabajo.

- iii. ***Ajustes institucionales.*** Las instituciones públicas de investigación y transferencia de tecnología, a pesar de haber sido creadas en su mayoría para asegurar una mayor independencia administrativa, con el transcurso del tiempo han perdido su agilidad; hoy son habituales las críticas a su rigidez burocrática y sus dificultades para mantener relaciones efectivas con los usuarios de la tecnología. En ese contexto, se hace imperativo adoptar reformas institucionales orientadas a lograr una mayor autonomía administrativa y descentralización que les permita una mayor eficiencia y efectividad en el manejo de sus recursos, e incrementar la participación de los usuarios en los procesos de toma de decisiones de los organismos de investigación, así como facilitar su acceso a nuevas fuentes de fondos en el orden local y regional. Como parte de estos esfuerzos se requieren también nuevos programas orientados a fortalecer los sistemas y capacidades de gestión de los organismos, con la finalidad de aumentar su eficacia para atraer nuevas fuentes de financiamiento y operar en un ambiente institucional de creciente complejidad.

La generación y transferencia de tecnología al pequeño productor: necesidad de cambios institucionales y operativos

Se requiere concebir la generación y transferencia de tecnología como parte de un mismo proceso en el cual no existen límites definidos entre etapas. La diferenciación entre generación y transferencia se da por el hecho de que, a cierto nivel, los recursos se dedican principalmente a desarrollar menos conocimientos tecnológicos mientras que, a otro nivel, el énfasis está en poner dichos conocimientos a disposición de las pequeñas unidades productivas.

En otras palabras, a nivel institucional la articulación depende de compartir un objetivo y un procedimiento común para lograrlo, y no del hecho de que investigación y extensión se sitúen en un mismo esquema organizativo y línea de mando.

En ese contexto, es necesario ampliar la perspectiva de las actividades de investigación, de manera que incorpore como responsabilidad explícita la de contribuir a mejorar el nivel tecnológico de los pequeños productores y desarrollar mecanismos institucionales que reconozcan que existen tipos de pequeños productores diferentes que requieren una oferta diferenciada de tecnología, tanto desde el punto de vista de contenido como de los mecanismos utilizados para su transferencia. En términos operativos, esto significa que la organi-

zación y el funcionamiento de unidades de generación y transferencia deben incluir la participación de los usuarios directos e indirectos (pequeños productores y técnicos en contacto directo con ellos), en la tecnología, tanto en la identificación de limitantes tecnológicas principales referidas a diferentes áreas geográficas, sistemas productivos predominantes y rubros principales, como en la identificación de proyectos de investigación apropiados para generar soluciones tecnológicas concretas para esas limitantes, y en la evaluación de los resultados obtenidos de su aplicación.

Las relaciones entre el sector público y el sector privado

El desarrollo y la participación activa del sector privado en las actividades de generación y transferencia de tecnología es importante por dos motivos. El primero es el papel fundamental que desempeñan el desarrollo y la difusión de ciertas innovaciones, en especial las de tipo biológico, mecánico y químico. El segundo motivo es que representa una fuente adicional de recursos para el desarrollo tecnológico agropecuario, la cual, sin duda, reviste carácter estratégico en la actual coyuntura económico-financiera de nuestros países.

Sin embargo, la mayoría de los países no cuentan con una tradición de interacción entre el sector público y el sector privado en el área de investigación; necesitan incorporar mecanismos para iniciar esa cooperación. Como resultado, los científicos del sector público a menudo se ven excluidos de la investigación y la fabricación de insumos modernos que se llevan a cabo en el sector privado. A su vez, el sector privado a menudo tropieza con obstáculos para financiar proyectos de investigación específicos en instituciones públicas de investigación.

En ese contexto, se requieren innovaciones institucionales que, por una parte, faciliten la colaboración directa entre los investigadores del sector público y las empresas privadas interesadas en proyectos de desarrollo tecnológico y, por otro, tiendan a resolver los problemas derivados de la falta de experiencia y/o tamaño económico de ciertos sectores privados para participar de manera directa en actividades de investigación y desarrollo.

En tal sentido, se pueden analizar algunas experiencias ya en marcha que pueden, a su vez, constituir la base para nuevos esquemas

que permitan una mayor y más efectiva interacción e intercambio de recursos financieros y personales entre los sectores público y privado, sin comprometer la integridad, autonomía y responsabilidad social del sector público. Una de ellas es el sistema de emprendimientos conjuntos recientemente iniciado por el INTA de Argentina. La idea principal de ese tipo de acuerdos es mejorar la capacidad de las instituciones nacionales mediante la suma de las ventajas comparativas de los dos sectores. El sector público aporta, por un lado, las capacidades en el manejo del conocimiento científico y tecnológico que posee el personal técnico de los INIA y, por otro, las instalaciones de campos experimentales, laboratorios, bibliotecas y conexiones con el mundo científico que la investigación tecnológica requiere. Por su parte, el aporte de las empresas privadas a esos emprendimientos consiste, fundamentalmente, en la capacidad empresarial y en el sentido comercial necesarios para producir y distribuir las innovaciones tecnológicas. No obstante, habrá casos en los cuales las empresas podrán aportar también recursos técnicos que se sumen a los proporcionados por los INIA.

Un segundo tipo de desarrollo es el de las Fundaciones de Investigación y/o Desarrollo, creadas recientemente en varios países (Perú, Ecuador, Honduras, República Dominicana, entre otros). Esas iniciativas son de tipo más general y ofrecen básicamente un esquema para la intermediación de recursos entre el sector privado y las instituciones de investigación.

Acciones referidas al desarrollo de la biotecnología

A fin de lograr capacidad en biotecnología, deben considerarse opciones de política y de acción conjunta del tipo de las que se discuten a continuación.

La primera alternativa se relaciona con los recursos humanos científicos. La biotecnología ha acercado la tecnología agrícola a las ciencias básicas, un sector en el cual los países de América Latina y el Caribe se muestran deficientes. Los institutos de investigación agropecuaria no se han ocupado de las ciencias básicas y, en general, las universidades realizan pocas investigaciones en ese campo. Resulta indispensable una fuerte reorientación de los actuales recursos; es necesario eliminar la tradicional separación entre las ciencias agrícolas y las ciencias generales, para poder fomentar las sinergías interdisciplinarias que caracterizan a la biotecnología. Sólo si esto se logra podrán realizarse esfuerzos sostenidos en el campo de la biotecnología.

Una segunda área se vincula con el establecimiento de prioridades. Es evidente que se dispone de recursos limitados, por lo tanto, los pocos esfuerzos que puedan realizarse deben orientarse hacia sectores prioritarios, teniendo en cuenta: a) el desarrollo, al menos, de una capacidad mínima en los sectores esenciales, que permita seleccionar de manera eficaz cualquier avance que surja a nivel internacional y que pueda resultar de utilidad para el país; b) las necesidades en sectores a los cuales, debido al mercado reducido o a otras consideraciones, es poco probable que se les preste atención a nivel internacional; c) la utilización adecuada de las actuales ventajas comparativas a nivel nacional y la relación de asociación entre el sector agrícola y otros sectores de la biotecnología.

El tercer punto se refiere a las necesidades de regular, controlar, definir y proteger los productos en este nuevo campo. Este es un tema decisivo, sumamente delicado, en el cual intervienen organismos vivos, e importantes y arriesgados proceso de inversión. La necesidad de garantizar la protección de los nuevos productos deberá contrapesarse con la necesidad de no impedir la inversión.

El tema de la política respecto a las patentes es también importante, por su relación con los efectos de la privatización de los nuevos conocimientos científicos. Como parte de un planteo en esa dirección, es necesario mejorar el nivel de las oficinas de patentes, que en la mayoría de los casos no están capacitadas para manejar los nuevos temas y proporcionar una evaluación correcta de las solicitudes de patentes. Ello significa que se pueden aprobar patentes que no contienen descripciones adecuadas y que, por consiguiente, son inservibles como instrumentos de transferencia de tecnología (Goldstein, 1985).

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

Una estrategia común para el aprovechamiento y conservación de los recursos fitogenéticos

Los recursos fitogenéticos constituyen, como ya se ha señalado, un recurso estratégico para el desarrollo agrícola de la Región. La mayor parte de los cultivos básicos regionales tienen una estrecha base genética que los hace vulnerables al ataque de plagas y enfermedades. Las necesidades de modificación de especies para adaptarlas a las necesidades del procesamiento agroindustrial y a condiciones climáticas y edáficas específicas, aumentar su productividad y hacerlas resistentes a plagas y enfermedades, exige la disponibilidad de una amplia reserva de genes debidamente caracterizados. Ello implica la realización de prospecciones, la caracterización de los materiales recolectados, su conservación y su posterior incorporación en programas de mejoramiento genético.

En la actualidad esto es realizado fundamentalmente por instituciones de los países desarrollados y por los Centros Internacionales de Investigación Agrícola, razón por la cual buena parte de esos recursos regresan a la Región en forma de semillas incorporadas a paquetes tecnológicos comerciales.

La rápida destrucción de muchos ecosistemas en la Región, por otro lado, amenaza los recursos fitogenéticos de muchas especies de interés agrícola que, en caso extremo, podrían perderse de manera total y definitiva. Para enfrentar esa situación se requiere que los países de América Latina y el Caribe unan sus esfuerzos y adopten las medidas necesarias para identificar, recolectar, caracterizar y conservar sus recursos fitogenéticos, mediante la integración y complementación de las iniciativas existentes. Ello debe desembocar en una red regional de bancos de germoplasma que permita el acceso de los países a esos recursos bajo condiciones equitativas y que retribuyan el valor y el costo de los mismos para cada país. Una condición indispensable en esa estrategia es el reforzamiento de las capacidades técnicas de los países en este campo, así como la introducción de las técnicas modernas que la biotecnología ofrece para estos fines y que hacen factible un aumento considerable de la efectividad y productividad de esos procesos.

Asimismo, y como resultado de la actualidad y urgencia de la conservación de los recursos fitogenéticos, se ha generado una discusión de esta temática en varios foros internacionales, con miras al establecimiento de normas que regulen su utilización y su transfe-

rencia internacional. Los países de la región deben participar en forma activa; es deseable que asuman una posición conjunta ante las distintas alternativas de políticas que se presentan. Para que ello sea posible, es necesaria una concertación regional que asegure los indispensables consensos previos.

Consolidación de la cooperación horizontal y la transferencia internacional de tecnología

El área tecnológica agropecuaria se presta, tanto por la propia naturaleza de la investigación como por las características del sector, al desarrollo de acciones cooperativas y conjuntas entre los países. Asimismo, diversos factores hacen que las redes y programas cooperativos constituyan un elemento estratégico para aumentar la eficiencia y efectividad de los esfuerzos nacionales de investigación y transferencia de tecnología.

La cooperación horizontal permite economías de escala en situaciones en las cuales los países considerados individualmente difícilmente podrían lograr la masa crítica requerida para desarrollar actividades de real impacto. Eso sucede tanto en lo que respecta a las actividades de investigación propiamente dicha como a la capacitación, un área de importancia crítica, dadas las limitaciones de recursos humanos muy calificados y la alta rotación que existe a nivel de investigadores en campos específicos.

Por otra parte, las redes y programas cooperativos constituyen un complemento natural para los Centros Internacionales; permiten un mejor aprovechamiento de su potencial contribución, al facilitar el planteamiento de las prioridades subregionales y la comunicación entre los investigadores.

La experiencia de PROCISUR en el Cono Sur y de PROCIANDINO en la Subregión Andina es indicativa del beneficio adicional que se puede lograr al integrar redes de productos específicos en mecanismos de cooperación y coordinación definidos a nivel institucional y no de investigadores individuales. Esas experiencias pueden servir de modelo para las acciones futuras en ese campo, una vez que se estructure un mecanismo de financiamiento de carácter más permanente que el existente en la actualidad. El desarrollo de estructuras similares para América Central y los países del Caribe constituye, asimismo, una alta prioridad de acción en este campo.

La potencialidad de los mecanismos de cooperación horizontal debe explorarse también en lo referido a las actividades en investigación básica, en las cuales la mayoría de los países presentan serias deficiencias. Queda claro que los Centros Internacionales deben desempeñar un papel fundamental. Sin embargo, su contribución no será suficiente para garantizar que los países de la Región estén siempre en la frontera de las posibilidades tecnológicas. Por otra parte, para los países considerados en forma individual, el costo de establecer y mantener sus propios mecanismos de contacto con las fuentes de conocimiento científico puede ser demasiado alto. Por ello es importante buscar la forma de aprovechar las economías de escala. Una forma sería la organización de programas regionales que facilitarían el contacto con los principales centros de investigación de los países desarrollados y sirvieran, asimismo, como fundamento para el desarrollo de trabajos básicos en ciertas áreas prioritarias y de interés común.

Asimismo, debe fortalecerse la infraestructura institucional existente a nivel subregional. En tal sentido, es conveniente resaltar que el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y el *Caribbean Research and Development Institute* (CARDI) han tenido a lo largo de su existencia un proceso de desarrollo de carácter cíclico, con períodos de estabilidad y consolidación, de situaciones de conflicto e inestabilidad institucional, lo cual ha limitado de manera significativa su capacidad de producir beneficios para sus países miembros. Más allá de los factores propios de los procesos institucionales que pudieran haber afectado esa situación, existen algunos elementos de carácter estructural que deben recalcar. En relación con esto, la estructura de financiamiento y el papel que en la misma desempeñan las agencias donantes constituyen un aspecto de particular importancia. En ambos casos, una proporción altamente significativa de los recursos totales proviene de fondos y proyectos especiales, lo cual ha constituido un factor determinante de la situación de inestabilidad ya mencionada. Los presupuestos básicos restringidos -fondos aportados por los países miembros o fondos sin asignación a proyectos específicos-, han constituido una limitante para la definición de programas de mediano y largo plazo y, de hecho, han determinado qué orientaciones de las actividades han respondido más a los intereses y prioridades de los donantes que compiten entre sí por los escasos fondos de contrapartida que a las necesidades de apoyo de los países.

En esa situación, se requieren acciones específicas orientadas a fortalecer los presupuestos básicos de los Centros y a establecer

mecanismos de coordinación entre donantes, con el fin de evitar superposiciones. A ese nivel, la constitución de los Grupos de Apoyo a CATIE y CARDI dentro del GCIAI suponen una iniciativa valiosa, en tanto permite analizar y discutir los apoyos y proyectos específicos en el contexto de las estrategias globales de los Centros y del conjunto de las actividades de la comunidad de donantes.

El redimensionamiento de las relaciones entre los centros internacionales de investigación agrícola y los sistemas de generación y transferencia de tecnología

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

Varios de los sistemas nacionales en ALC están llegando a un grado de pleno desarrollo; por consiguiente, se encuentran en condiciones de asumir algunas de las funciones que actualmente desempeñan los Centros, y permitir que éstos puedan transformarse en Centros de Excelencia y se concentren en investigación estratégica, germoplasma y trabajos colaborativos con los programas nacionales.

Es necesario que los sistemas nacionales decidan asumir las responsabilidades que estos ajustes implican, tanto en sus dimensiones presupuestarias como en los aspectos políticos, de tal manera que se asegure el libre acceso de todos los países a las tecnologías generadas, con los mismos esquemas de trabajo y colaboración. Por su parte, y en forma paralela a la identificación de las actividades a transferir a las instituciones nacionales, es necesario definir el ritmo de la transferencia y determinar cuáles son las nuevas actividades que deberían encarar los Centros para sustituir a las que han pasado a ser responsabilidad de las instituciones nacionales. En ese sentido, resulta claro que la mejor forma de explotar los aspectos complementarios de las organizaciones nacionales e internacionales de investigación es dar mayor énfasis a las actividades de investigación básica. Esa tendencia, sin embargo, requiere que las instituciones internacionales reexaminen el alcance de su participación en las nuevas áreas, tales como la biotecnología y sus políticas y enfoques, con respecto al tema de las ciencias básicas frente a las ciencias aplicadas y a la naturaleza de su relación con el sector privado.

Este proceso ya está en marcha en lo que respecta al cultivo del trigo. Sin embargo, se requieren aún mayores discusiones tanto entre los propios países como entre éstos y el CGIAR, para ajustar los procedimientos que permitan poner en operación nuevos esquemas y áreas de trabajo.

La necesidad de revisar las estrategias de cooperación técnica y financiera

La cooperación internacional, tanto financiera como técnica, constituye uno de los elementos más importantes para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades nacionales de generación y transferencia de tecnología. Sin embargo, para que la misma sea realmente efectiva es necesario revisar las estrategias y modalidades prevaletentes, de tal manera que se minimicen los efectos negativos que puede llegar a tener sobre los sistemas nacionales.

En términos financieros, los préstamos de las agencias de crédito internacional, en especial BID y BIRF, constituyen el principal componente de la ayuda internacional para la generación y transferencia de tecnología en la Región.

Es preciso revisar los criterios en que se basa ese tipo de apoyo, de manera que puedan definirse integralmente para cubrir todo el conjunto de necesidades, en un marco que asegure la institucionalización y continuidad de los esfuerzos nacionales de generación y transferencia de tecnología. El desarrollo de esquemas flexibles de préstamo con cláusulas del tipo *"matching funds"* para ciertos rubros, en particular los gastos operativos, es una alternativa que debe ser considerada en ese contexto.

En este campo se requiere el desarrollo de mecanismos de coordinación y ordenamiento de la cooperación internacional a nivel nacional, de tal manera que se subordine a las prioridades nacionales y se asegure que tenga un impacto real de fortalecimiento de las instituciones locales. Asimismo, se debe estudiar la posibilidad de consolidar esos mecanismos en esquemas de carácter regional que puedan articular y canalizar de manera efectiva las necesidades y prioridades de los países frente a la comunidad donante. Ese tipo de esfuerzo es de particular relevancia para las subregiones de Centroamérica y el Caribe, donde el reducido tamaño de los países involucrados magnifica la importancia de la cooperación técnica y la consecuente necesidad de aprovecharla en la forma más efectiva.

Recursos humanos para la investigación y transferencia

Varios aspectos asumen vital importancia para el desarrollo de una estrategia de acción en el campo de los recursos humanos.

El primero de ellos se refiere a la necesidad de revisar los currícula de las facultades de agronomía y los programas de postgrado en ciencias agrícolas, para adecuarlos a las demandas del nuevo contexto científico-tecnológico que enfrenta la Región. En este sentido, se necesita una revisión del componente de ciencias básicas de los actuales currícula para asegurar su adecuación a las nuevas áreas de trabajo apropiadas al tipo de problemática productiva imperante en la Región, sobre todo en relación con los pequeños y medianos productores y las nuevas dimensiones agroindustriales de la producción agropecuaria.

El segundo aspecto se refiere a la necesidad de fortalecer en términos operativos las capacidades de formación de recursos humanos, en especial a nivel de postgrado. Al respecto es oportuno destacar que en la Región existe una infraestructura básica que puede ser aprovechada y que existen recursos de financiamiento, principalmente derivados de préstamos a los organismos nacionales de investigación que, en casos específicos, pueden constituir la base para la consolidación de programas de capacitación de gran interés.

La modalidad imperante hasta el presente ha sido la capacitación en el exterior. Esa estrategia, criticable en el pasado por los altos costos implícitos y por la baja adaptación de los programas de capacitación en los países desarrollados a nuestras realidades y necesidades, hoy, frente a la escasez de recursos imperantes, ya no es viable. Eso señala la clara necesidad de buscar un aprovechamiento más eficiente de los recursos y estructura existentes, y promover el futuro crecimiento de los mismos de manera coordinada y fundamentada en la necesidades colectivas. Un primer paso en esa dirección es el establecimiento de un sistema integrado, con acceso abierto a todos los países de la Región; debería contemplar el desarrollo de centros de excelencia sobre la base de las capacidades ya existentes, la amplia movilidad de los alumnos entre los distintos componentes del sistema –incluida la posibilidad de realizar los trabajos de tesis en sus propios países– y un sistema complementario de becas al cual tengan acceso todos los participantes.

Una tercera área de acción se refiere al establecimiento de sistemas de retribución salarial que hagan más competitivas las actividades de investigación. Eso, por supuesto, requerirá un mayor apoyo presupuestario, lo cual puede no ser viable dadas las actuales condiciones económicas de los países; sin embargo, también puede lograrse mediante arreglos institucionales innovadores que permitan que los investigadores hagan trabajos de consultorías relacionados con sus especialidades en proyectos del sector privado. Paralelamente, se necesita una reducción de las cargas administrativas y de las trabas burocráticas al manejo de los recursos para investigación, dos problemas que tienen una alta incidencia en las altas tasas de rotación ya mencionadas.

Finalmente, se debe hacer un renovado esfuerzo para promover la participación de investigadores de los países industrializados en tareas de investigación en América Latina y el Caribe. Existe una larga tradición de colaboración en este sentido, mediante programas como las Becas Fulbright, pero los contactos y relaciones tienen que ser renovados con cada generación. Hay un inmenso inventario de capital humano en investigación agrícola en los países industrializados, en muchos casos totalmente desproporcionado con la importancia de la agricultura en esos países. América Latina y el Caribe pueden aprovechar parte de ese capital si se promueve la ejecución de programas cooperativos en los cuales esos investigadores puedan participar. Asimismo, por medio de la incentivación del fomento del interés de esos investigadores, se puede facilitar el acceso a fondos que de otra manera no estarían disponibles. Programas de ese tipo serían particularmente apropiados en relación con el desarrollo tecnológico de la pequeña agricultura, área de alta prioridad para la mayoría de los países que integran la comunidad donante internacional.

E. EL DESARROLLO RURAL Y EL CAMPESINADO EN LA ESTRATEGIA DE REACTIVACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO

Los procesos de desarrollo económico en la agricultura no han coincidido necesariamente con procesos de desarrollo rural. Numerosos ejemplos recientes muestran que la incorporación de tecnologías, la modernización de los sistemas de comercialización y el dinámico proceso de crecimiento económico de la agricultura se han concretado sin alcanzar a los estratos sociales más pobres de la población rural.

Un nuevo enfoque para el desarrollo rural debe convertirse en un componente central de la estrategia de reactivación y desarrollo. Por sus contribuciones, tanto en lo que respecta a la oferta como a la demanda, la promoción del desarrollo rural es funcional a una estrategia de reactivación económica, y no un mero "componente de equidad" como fue en el pasado.

La estrategia de desarrollo rural requiere tres condiciones. La primera es el mantenimiento de incentivos macroeconómicos a la producción agropecuaria a niveles altos y por períodos suficientemente largos, a partir de que se consolide la modificación de los precios relativos que se asocian al ajuste externo. La segunda condición es la existencia de políticas sectoriales diferenciadas (de precios, infraestructura, tecnología, crédito, etc.) para el campesinado, que permitan su inserción gradual en los mecanismos de mercado y les permitan acceder a los factores productivos en condiciones similares a las de los demás agricultores. La tercera es la participación activa de los campesinos y de nuevas formas de organización surgidas en estos años de crisis y de retorno a la democracia, en la definición y ejecución de las políticas y programas destinados a los pequeños productores.

A esas tres condiciones debe agregársele la necesidad de diferenciar situaciones dentro de la propia economía campesina.

A partir del logro de esas condiciones, la economía campesina podrá participar de manera activa en el progreso económico y social. En resumen, conviene subrayar que, tal como ya se ha indicado en este Documento, la estrategia de desarrollo rural no deberá basarse en forma exclusiva en el objetivo de equidad. Por el contrario, la promoción de la agricultura campesina debe contribuir a la nueva estrategia global por medio de los aportes ya señalados, tanto del lado de la oferta como de la demanda agropecuaria.

1. Caracterización general de la situación rural

La pobreza rural y urbana

Se estima que el número de pobres urbanos en ALC aumentará de 47 millones de personas en 1970 a más de 102 millones en el año 2000. Al mismo tiempo, los pobres rurales pasarán de los 65 millones a casi 70 millones en el próximo milenio. Con ello, el total de pobres sobrepasará los 170 millones al final del siglo.

Por otro lado, las tasas de incidencia de pobreza rural duplican a las observadas en el sector urbano; llegan a 57% de los habitantes rurales.

Los estudios realizados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO dejan entrever tres aspectos importantes con respecto a las tendencias de la pobreza rural y urbana: i) una situación de marginalización generalizada; ii) agudización de las precarias condiciones de vida de los pobladores rurales; iii) tendencia al incremento de los indigentes rurales.

La pobreza se distribuye de manera generalizada en el Continente. Excepción hecha de Uruguay y Argentina, la gran mayoría de los países presentan porcentajes por encima de 50%. Además, cabe señalar que al interior de los países existe también una clara regionalización de la pobreza, p. ej. zonas altas en los países andinos, ciertos estados de México, Nordeste del Brasil y Centroamérica.

Los orígenes de la pobreza rural

En general, el proceso de crecimiento en la mayor parte de ALC ha favorecido de manera genérica una concentración de la riqueza en un número reducido de grupos sociales. En términos generales, el 20% de la población recibe 60% de los ingresos, mientras que el 60% de la población obtiene solamente 20%.

Por otro lado, las políticas económicas que privilegiaron al sector urbano afectaron en forma global al agro, y tuvieron efectos diferenciados en el crecimiento de la producción agrícola. En efecto, los cultivos agroindustriales, pecuarios y algunas frutas de exportación presentaron un alto grado de dinamismo en los últimos treinta años frente a un débil desarrollo de la producción de alimentos básicos para el consumo interno. Estimaciones de la evolución del sector agrícola en la década pasada muestran tasas porcentuales de crecimiento anual de 14 para oleaginosas, 3.5 en frutas, 3.3 para productos cárneos y 2.5 para bebidas y tabaco. Productos correspondientes a alimentación interna en la mayor parte de la Región solamente lograron porcentajes de 0.7 para las raíces y leguminosas secas, 1.3 en maíz y caña equivalente a 0.7% en tubérculos; ello refleja, entre otras cosas, una discriminación de precios aún mayor en otros productos clave de la canasta familiar.

Al proceso de "urbanización exacerbada" debe añadirse que la forma de ocupación del espacio agrícola redundó en el desplaza-

miento de los pequeños productores a regiones con sistemas ecológicos frágiles. Esa característica está presente tanto en el Nordeste brasileño como en varias regiones rurales de México y en las áreas de ladera de países andinos y centroamericanos, donde se concentra una parte significativa de los campesinos pobres de esos países.

En efecto, hacia mediados de los años ochenta se registraban no menos de once millones de minifundistas, con una población cercana a los cincuenta y cinco millones de personas, asentada en una superficie de alrededor de veinte millones de hectáreas, lo que representa un promedio inferior a dos hectáreas por propiedad. Eso significa que los minifundios representarían 50% de las unidades productivas existentes, ocuparían 3% de la tierra agrícola disponible y sostendría a 42% de la población rural. La disponibilidad de tierras agrícolas en el minifundio sería algo menor de dos hectáreas por familia.

Un número superior a veinte millones de personas trabaja en unidades agrícolas de superficie promedio de 2.5 hectáreas; cada una alberga más de 450 jornales anuales. No obstante, la mano de obra requerida por cada parcela no supera las 150 jornadas, lo cual refleja los bajos niveles de ocupación de la mano de obra.

El análisis de información para 27 países permite concluir que ha habido un aumento continuo en el número de parcelas subfamiliares en casi la totalidad de los países. El número de parcelas pequeñas aumentó a una tasa anual de 2.2% entre 1950 y 1980. El tamaño promedio de esas parcelas disminuyó de 2.4 hectáreas en 1950 a 2.1 en 1980, que es el estrato donde se concentra la masa más extensa de población pobre de la región.

Los datos analizados revelan con claridad el profundo dualismo de la estructura agraria y la incapacidad que hasta ahora tuvo el resto de la economía para absorber el excedente de mano de obra rural, que en muchos casos emigró a las grandes urbes para terminar viviendo en peores condiciones en barrios marginales.

La fuerte presión demográfica sobre ecosistemas frágiles conduce al deterioro progresivo de los recursos con pérdida de fertilidad, desertificación, deforestación y erosión; ello hace irreversible la pérdida del potencial de producción sostenida para futuras generaciones y la declinación y marginalidad de su población. De hecho, la alta incidencia de agricultura campesina asociada a la pobreza rural

está relacionada directamente con la presencia de zonas áridas o semiáridas o de laderas. En efecto, la estimación realizada por Chateaufort et al. muestra que 87% de todos los pobres rurales en la Región viven en áreas con clima árido o semiárido y geográficamente aislados.

Finalmente, otro factor que determina el grado de pobreza de la población rural es su reducido espacio de participación a nivel de toma de decisiones. Gran parte de esta limitación está dada por la carencia o debilidad de estructuras organizativas que le permitan negociar sus intereses frente a las instituciones gubernamentales o a otros grupos sociales.

2. Contribución económica de los pequeños productores campesinos

La economía campesina debe constituir uno de los ejes de la recuperación de la agricultura. Si se logra un marco que reconozca las diferentes situaciones que se esconden tras la generalización de "economía campesina", ella puede resultar de gran importancia para el ajuste en desarrollo, en la medida en que ofrece los siguientes aportes:

- Contribuye a la seguridad alimentaria: la pequeña producción puede ser el eje de la solución de los problemas de la seguridad alimentaria de los países de la Región, siempre que el sistema alimentario se entienda de manera amplia e integre los problemas nutricionales con los aspectos técnicos y económicos de la producción y con las relaciones sociales que se dan dentro de la estructura productiva, y con las que determinan los modelos de consumo prevalecientes. El concepto amplio de seguridad alimentaria asigna importancia a las dificultades de acceso alimentario enfrentadas por una proporción importante de la población urbana y rural. Por ende, requiere apoyo a la producción eficiente en pequeñas unidades, tanto como oportunidades alternativas de empleo cuando aquella no sea posible.

- Genera empleo ante la imposibilidad de los otros sectores de la economía de crear suficientes oportunidades laborales; asimismo, corresponde a la agricultura y al desarrollo rural la función de absorber también el contingente de mano de obra que actualmente emigra hacia los centros urbanos. En ese sentido, se deben

incrementar los estímulos de inversiones en actividades productivas agrícolas y no agrícolas, con el propósito de diversificar las fuentes de empleo. Es importante subrayar que el empleo derivado de la pequeña producción sólo puede lograrse en la medida en que se eliminan algunas limitantes críticas. De ese modo, las políticas macroeconómicas y de desarrollo rural deben orientarse hacia la diversificación de actividades productivas, así como a promover y facilitar inversiones que faciliten el empleo de los miembros de la familia, crear y difundir tecnología apropiada, facilitar el acceso al crédito, legalizar la tenencia de la tierra y facilitar el mayor acceso a la misma mediante de una ampliación de los mercados de uso de ese factor.

- **Obtiene y ahorra divisas:** las actividades productivas típicas de la pequeña producción aseguran, mediante la sustitución de importaciones de alimentos y la producción de algunos bienes exportables, una porción significativa del total de divisas de la Región. En la medida en que se subrayen las políticas de seguridad alimentaria, se logrará un efecto secundario importante de liberación de divisas. Por otro lado, como los pequeños productores producen casi 30% de los bienes de exportación, las políticas apropiadas a ese estrato son particularmente relevantes en el actual contexto de la Región.
- **Aumenta vínculos intersectoriales:** el fortalecimiento de la inserción de los pequeños productores en la economía, mediante el proceso de reactivación del sector, concreta su mayor grado de articulación con el mercado. Ellos adquieren una nueva dimensión como compradores de bienes agrícolas e industriales. Por otro lado, en el contexto de la reactivación del sector agropecuario, la retención de una mayor proporción de excedentes por parte de este estrato de la población rural puede servir para dinamizar a las pequeñas agroindustrias ubicadas en áreas rurales. Esas agroindustrias se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra y por niveles relativamente bajos en el uso de insumos modernos o bienes de capital importados.

3. Efectos de la crisis actual de América Latina y el Caribe en la economía campesina

La crisis ha afectado con diferente grado de intensidad los diversos estratos de la población urbana y rural. Los efectos de la crisis se

materializan también en el cuadro de la pobreza rural –pequeños productores campesinos, minifundistas y asalariados– y acelera algunas de sus tendencias.

En primer lugar, la pobreza rural se ha agudizado; los campesinos minifundistas y sin tierra son los más afectados.

En segundo lugar, el aumento del número de minifundios se ha acelerado en la mayoría de los países de la Región, mientras que el promedio del área explotada por esas unidades campesinas se ha visto reducido. Es decir que, como producto de la crisis, la capacidad productiva y la productividad de un creciente número de campesinos, así como el aprovechamiento potencial de su mano de obra, han disminuido aún más.

En tercer lugar, el mercado laboral rural se ha modificado en la última década; genera mayores tasas de desempleo y subempleo en el sector.

Políticas de ajuste y diferenciación campesina

La contracción productiva y la desaceleración del crecimiento económico, el desempleo y la inflación, la depresión del mercado interno y el deterioro de los términos de intercambio internacional tienen efectos decisivos sobre la economía campesina. También las medidas tomadas por el Estado en el contexto de la crisis económica tienen repercusiones contundentes sobre la dinámica de las pequeñas unidades de producción agropecuaria.

La economía campesina se encuentra incorporada de manera definitiva a la economía nacional; es la forma en que se integra a la estructura productiva global la que define su dinámica y situación actual, su relación con la crisis económica y el ajuste. En esa medida, es conveniente distinguir dos segmentos del campesinado que, por su relación diversa con el contexto económico global, presentan condiciones específicas de integración, son afectados y responden de manera diferente a la crisis y a las políticas de ajuste; por ende, también deben considerarse de manera diferenciada a la hora de elaborar las respectivas propuestas de acción.

El primer segmento estaría representado por las unidades campesinas de infrasubsistencia o subfamiliares. Esas unidades dependen de ingresos salariales adicionales generados fuera de la unidad produc-

tiva para completar su subsistencia y son productoras, fundamentalmente, de productos básicos; al mismo tiempo, dada su baja disponibilidad de tierra y producción, resultan compradores netos de alimentos. Ese es el segmento mayoritario del campesinado y, probablemente, el más afectado por la crisis y el ajuste en todos los países.

Los efectos sobre ese segmento, y las respuestas y adecuaciones que posiblemente ha generado, se pueden resumir de la siguiente manera:

- a. La reducción de los salarios reales agrícolas ha mermado su ingreso.
- b. El aumento de los precios de los productos alimenticios los ha perjudicado.
- c. El creciente desempleo urbano ocasionado por la crisis industrial y la contracción del gasto público ha lanzado contingentes de trabajadores urbanos a competir con ese sector del campesinado en el mercado de mano de obra estacional y contribuye también a deprimir los salarios rurales.
- d. Se ha intensificado la sobreexplotación de sus pequeñas parcelas, como estrategia de supervivencia, con efectos fatales para la conservación de los suelos.
- e. Se nota una tendencia de ese segmento a diversificar aún más su producción, al incorporar o resumir actividades artesanales, pastoriles, venta de servicios y participación en la construcción de infraestructura rural y en procesos agroindustriales y extractivos.

El segundo segmento de pequeños productores estaría integrado por unidades familiares autosuficientes. Es decir, por aquellas que logran generar ingresos monetarios o en especie necesarios para asegurar su subsistencia, sin tener que recurrir a actividades fuera de la finca y que, al mismo tiempo, se abastecen en lo fundamental de fuerza de trabajo familiar. En la mayoría de los casos se trata de vendedores netos de alimentos, que están en capacidad de producir para las necesidades básicas y logran comercializar un excedente o, de lo contrario, se trata de productores esencialmente mercantiles, que venden la mayor parte de su producción y compran sus alimentos en el mercado. Este es también un segmento perjudicado por la crisis,

aunque algunas medidas del ajuste podrían compensar de alguna manera el deterioro económico que han sufrido.

A continuación se resumen los principales efectos y respuestas provocadas por la crisis en este tipo de unidades campesinas:

- a. El incremento de los precios de los alimentos puede haberlas favorecido; sin embargo, el aumento de los precios de los insumos, provocado por la eliminación de los subsidios, por el deterioro de los términos de intercambio y la inflación, contaba con esas ventajas.
- b. Es posible que hayan tenido que reducir o eliminar el uso del crédito, como consecuencia del incremento en las tasas de interés y la eliminación de tasas subsidiadas para los pequeños productores.
- c. El alto grado de concentración de la tierra y la inflación provocan movimientos especulativos sobre el precio de la tierra que impiden a este segmento campesino la expansión de sus predios.
- d. El deterioro de los precios de algunos productos comerciales tradicionales ha lanzado a un número creciente de productores familiares a la búsqueda de nuevas alternativas productivas, favorecidas por las políticas de incentivos para la exportación. Los resultados de esa situación son imprevisibles, pues se trata de productos que no cuentan con el debido respaldo tecnológico y su inserción en el mercado internacional es poco consolidada: no existe conocimiento en el orden local para su mercadeo y comercialización, y la demanda es inestable.
- e. El alto costo de la tecnología y los insumos importados han ocasionado aún una mayor utilización de prácticas intensivas en el uso de mano de obra y el abandono de tecnologías de costo elevado.

Los elementos señalados para ambos grupos muestran, en general, un predominio de efectos negativos ante el nuevo contexto macro, resultante de las políticas de ajuste. Ello es comprensible, pues se trata de sectores que son muy sensibles a cualquier reducción del apoyo estatal. Los aspectos señalados deberán retomarse a la hora de diseñar políticas específicas para la promoción de esos sectores del campesinado.

Organización campesina y capacidad de negociación

En la mayoría de los países, el campesinado se encuentra débilmente representado en las distintas instancias del Estado y en el complejo engranaje que determina la toma de decisiones políticas. Esa situación ha propendido a agravarse en los últimos tiempos, debido al mayor peso político que han adquirido los distintos sectores urbanos.

Como resultado de la crisis, la organización campesina no se ha fortalecido. Es posible que en algunos países la organización y movimientos campesinos no hayan alcanzado los niveles del período de los programas de reforma agraria impulsados en décadas anteriores; en aquel tiempo la lucha por la tierra, en ese contexto, requería la formación de organizaciones a escala regional y nacional. Lo que sí es un hecho es que el carácter de la organización campesina se ha modificado.

A continuación se adelantan algunas posibles tendencias que tendrán que constatarse en el futuro:

- a. **Modificación de la dimensión y el contenido de las reivindicaciones.**
- b. **La base de cohesión se vuelve más local y focalizada. El proceso de diferenciación social y la heterogeneidad productiva, que se ven exacerbados durante la crisis, diversifican los intereses y pulverizan objetivos organizacionales; convierten a las grandes organizaciones nacionales campesinas en entidades de manejo más complejo, para representar intereses sumamente variados y, a veces, dispersos.**
- c. **Debido a la intensificación de los procesos migratorios y de diversificación social durante el período de crisis, las comunidades campesinas indígenas han visto debilitada su estructura organizativa tradicional, estructurada sobre condiciones de homogeneidad cultural y social.**
- d. **Un interlocutor relativamente nuevo para el campesinado cobra cada vez mayor importancia en la escena rural, ofrece una serie de servicios y presta apoyo a las organizaciones campesinas: los organismos no gubernamentales (ONG) de desarrollo.**

4. Condiciones básicas para asegurar la participación de la economía campesina en el proceso de reactivación del sector

Tal como se señaló al comienzo, el grado de éxito del proceso de reactivación en general y del incremento del nivel de participación de la economía campesina en particular, está condicionado por:

- La existencia de un favorable marco macroeconómico global y sectorial.
- La ejecución de políticas diferenciadas.
- La participación de las organizaciones de productores en el diseño de la políticas y programas orientados a ellos.

Políticas macro y sectoriales adecuadas

Tal como ya se señaló, la promoción de la agricultura campesina es parte integral de la estrategia global de reactivación agropecuaria por medio de sus aportes al aumento de la oferta agropecuaria y como sector de demanda muy importante en virtud de su elevada elasticidad ingreso de la demanda.

Por consiguiente, la existencia de políticas de incentivos macroeconómicos y sectoriales que no discriminen a la agricultura y que tengan continuidad, constituye un requisito clave para el desarrollo rural y la economía campesina. Las características de esas políticas son las mismas que ya se discutieron y que tienen validez general para el sector agropecuario. En ese marco general, se destaca la necesidad de contar con políticas diferenciadas para el sector campesino, que permitan atender sus características particulares y su diferente inserción a los mercados y demás mecanismos transmisores de los procesos económicos.

Políticas diferenciadas

Las políticas propuestas en esta categoría tienen dos objetivos centrales: incentivar el incremento significativo del excedente generado por el sector campesino y, al mismo tiempo, aumentar el porcentaje retenido por ese grupo de productores rurales.

Con independencia del tipo de políticas adoptadas por los países para el sector campesino, es necesario enfatizar que, si se quiere aprovechar efectivamente su potencial de contribución al proceso de reactivación del sector, es necesario adoptar políticas que tengan carácter distributivo, ya sea que éstas se relacionen con la mejoría de la oferta de servicios o con la redistribución de activos.

i. Acceso y legalización de la propiedad de la tierra

La estructura de tenencia de la tierra es uno de los factores explicativos de la pobreza rural y de los problemas relacionados con la agricultura campesina, debido a una alta tasa de concentración del recurso. En el grupo de los sin tierra se concentra el conjunto de las manifestaciones de la pobreza: bajos niveles nutricionales, escaso acceso a los servicios, limitados recursos tecnológicos y de capital, e incapacidad de supervivencia a partir de la actividad agropecuaria. Por esas consideraciones, cualquier estrategia para incentivar la participación del subsector campesino en el proceso de reactivación debe incorporar, como componente esencial, acciones de carácter redistributivo que faciliten el acceso a la tierra.

Son innumerables los casos de campesinos cuya situación de tenencia de la tierra es indefinida, como resultado de posesiones no legalizadas. Ese problema tiene su origen tanto en el proceso de ocupación de la tierra como en procedimientos incompletos de legalización, por deficiencia de los organismos responsables. Es importante resaltar que este tipo de problema existe inclusive en áreas reformadas.

La colonización constituye una forma complementaria de acceso a la tierra en algunos países donde todavía existen algunas oportunidades de ampliación de la frontera agrícola, sobre todo en el trópico húmedo. Sin embargo, esa alternativa, además de su limitación natural, se enfrenta con posibles limitaciones originadas por el delicado balance ecológico en el cual se operacionallizan.

Por otro lado, también en esa perspectiva se pueden citar algunos mecanismos que permiten la creación de fondos de tierras para su posterior asignación a los campesinos sin (o con poca) tierra, y otros mecanismos alternativos, tales como la compra directa por el Estado de tierras subutilizadas o abandonadas, tributación a la capacidad productiva de la tierra con el objeto de incrementar el costo de mantenerla subutilizada y tierras revertidas al Estado como pago por deudas.

Es necesario destacar que, dada la dimensión del problema, las políticas de acceso a la tierra sólo tendrán posibilidades de éxito si son complementadas por acciones de desarrollo rural que incorporen el componente de legalización de la tenencia de la tierra, inclusive en áreas reformadas no consolidadas.

ii. Mejoría de las condiciones del mercado de trabajo rural

El problema enfrentado por los asalariados rurales es, sin duda, el más crítico, en especial para quienes provienen del subsector de pequeña producción y se ocupan de manera temporal. Ese fenómeno adquiere dimensiones más críticas debido a la sustitución de trabajadores rurales de origen campesino por otros de origen urbano, el incipiente nivel de organización sindical y la emergencia de contratistas laborales que actúan como intermediarios en las relaciones de oferta y demanda de mano de obra sin ninguna regulación.

Es importante recalcar que esos trabajadores, si bien participan del mercado de trabajo, se encuentran marginados del sistema jurídico laboral o social. Esa situación requiere algunas medidas de origen legal, que el Estado debe diseñar y ejecutar. Entre ellas, se pueden citar la fijación y garantía de pago de salarios mínimos, mejoramiento de las condiciones de trabajo y participación del sistema de seguridad social y regulación de las relaciones de trabajo intermediadas por contratistas.

iii. Diversificación de las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) y generación de empleo

Otro elemento básico que debe considerarse en la formulación de políticas para el subsector campesino es la necesidad de incorporar nuevas fuentes de empleo e ingresos por medio de la diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas.

Los programas o proyectos orientados para esta población deben tener un número reducido de componentes. Es preciso jerarquizar los aspectos productivos y los factores limitantes del nivel de ingreso neto de la producción agrícola y no agrícola, en procura de movilizar el potencial productivo de las comunidades campesinas. Entre esas actividades se pueden mencionar pequeños sistemas de riego para la producción agrícola y pecuaria, obras de infraestructura, pequeñas agroindustrias comunitarias, actividades extractivas y producción artesanal.

Uno de los instrumentos más eficaces que se ha utilizado para viabilizar la diversificación ha sido el riego que utiliza métodos y técnicas simplificadas y procedimientos de manejo autogestionario, que demanda bajos costos de inversión.

Existen otras actividades de ese tipo que facilitarían la creación de empleo; se pueden clasificar como agropecuarias y no agropecuarias. Entre las primeras se encuentran: inversiones en infraestructura productiva, comercialización, pequeña agroindustria (por ejemplo: molinos de arroz, estanque piscícola, galpones, gallineros, apiarios, recuperación y conservación de suelos, reforestación productiva en pequeña escala, pozos de agua, tracción animal, etc.). Entre las actividades productivas no agropecuarias se pueden citar: infraestructura para actividades artesanales, transporte de insumos y productos, bodegas, pequeña agroindustria, industria casera, etc.

Ese tipo de actividades realizadas a nivel de comunidades permitirán movilizar el potencial productivo local, consolidar procesos de organización y mejorar la capacidad de los beneficiarios para ampliar sus alternativas de ingresos y empleo.

iv. Generación y transferencia de tecnología apropiada

Las diferentes situaciones agroproductivas y la complejidad y heterogeneidad de las pequeñas unidades campesinas requieren que el sistema de generación y transferencia de tecnología reconozca que existen tipos de productores diferentes que demandan una oferta tecnológica apropiada, tanto desde el punto de vista de su contenido como de los mecanismos utilizados para su transferencia.

En ese contexto, se entiende que la función de la tecnología apropiada al pequeño productor es aquella que puede:

- Garantizar el ingreso familiar y la seguridad alimentaria.
- Incentivar la utilización de mano de obra.
- Facilitar el manejo de los insumos y/o técnicas por parte del usuario.
- Promover el uso racional y sostenido de los recursos naturales.
- Posibilitar la utilización de usos complementarios de recursos y la realización de subproductos.
- Internalizar en su proceso de generación la experiencia de los propios productores.

La tecnología apropiada generada de esa manera y con las características señaladas, tendrá una probabilidad mayor de adopción por parte de los pequeños productores, ya que las mismas se adecúan a sus características socioeconómicas y a la heterogeneidad de ese grupo.

Las entidades que generan y transfieren tecnología para las pequeñas unidades deberían organizarse y funcionar para responder de manera adecuada a su demanda tecnológica, tema que ya fue tratado en la sección referida a la tecnología.

v. Comercialización

Las políticas de incentivos a la producción deben ir acompañadas con otras específicamente diseñadas para el logro efectivo y eficiente de los procesos de comercialización, incluida la obtención de precios que aseguren un valor final de la producción con mayores márgenes de apropiación por parte del pequeño productor.

En ese sentido, es necesario recordar la importancia de la economía campesina en la producción de alimentos para el abastecimiento interno. Sin embargo, las características de la economía campesina generan una estructura atomizada en la

oferta de su producción, con características altamente regionalizadas. Esto redundaría en la existencia de mecanismos de intermediación complejos, lo cual hace que se pierda eficiencia, en perjuicio tanto de los productores como de los consumidores.

Como resultado de esas ineficiencias, la producción de la economía campesina sólo puede ser potenciada en la medida que se planteen soluciones al problema de la comercialización, que involucren tanto al Estado como a las organizaciones de productores y a las ONG.

En ese contexto, corresponde a las organizaciones de productores asumir un papel preponderante, para alcanzar una escala económica en la oferta de sus productos.

En vista de la situación planteada, las políticas de comercialización deben estar orientadas a la complementación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones de productores. Para ello se requiere un esfuerzo especial en el fortalecimiento de estas últimas. Además, esas acciones de fortalecimiento deben también incorporar actividades de capacitación de productores en comercialización, al mismo tiempo que se les provee de información sistemática y específica sobre la situación de precios y mercados compradores.

Asimismo, el Estado posee otros instrumentos de políticas efectivos para racionalizar el proceso de comercialización por medio de políticas especiales de crédito y de garantía de precios mínimos para los productos de la economía campesina.

A pesar de que el Estado debería desempeñar un papel importante, esas políticas deben evitar la creación de monopolios estatales; la acción del Estado debe limitarse a la facilitación de los canales de comercialización. En ese contexto, es importante resaltar que el Estado debería estructurarse de manera descentralizada, a nivel regional y local, coordinando sus acciones con las ONG que se especializan en acciones de desarrollo rural. Ese proceso requiere, además, la capacitación de los técnicos de los organismos gubernamentales y privados para administrar programas de comercialización de esta índole.

Cabe destacar que tanto las políticas como la estructura de comercialización, organismos gubernamentales y organizacio-

nes campesinas vinculadas a ese proceso, pueden ejercer funciones dirigidas al abastecimiento ciudad-campo de los insumos requeridos para los procesos productivos de los pequeños productores.

vi. Pequeña agroindustria rural

Las políticas diferenciadas deberían considerar a la agroindustria rural como factor importante para incrementar el ingreso, el empleo, la posibilidad de reducir las pérdidas postcosecha y mejorar la utilización de subproductos, con la consiguiente apertura de oportunidades de mercados para los productores.

La agroindustria rural aprovecha el potencial de producción de la comunidad rural y la mano de obra existente cuando llega a una escala determinada, acorde a sus características. Puede utilizar materia prima agrícola y no agrícola. En esa categoría se pueden mencionar molinos (de arroz, maíz y yuca), procesamiento de leche, carne y cueros, industria casera de frutas procesadas, fábrica de cal, ladrillos y procesamiento de lana, madera y desarrollo artesanal (alfarería, cestería, tejidos y confecciones), entre otras muchas posibilidades.

La escala y el grado de tecnificación adoptada por las unidades agroindustriales debe determinarse por la capacidad productiva de la Región y por el grado de madurez organizacional de la comunidad o del grupo responsable del respectivo proyecto.

Este tipo de actividad requiere también esfuerzos especiales en capacitación en el manejo y administración, así como en el proceso de comercialización. En la Región se cuenta con casos exitosos, en los cuales los pequeños productores han sobrepasado la etapa agrícola y han incursionado en la transformación de los productos agropecuarios.

vii. Financiamiento para el desarrollo rural

Las políticas financieras diseñadas específicamente para incentivar el desarrollo rural se separan en dos categorías, de acuerdo con la función y/o el tipo de actividad productiva que pretenden viabilizar. Por un lado, se distingue el crédito típico, cuya función principal es financiar actividades productivas agropecuarias; por otra parte, los fondos especiales abren un abanico mayor de

posibilidades de financiamiento para inversiones comunitarias agropecuarias, no agropecuarias o complementarias de esas actividades.

En cuanto al crédito, tradicionalmente los campesinos han estado marginados de las fuentes de acceso formales. Esto ha sido resultado de dificultades legales y administrativas, la inflexibilidad de las normas y regulaciones, y exigencias de garantías legales y reales, así como también la falta de suficiente cobertura geográfica por parte de las instituciones de crédito y fomento.

Sin embargo, el Estado puede minimizar esos problemas si impulsa las operaciones con organismos especializados en crédito para pequeños productores y hace uso de las organizaciones de base de esos mismos productores, así como de organizaciones no gubernamentales. Además, es recomendable incentivar, fortalecer y consolidar formas no tradicionales de crédito.

En ese sentido, existen múltiples ejemplos sobre la viabilidad práctica de las combinaciones presentadas en el párrafo anterior; tal es el caso del Fondo Conjunto entre el Banco Nacional de Fomento y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) del Ecuador. También se puede mencionar el caso sui géneris de los tricicleros responsables de la distribución de frutas, legumbres y otros artículos en Santo Domingo, República Dominicana. Finalmente, el caso del PROSPERE del Ministerio de Agricultura, la empresa de Asistencia Técnica y Extensión rural de Minas Gerais (EMATER/MG) y las organizaciones de productores en dicho estado del Brasil, programa cuya orientación principal es facilitar el crédito con base en el precio de garantía del producto.

Existen un sinnúmero de experiencias locales en los países que pueden ser evaluadas y sistematizadas, y que sirven de ejemplo para ser extrapolado en otras latitudes y conseguir la potenciación diversificada, descentralizada y privatizada de los servicios de crédito para el campesinado. A pesar de que esas experiencias han demostrado ser viables, existe poca voluntad política para diseñar propuestas semejantes de mayor cobertura dentro del sistema institucional de crédito.

viii. Fondos especiales para financiar acciones de desarrollo rural

Como ya se ha destacado, la economía campesina requiere en general políticas diferenciadas, y en particular las relacionadas con el financiamiento. No obstante, para que esas políticas se pongan en práctica y tengan el impacto esperado, es necesario institucionalizar mecanismos de asignación de los recursos requeridos para viabilizar su financiamiento, al mismo tiempo que se establecen los mecanismos institucionales responsables de su ejecución y las normas y criterios de funcionamiento.

Por otra parte, es necesario destacar que la estrategia de reactivación del sector agropecuario no debe ser financiada únicamente por fuentes externas, como ha sido la tónica con los programas de desarrollo rural. En ese sentido, la Región cuenta con interesantes experiencias de financiamiento interno diferenciado para programas y proyectos de desarrollo rural, los cuales pueden servir de ejemplo para instaurar instancias nacionales de financiamiento en otras latitudes del Continente. Así, se han concretado políticas de financiamiento en acciones de desarrollo rural con recursos nacionales, las cuales se han ejecutado por medio de diferentes Bancos; entre ellos se puede citar, en México, el Banco de Crédito Rural, en Brasil el FINSOCIAL del Banco Nacional de Desarrollo Social y Económico; en Colombia, el Fondo DRI, la Caja Agraria y los Fondos Agropecuarios, y en Ecuador, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA).

Sin embargo, las políticas desarrolladas con el fin de crear fondos especiales de financiamiento necesitan fortalecerse y articularse mediante objetivos comunes con el conjunto de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Los planteamientos para estas políticas relacionadas con el establecimiento de fondos especiales de financiamiento de la economía campesina deberían ser la consecuencia de concertación entre las políticas monetarias y financieras. Las posibilidades reales de crear flujos financieros regulares de origen nacional requieren la voluntad política a alto nivel, y no necesariamente abultados recursos monetarios.

Son necesarias disposiciones para que los Bancos Centrales, al determinar y programar su liquidez, asignen recursos específicos para configurar el flujo financiero del crédito destinado a la producción campesina y a la infraestructura básica de apoyo, articuladas con medios de los pequeños productores organizados.

La existencia de políticas monetarias y financieras diferenciadas es también condición necesaria para asegurar la operacionalización de los programas y proyectos de desarrollo rural. Es fundamental que éstas se ensamblen con las acciones de fortalecimiento institucional y la participación de las organizaciones campesinas y del sector privado no convencional.

La finalidad de esos fondos especiales es consolidar fuentes estables y de curso corriente para el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo rural, que faciliten la negociación con fuentes externas de recursos y viabilicen la operacionalización de proyectos comunitarios productivos agropecuarios y no agropecuarios, y sirvan también para instrumentalizar la capacitación, organización y participación de las comunidades de productores.

Este Fondo puede desempeñar una función catalizadora importante en la captación de recursos; en primer término socializando la asignación de recursos internos y, en segundo término, sirviendo como contrapartida de recursos de otras fuentes, sean éstas públicas, privadas, nacionales o internacionales.

Participación de las organizaciones campesinas

Otro de los elementos centrales que condicionan el éxito de las políticas orientadas para el desarrollo rural es la participación activa de las organizaciones campesinas en el proceso de toma de decisiones, planificación y ejecución de acciones que comprometen sus intereses. En la medida en que se incrementa el proceso participativo, se amplía también el proceso de descentralización y desconcentración en el ámbito de la toma de decisiones del sector público.

Eso redundará en dos modificaciones sustanciales al interior del sector público agrícola. El primero es el reconocimiento e identificación de problemas y aspiraciones de los campesinos; en segundo término, facilita a los organismos del sector la internalización de las experiencias y el potencial de desarrollo de los campesinos; finalmente, permite la concepción y operacionalización de propuestas de desarrollo adaptadas a su realidad.

En el contexto de la organización social de la agricultura existen sectores emergentes de origen diverso que estructuraron una base no

convencional de oferta de servicios a grupos campesinos, la cual presenta también una instancia que podría ser movilizada. Ese sector privado está representado por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG), las cooperativas de servicios, ahorro y crédito y las organizaciones de segundo grado de los pequeños productores.

Esas organizaciones privadas se han abocado a ejecutar estrategias y alternativas junto con la población rural, y han dado lugar a procesos de indiscutible creatividad que, aunque puntual, revisten valor cualitativo.

En el marco indicado, muchas organizaciones no gubernamentales cumplen un papel importante que suple en forma parcial las carencias de las iniciativas estatales; logran canalizar recursos externos y concitar el trabajo de los propios sectores campesinos para llevar adelante algunas iniciativas interesantes de desarrollo rural.

En las propuestas de modernización del Estado para el desarrollo rural, es necesario poner en operación procesos de concertación con el sector privado no convencional, el cual ha captado espacios de acción operativa en los escenarios de la economía campesina. A continuación se pasa revista a algunos de esos procesos.

i. Modernización del sistema institucional público competente en temas de desarrollo rural

La función del Estado para incentivar el proceso de reactivación económica y la prestación de servicios con alcance efectivo al subsector campesino, dentro de los límites impuestos por la crisis económica, requiere la modernización y la articulación interinstitucional del sistema de administración pública para el desarrollo rural. Eso demanda internalizar la descentralización, la desconcentración y la participación de las organizaciones de campesinos en el proceso de toma de decisiones, a efectos de viabilizar la ejecución de las políticas diferenciadas.

El proceso de descentralización administrativa tiene por objetivo incrementar la eficiencia técnico/administrativa, por medio de la capacitación de los recursos humanos y la modernización de los métodos de trabajo, así como la reducción de los costos operativos de las instituciones gubernamentales, con transferencia de recursos y gran parte del proceso de toma de decisiones al nivel de la

administración pública regional y local. Esto aproxima las actividades y servicios del gobierno a las realidades específicas y, al mismo tiempo, facilita la participación de los beneficiarios.

Ese proceso abre un espacio para la participación de las organizaciones de productores en la toma de decisiones, planificación, ejecución y evaluación, actividades que en el pasado han sido típicamente ejecutadas por el gobierno central. Ese proceso, además de incentivar la participación de las bases, permite al gobierno incrementar su eficiencia operativa y ampliar la cobertura de sus servicios.

ii. Incentivos a la organización y participación campesina mediante la capacitación

La organización y la participación campesinas son elementos de base para apoyar el diseño de políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Es necesario considerar que la participación y la organización campesinas forman parte de un complejo proceso que requiere superar actitudes y barreras sociales, políticas y culturales. Esto implica el apoyo sistemático de programas de capacitación campesina y alfabetización, en los cuales se integren las dimensiones productiva y organizativa y se sustenten principios y métodos pedagógicos participativos.

La capacitación técnica y de gestión orientada a los pequeños productores agropecuarios debe realizarse en forma grupal, de tal manera que fortalezca la organización campesina, permita el intercambio de experiencias productivas y administrativas, y favorezca el surgimiento de promotores y capacitadores campesinos.

La capacitación debería fundamentarse en las potencialidades reales de los pequeños productores para facilitar el crédito a la producción de forma efectiva y oportuna, definir canales adecuados de comercialización, generar y transferir tecnología apropiada para la actividad agropecuaria de los campesinos, desarrollar la agroindustria rural, las técnicas de manejo de recursos y de conservación del medio ambiente.

Se requiere que en el diseño de las políticas diferenciadas se establezcan mecanismos institucionales para propiciar la participación de la mujer y los jóvenes en los programas y proyectos de

desarrollo rural, dado que éstos representan 45% de la población rural económicamente activa, lo cual equivale a 30 millones de personas.

El desarrollo de sistemas diferenciados de educación formal para el medio rural merece mención especial. La juventud rural requiere conocimientos, aptitudes y destrezas específicas para enfrentar las tareas del desarrollo. El calendario, los métodos y los programas escolares rurales deben ajustarse a las necesidades y expectativas de las familias campesinas y a los requerimientos de la modernización económica y social en los países.

F. EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN EL PROCESO DE REACTIVACION AGROPECUARIA

En América Latina y el Caribe, una importante proporción de los recursos de los países se encuentra en el sector agrícola, y muchos de los productos tienen considerables ventajas comparativas. Además, los países aún tienen en su mayoría grandes posibilidades en cuanto a la sustitución de importaciones en ese sector, las cuales se han incrementado luego de los recientes cambios en las tasas reales de cambio. Por tales razones, la agricultura representa un sector clave para la reestructuración y el crecimiento a largo plazo de las economías de la Región. La agricultura desempeñará esta función, en parte, como una de las principales fuentes de divisas; sin embargo, aún más importantes resultan los efectos multiplicadores sobre la economía en general, que las mayores inversiones en la agricultura y los más altos ingresos agropecuarios pueden propiciar mediante los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, y por sus efectos a nivel de la demanda final.

Aunque los multiplicadores de demanda final son con frecuencia más altos en los países en desarrollo (Bell, Hazell y Slade 1982), la industrialización de la agricultura tiene un efecto importante en la economía. A medida que se desarrolla la agricultura, la proporción del valor agregado realizada fuera de la finca aumenta de manera considerable; la tecnología llega incorporada en los insumos comprados, los productos agrícolas son insumos de procesos agroindustriales y la agricultura se transforma en sólo un estadio del sistema alimentario. Ese proceso ha progresado más lejos en Estados Unidos, donde sólo 10% del valor agregado de los alimentos se produce en la finca, mientras que 40% proviene de insumos y 50% restante corres-

ponde a procesamiento y valor agregado de comercialización (Levins y Lewontin 1985).

La importancia de esos encadenamientos, tanto para los países desarrollados como para los que se encuentran en proceso de desarrollo, está bien documentada. Estudios realizados en varios países en distintos momentos, muestran en forma consistente que el sector alimenticio es el primero o el segundo en términos de sus efectos multiplicadores. Un análisis reciente de cinco países, realizado por la FAO, encontró que los encadenamientos hacia atrás en el sector agropecuario son mayores que en otros sectores de la economía, con independencia del nivel de desarrollo (Cuadro 14) y, generalmente, tienen como efecto la generación de una mayor cantidad de empleos; al mismo tiempo, tienen un menor impacto sobre la demanda de importaciones (Cuadro 15).

Sin embargo, dichos encadenamientos se concretarán sólo si se produce un rápido crecimiento de la productividad acompañado de cambios apropiados en las políticas sectoriales. Es necesaria una mayor vinculación hacia adelante (procesamiento) y hacia atrás (insumos) en la Región. Si bien algunos de los países mayores, tales como Brasil y México, han hecho grandes progresos en desarrollar sistemas alimentarios integrados, en muchos países aún es insuficiente la articulación entre agricultura y agroindustria, lo cual motiva la importación de grandes cantidades de insumos para la agroindustria. Un problema similar existe en el caso de los insumos agrícolas; esto reviste particular importancia, dado que la mayor producción en muchos países sólo podrá surgir de una intensificación en el uso.

El desarrollo industrial es una realidad en la mayor parte de los países del área. Una porción sustancial del empleo se genera en dicho sector y una porción no menos importante aporta al producto nacional. Por otra parte, el crecimiento puramente agropecuario no logra ejercer los efectos de arrastre sobre el resto de la economía que puede lograr el sector industrial.

No se conocen experiencias de países que hayan logrado niveles aceptables de desarrollo económico sin un vigoroso sector industrial. Es cierto que tampoco se conocen casos de países que puedan lograr un vigoroso crecimiento industrial sin políticas específicas hacia el sector manufacturero y hacia la vinculación de éste con el sector agropecuario.

Esta es la clave de la propuesta de trabajo que aquí se lleva adelante: el desarrollo agroindustrial debe constituirse en una estrategia específica que, al tiempo que reconoce las limitaciones de la crisis, busca las formas más eficientes de apoyarse en las ventajas comparativas del sector agropecuario, para construir ventajas comparativas en el sector industrial.

1. Breve caracterización de las agroindustrias en ALC

Las agroindustrias son el conjunto de actividades industriales más importantes en la industria manufacturera de la Región. Casi 26% de dicha producción se origina en las agroindustrias. Hay que tener presente que en estas cifras no se incluyen las industrias proveedoras de insumos y equipos para la agricultura, actividades que han tenido una expansión sostenida. En el conjunto de actividades consideradas (alimentos, bebidas y tabaco, cuero, madera y papel), el subconjunto más importante es el de los alimentos, que representan aproximadamente 81% del total agroindustrial regional en 1981.

Estos valores han disminuido en las últimas dos décadas. La participación de la agroindustria en el valor agregado manufacturero era de 31.8% en el año 1960, y se redujo a 25.8% en 1981. Este descenso en la participación relativa del sector es un rasgo habitual de las economías cuando comienzan a diversificar su estructura productiva mediante una profundización de su desarrollo industrial. Los niveles de participación, sin embargo, aún en los países más avanzados de la Región, están muy por encima de aquellos que presentan los países desarrollados. El descenso de la participación relativa de las agroindustrias en el valor agregado manufacturero habría llegado a un piso mínimo que pondría de manifiesto la dificultad de profundizar y diversificar el proceso de desarrollo industrial en prácticamente todos los países de la Región (Cuadro 16).

Los niveles de incidencia de la producción agroindustrial en la actividad manufacturera no son homogéneos, como tampoco lo son los niveles de industrialización. Mientras Brasil registra 18.3%, República Dominicana alcanza 67.6% como porcentaje de participación del valor agregado agroindustrial en el valor agregado manufacturero. Un número importante de países tiene porcentajes que oscilan entre 30 y 40% de participación.

El carácter anticíclico del crecimiento agroindustrial, en el contexto del *boom* expansivo que se registró en ambos países, explica la

simultaneidad de la caída en la participación en el valor agregado manufacturero nacional –porque crece menos que el resto de los sectores–, al tiempo que aumenta su incidencia regional, porque crecen más que el resto de las agroindustrias de la región.

Por diversas razones, las agroindustrias tienen –a similitud de lo ya señalado para la producción agropecuaria– una mayor capacidad de aguante ante las crisis de la economía. Este comportamiento que puede ser explicado por la baja elasticidad ingreso de muchas de sus producciones, así como por la posibilidad de compartir con el sector agropecuario las caídas en los márgenes de rentabilidad, es de una gran importancia en épocas de crisis como la que vive la Región. En un escenario de mediano plazo esencialmente signado por las restricciones globales, ese rasgo de las agroindustrias justifica su papel central en una estrategia de crecimiento productivo equitativo.

Las agroindustrias en el comercio exterior

En una primera etapa del desarrollo económico, las agroindustrias desempeñaron un papel fundamental; orientaron su producción en especial hacia el mercado internacional. Los ejemplos abundan en la Región; el café, el cacao, el azúcar son tan sólo algunos de los desarrollos agroindustriales que desde principios de siglo se difundieron en la Región. Posteriormente, cuando el desarrollo económico comenzó a girar en torno a la sustitución de importaciones, las agroindustrias concentraron su atención en la demanda doméstica, que crecía de manera sostenida al ritmo de la ampliación de los mercados internos. Esa segunda oleada de agroindustrialización está orientada esencialmente hacia el mercado interno y, por lo tanto, no debe sorprender que se reproduzca el comportamiento del conjunto industrial en lo que hace al tipo de articulación que se plantea con los mercados internacionales.

Como resultado de esta yuxtaposición de procesos de agroindustrialización, se observa en la actualidad que, en la mayor parte de los países, un gran porcentaje de la producción agroindustrial está destinado al mercado interno. El grueso de las exportaciones agroindustriales, en buena parte de los países de ALC, continúa concentrándose en aquellos sectores instalados en las primeras oleadas de desarrollo de la Región. Esos sectores, sin embargo, se mantuvieron en buena medida “aislados” del resto de la economía y no difundieron estímulos ni se diversificaron a otras áreas de producción, en donde podrían haber hecho valer su experiencia exportadora.

Pese al hecho señalado de que las agroindustrias no han mostrado un comportamiento dinámico en lo referente a las exportaciones, asimilándose en ese sentido al resto del sector industrial, este conjunto de actividades implica una proporción muy importante de las exportaciones totales. Las agroindustrias, en la mayor parte de los países, exportan una proporción mayor de su producción respecto a los demás sectores industriales, si bien siempre dentro de los bajos niveles que presenta el coeficiente de exportaciones por producto en la mayor parte de los países.

Por último, no se puede dejar de considerar el comportamiento fuertemente restrictivo que han tenido los mercados de los países industrializados, con la instauración de todo tipo de barreras arancelarias y no arancelarias a los productos agroindustriales. La complejidad de esas barreras aumentaba en forma proporcional a la elaboración de los productos, con lo cual se desalentaba absolutamente la posibilidad de que nuestros países avanzaran hacia formas productivas industrialmente más complejas.

La agroindustria y la participación de empresas extranjeras

En la Región se presenta una notable transnacionalización de los hábitos de consumo alimentario de los sectores medios y medios altos. Al mismo tiempo, se asiste también a una notable participación directa de empresas extranjeras en las producciones agroindustriales.

El primer fenómeno (la transnacionalización de la dieta) excede con mucho a las empresas extranjeras. Las sociedades de la Región tienden a reproducir, en directa proporción a sus posibilidades, los hábitos de consumo de sociedades más industrializadas.

Además del control de empresas extranjeras sobre complejos agroindustriales de tipo estratégico, como se señalaba más arriba, también se da otro tipo de participación de empresas extranjeras en productos agroindustriales de un alto dinamismo, que constituyen los que se pueden llamar "productos modernos" o altamente diferenciados. Sería el caso de todos los tipos de café instantáneo, galletitas envasadas, confituras, cereales para desayuno, etc. Esos productos están asociados esencialmente a la publicidad y en general tienen un dinamismo muy superior al promedio de las agroindustrias. En la mayor parte de los países, ese tipo de productos suelen ser el principal punto de contacto de la población de menores recursos con los bienes agroindustriales alimentarios.

El comportamiento de las empresas extranjeras en las agroindustrias no difiere en forma sustancial de su desempeño en otras industrias en lo que respecta a las exportaciones. Las empresas extranjeras entraron a la mayor parte de los países de la Región con la tarea de abastecer a los mercados internos. Todos los países querían tener sus industrias, todos querían sustituir importaciones y las empresas extranjeras diseñaron sus estrategias en función de esas indicaciones globales de los países. A principios de los 60 existía una gran valoración por la producción industrial *per se*; el mercado internacional no constituía un objetivo para las producciones industriales. Esta es una de las razones que ayudan a entender el hecho de que las empresas extranjeras destinen el grueso de sus producciones al mercado interno, y resulte prácticamente desdeñable su participación en las exportaciones.

En los casos más recientes de experiencias exportadoras exitosas de agroindustrias latinoamericanas, como podrían ser los de Brasil y Chile, la participación de las empresas extranjeras se dio en la fase de comercialización y no fue asumida por las mismas empresas que son relevantes en las agroindustrias instaladas en los países.

La agroindustria "desarticulada" de la producción primaria

La adopción de fuentes de consumo externo ha conducido algunas veces al desarrollo de agroindustrias desvinculadas de la producción primaria. Algunos ejemplos ilustran este fenómeno. Uno de los principales productos alimenticios de la Región es el pan de harina de trigo. Este cereal ha incrementado de manera notable su participación en la dieta, pero no hubo un crecimiento simultáneo en la producción primaria. Ese vacío, que en algunos países es inevitable porque no hay condiciones ecológicas para producir trigo, es superado en algunos casos por medio del Programa PL 480, que sigue vigente para los países centroamericanos y Bolivia. En el resto de los países, en particular los países andinos con dificultades para producir trigo, la situación es complicada, pues se encuentran con una demanda interna muy ampliada y altamente inelástica; por otro lado, con una oferta muy restringida cuando no inexistente. La incidencia negativa de estos casos en la balanza comercial es muy obvia. El dinamismo agroindustrial, por su parte, se filtra hacia el exterior mediante el flujo de las importaciones.

El ejemplo de la carne vacuna también pone de manifiesto el hecho que se acaba de señalar: la agroindustria de carne vacuna, en la mayor

parte de los países, también presenta una fuerte desarticulación respecto al sector primario. En este caso, sin embargo, la fuente de la desarticulación se origina en la difusión de una dieta objetivo que no corresponde a las posibilidades reales de acceso de la población, de acuerdo con las condiciones de oferta del producto.

La agroindustria y los núcleos exportadores dinámicos

Cuando se analiza el potencial que implican las agroindustrias para la producción agropecuaria, tradicionalmente se hace referencia a un conjunto importante de casos exitosos. En la actualidad, la mayoría de esos casos tienen la peculiaridad de estar orientados hacia la exportación y generar fuertes procesos de articulación agricultura-industria, al tiempo que incrementan aceleradamente la producción. A modo de hipótesis, se puede sostener que en cada uno de los países de la Región se ha desarrollado ese tipo de núcleos exportadores dinámicos. En algunos casos, esos booms exportadores no responden a una lógica de crecimiento hacia etapas más alejadas de las ventajas naturales o más próximas a las ventajas adquiridas, sino a cambios en la demanda internacional que han tendido a confirmar más bien el patrón "minero" o "extractivo".

En otros casos, los núcleos exportadores dinámicos están asociados estrechamente a la participación de empresas extranjeras que cubren la etapa de la comercialización, pero que han ejercido un tremendo efecto de arrastre sobre las producciones locales. En esa categoría podrían entrar, al menos en parte, los casos de la uva de mesa en Chile y del "complejo cítricos" en Brasil.

Existen otros casos, sin embargo, en donde los núcleos exportadores dinámicos están constituidos por empresas nacionales que han reconvertido parte de sus actividades hacia el mercado internacional. En esas situaciones, las empresas exportadoras conviven con sectores en crisis y con otras empresas que apenas logran sobrellevar la crisis de sus mercados domésticos.

El sector público en la agroindustria

La división de tareas entre los entes que diseñan y ejecutan política económica ha sido enfocada con una óptica sectorial: industria, agricultura, transporte, etc. La agroindustria ha sido considerada como un sector industrial más y, por lo tanto, no se ha incorporado en

ningún caso un conjunto de especificidades que tomara en cuenta a ese segmento para su efectivo despliegue. Los Ministerios de Agricultura, por su parte, tampoco han incluido a las agroindustrias como parte de sus áreas de interés, pese al hecho obvio de que buena parte del destino de la producción agropecuaria depende del funcionamiento de las mismas.

Al analizar una cadena de producción de una agroindustria como la de carne aviar, por ejemplo, se puede observar cómo las diferentes reparticiones de los Ministerios de Agricultura tienen que ver con la crianza de aves, pero abandonan el tema en la etapa de faena y procesamiento cuando pasa a tener jurisdicción el Ministerio de Industria; posteriormente, en la etapa de distribución y consumo, las autoridades del Ministerio de Salud controlarán la calidad del producto. Esta visión, que se puede denominar "segmentada" sectorialmente, en cierta forma caracterizó la distribución de áreas de acción entre los diferentes Ministerios de Industria y de Agricultura. En muy pocos casos se conocen experiencias de trabajos conjuntos que recojan la complejidad de las diversas situaciones nacionales.

Ese conflicto de jurisdicciones no constituyó un obstáculo para la mayor parte de las industrias, ni tampoco para el sector agropecuario, que destinaba la mayor parte de sus producciones al consumo en fresco o a la exportación sin procesamiento. La dificultad comienza a manifestarse cuando se requieren políticas agroindustriales que traten de recuperar la potencialidad de la articulación agricultura-industria.

A nivel nacional, en la mayor parte de los países no se cuenta con políticas o instrumentos de acción diseñados específicamente para las agroindustrias. Sin embargo, en el orden provincial o regional sí se puede observar un conjunto interesante de iniciativas que, si no están en marcha, están al menos planteadas. La explicación de ese comportamiento diferencial puede estar en la "rigidez" que tiene a nivel nacional el tema de las jurisdicciones en el orden ministerial, mientras que en las provincias o regiones la autoridad del gobernador limita en buena medida la trascendencia de los conflictos "jurisdiccionales". Esa podría ser una explicación de ese comportamiento diferencial.

2. Lineamientos para la elaboración de políticas agroindustriales

La discusión sobre las políticas agroindustriales debe pasar por la caracterización de los principales agentes empresarios de ese sub-

sector y por la búsqueda de nuevos instrumentos de políticas que puedan estimular el desarrollo de un modelo agroindustrial que, al tiempo que dinamice la producción agropecuaria de la Región, genere formas más equitativas de distribución del ingreso.

a. El empresario agroindustrial: eje de la estrategia de desarrollo

Se trata de caracterizar aquí un conjunto de agentes empresarios, como paso previo a la discusión sobre los instrumentos de política que deben promover el desarrollo agroindustrial.

i. Los núcleos de dinamización agroindustrial

Los procesos de ajuste que registran las economías de la Región significaron un empequeñecimiento importante del aparato productivo de amplios sectores de la industria. Ese proceso, sin embargo, no es lineal, sino que en la mayor parte de los casos ha implicado importantes procesos de reconversión industrial. Por reconversión industrial se entiende un proceso en el cual, ante el cambio en las condiciones de funcionamiento de la economía –aumento del tipo de cambio, apertura de la economía, caída del salario real y del mercado interno, promoción de exportaciones y otros rasgos que han caracterizado al ajuste ortodoxo–, las empresas ya instaladas con menor capacidad de reacción ante el cambio comienzan a ser desplazadas por nuevas empresas que nacen ya adaptadas a las nuevas reglas del juego. Este fenómeno de reconversión se aprecia en muchos sectores agroindustriales. Nuevas empresas han surgido con una dimensión productiva adaptada al mercado actual, con tecnologías de punta, con esquemas de financiamiento de la inversión muy favorables, básicamente orientadas al comercio exterior, pero con sólo una parte de su producción en el mercado interno.

Esos conjuntos de empresas, en muchos casos diseminados regional y sectorialmente, constituyen lo que llamamos núcleos de dinamización agroindustrial. Una primera tarea, para diseñar una estrategia adecuada, es la de identificar esos núcleos. En algunos casos serán empresas nuevas, en otros casos serán empresas con tradición en su actividad pero que sepan y puedan adaptarse a los cambios en las reglas del juego. Cabe señalar, en ese sentido, la importancia de favorecer esos emprendimientos mediante la conformación y/o

consolidación de formas cooperativas, las cuales, en todo contexto agroindustrial, permiten cohesionar mucho más las relaciones entre producción primaria y transformación industrial.

Una vez identificadas esas empresas dinámicas, habrá que analizar la potencialidad de crecimiento de su sector de actividad. Con el fin de decidir una política de estímulo para el crecimiento de un determinado núcleo agroindustrial, hay que evaluar previamente las potencialidades del mercado interno e internacional. En los casos en que se encuentre que los mercados no imponen una restricción a la ampliación del sector, habrá que analizar qué tipo de instrumentos son más eficientes para potenciar el crecimiento del núcleo agroindustrial.

Las políticas podrán ser de tipo financiero, comercial, fiscal u otras que fueran de uso habitual en el país en cuestión, pero en todo caso habrá que contemplar tres factores fundamentales. En primer lugar, la competitividad de las producciones que se van a estimular. Las restricciones a que nos referíamos imponen condiciones muy exigentes como para justificar el estímulo a sectores que no puedan competir internacionalmente. En aquellos casos en los cuales se encuentre un proceso madurativo para obtener condiciones de competitividad deben quedar claramente especificados los "tiempos" del mismo.

En segundo lugar debe potenciarse el arrastre sobre la producción primaria local. En muchas experiencias el crecimiento agroindustrial no transmitió los efectos de arrastre sobre la producción agropecuaria; de esa forma se limitaron las potencialidades que pueden obtenerse de un crecimiento agroindustrial articulado en forma adecuada a la producción básica.

Por último, se debe promover la incorporación de tecnología en el sector industrial, pero al mismo tiempo ese sector debe actuar como difusor de progreso técnico en el sector agropecuario. Se conocen experiencias en las cuales el sector agroindustrial difundió tecnología hacia la agricultura, y ello implicó un crecimiento sostenido de la productividad del producto final y de cada una de sus instancias productivas.

ii. **Empresas potencialmente dinámicas, con dificultades ante la reconversión**

Otros empresarios sobre los cuales se puede articular un conjunto relevante de políticas para el desarrollo agroindustrial son aquellos que se encuentran en actividades o sectores con grandes posibilidades de mercado, pero que enfrentan dificultades que les impiden aprovecharlas plenamente. El caso más difundido es el de empresas con dificultades financieras. Los fuertes aumentos de las tasas de interés y su inestabilidad dejaron a muchas empresas "descolocadas" en sus posibilidades de funcionamiento rentable. Resulta muy importante, entonces, detectar aquellas empresas ubicadas en sectores potencialmente dinámicos, pero con ciertas dificultades como para dinamizar aún más sus producciones. En esos casos habrá que diseñar instrumentos para colaborar en la reconversión de las empresas, al mismo tiempo que se ponen en práctica políticas que apunten a la expansión y difusión de ese comportamiento.

iii. **Las empresas transnacionales**

Las políticas respecto a las empresas extranjeras por lo general pusieron énfasis en aspectos vinculados al control, a la supervisión de sus actividades, a establecer sistemas de cuotas para la remisión de utilidades, etc. Esas políticas no fueron del todo exitosas para controlar la actividad de dichas empresas, ni tampoco para discriminar la conveniencia de la actividad de las empresas extranjeras según sectores de actividad.

En materia agroindustrial, y en particular en las agroindustrias alimentarias, las empresas extranjeras tienen una importancia muy destacada en la Región. Habría que explorar la posibilidad de desarrollar políticas específicas hacia esas empresas, de tal forma que cambien en algunos aspectos sus modalidades de funcionamiento interno. En particular, habría que negociar que exporten un porcentaje de sus producciones, aprovechando así su red internacional de filiales. Al mismo tiempo, sería muy interesante plantear en algunos casos esas empresas como emprendimientos conjuntos con productores primarios o industriales que impliquen difusión de nuevas modalidades tecnológicas.

Lo que no parece posible es plantearse una estrategia para el desarrollo de las agroindustrias y no definir un conjunto específico de instrumentos para un segmento tan importante, cuantitativa y cualitativamente, como el de las empresas extranjeras. Como se vio, esas empresas implican por lo menos un tercio de la producción agroindustrial de la Región, y controlan proporciones mucho más importantes de las producciones más "modernas" o diferenciadas, las cuales a su vez son las de mayor dinamismo en el consumo interno.

iv. La creación de nuevas empresas agroindustriales

Uno de los comentarios predominantes al analizar las realidades agroindustriales de la Región es el que se refiere a la falta de empresarios agroindustriales. Evidentemente, los países de ALC tienen muchas carencias y más aún ahora en el contexto de la crisis, pero la falta de empresarios y empresas es una carencia estructural de la máxima relevancia.

La creación de nuevas empresas es un tema que merece la máxima atención, incluso en economías industrializadas. En esos casos existen mecanismos para sistematizar proyectos de inversión y desarrollo de pequeña escala, al tiempo que se delinear los rasgos del posible empresario que pudiera asumir el proyecto. Por otro lado, operan "incubadoras" para el desarrollo de pequeñas empresas; se trata de organizaciones que dan asistencia en asuntos administrativos, legales y tecnológicos a los "nuevos empresarios" en toda la fase de creación y consolidación.

Los recursos financieros para este tipo de emprendimientos adquieren normalmente la forma de capitales de riesgo; existen buenas posibilidades de obtener ese tipo de línea de crédito en el mercado internacional, básicamente en los organismos de asistencia.

El "reclutamiento" de empresarios potenciales debería estimularse a nivel de cursos de postgrado universitario, a nivel de las instituciones de desarrollo tecnológico vinculadas al tema agropecuario-agroindustrial y en el sector público en general.

b. Los mercados para las producciones agroindustriales: potencial y requerimientos

El análisis preliminar del tema de los mercados internacionales deja planteadas algunas reflexiones relevantes. En primer lugar, los volúmenes de comercialización de una amplia gama de productos agroindustriales son de tal magnitud que, para la mayor parte de los países de la Región, no sería difícil detectar "ventanas" u oportunidades de colocación de productos. En segundo lugar, esas ventanas u oportunidades varían de manera notable en cuanto a la rentabilidad que ofrecen. Las producciones se pueden colocar, pero los movimientos de precios son importantes. En tercer lugar, las producciones agroindustriales tienen menos restricciones cuanto más bajo es su nivel de procesamiento; no resulta sencillo "entrar" en los mercados de países industrializados con productos procesados. Es decir, resulta difícil salirse de las producciones sin procesar, porque los mercados internacionales ponen trabas a los bienes procesados. "Trabas" no significa que no sea posible hacerlo; lo que ocurre es que resulta necesario plantearse estrategias que permitan entrar y afianzarse en mercados muy competitivos y con restricciones a mayor nivel de procesamiento.

En ese contexto de cambiantes escenarios económicos internacionales, en donde los mercados varían no sólo por las condiciones de oferta y demanda sino también por movimientos discrecionales en las políticas comerciales de los países, la Región debe plantearse una política específica respecto a los mercados.

En primer lugar, debe considerarse el tema de la información internacional sistematizada, de tal forma que el productor pueda seguir los ciclos de precios al mismo tiempo que un empresario potencial pueda informarse respecto a las tendencias de los precios. Esa información debe permear regionalmente a los países que impulsen estrategias de desarrollo agroindustrial. Para ello es necesario montar sistemas de información muy articulados al sector empresario, ya que allí se trata de incidir. Esa información también debe ser utilizada por el sector público, con el propósito de incorporar constantemente en los perfiles de especialización sectorial de las agroindustrias los nuevos desarrollos que ocurran en los mercados internacionales. Para recoger esa información internacional, los diversos países deberán desarrollar mecanismos de "marketing intelligence", hoy disponibles a

nivel de las grandes consultoras internacionales o de sus filiales. Otra posibilidad que debe ser explorada es la de crear "redes de información de mercados", que permitan poner a disposición de grupos o conjuntos de países la información más actualizada, no sólo de precios, sino de nuevas tendencias, gustos, contratos y políticas de los países importadores.

A fin de ilustrar estos conceptos, vale la pena señalar que el consumo aparente de productos agrícolas procesados de los países más desarrollados (los de la CEE, EE.UU., Japón) alcanzó en 1985 US\$660 000 millones; de ese monto, sólo 12% fue abastecido por importaciones (24% del consumo en la CEE; 4.8% en Japón y 5.58% en EE.UU.), y de estas últimas sólo un ínfimo porcentaje proviene de ALC (2.4%, 54% y 1.79% respectivamente) (Ver Duncan, In IICA, op.cit.).

Un segundo tema relevante tiene que ver con los emprendimientos conjuntos a nivel de países de la Región. Recientemente, Brasil, Uruguay y Argentina han firmado un acuerdo de integración que trata de ir más allá de experiencias como la de ALALC o ALADI. A nivel de Centroamérica y el Caribe las experiencias han sido más exitosas, pero es necesario incorporar en forma específica las potencialidades de esos acuerdos, para articular en torno a ellos algunos lineamientos de la estrategia de desarrollo agroindustrial.

Por último, un tema no desdeñable al momento de discutir los mercados es el de la demanda inducida por el Estado mediante los planes de alimentación básica o mínima. Varios países de la Región tienen ese tipo de programas, por medio de los cuales adquieren periódicamente una gran cantidad de alimentos al sector agroindustrial. Esa demanda efectiva volcada hacia el sector constituye un instrumento privilegiado para inducir determinados desarrollos en el sector productor de alimentos. Las experiencias de este tipo de políticas de distribución subsidiada de alimentos no se han utilizado para inducir comportamientos específicos en el área productiva.

Al plantear esos lineamientos básicos respecto a los mercados para las producciones agroindustriales, se desprende que la estrategia para la dinamización de las agroindustrias deberá pivotar sobre los empresarios, pero con un fuerte apoyo público en lo que se refiere a información sistematizada y elaborada

acerca de los mercados y sus cambiantes condiciones de funcionamiento. Si no fuera así, difícilmente se podría pensar en ampliar la base de empresarios agroindustriales conectados al mercado internacional, no sólo como exportadores netos sino también como importadores eficientes de insumos tecnológicos o de maquinaria.

c. *El espacio institucional para la estrategia de dinamización agroindustrial*

En la mayor parte de los países de la Región, las agroindustrias se ubican en un "terreno sin dueño" en lo referente a responsabilidades de los Ministerios de Industria y Agricultura. Ahora bien, resultaría utópico plantearse una propuesta de reforma institucional como pre-requisito para la instrumentación y puesta en marcha de una estrategia de dinamización agroindustrial en la Región.

A modo de hipótesis para la discusión, se sugiere que sobre este punto cada país localice la coordinación de la estrategia desde el ámbito institucional que garantice mayor eficiencia y flexibilidad para poder desarrollar el conjunto de acciones necesarias. La coordinación de la estrategia para la dinamización agroindustrial deberá buscar las formas más adecuadas que permitan utilizar una serie de instrumentos de políticas actualmente utilizados para objetivos más generales pero que, seguramente, pueden "reenfocarse" hacia las agroindustrias. Tal sería el caso de políticas como las de desarrollo tecnológico, de incentivos a las exportaciones de fomento a la organización, de desarrollo regional y de exenciones fiscales. Una correcta sistematización de los instrumentos vigentes en la mayor parte de los países puede llevar a la conclusión de que se puede organizar una importante acción en el campo de las agroindustrias con muy pocos recursos fiscales adicionales. Para ello, hará falta una gran dosis de creatividad, eficiencia y organización.

d. *El papel de la tecnología para la agroindustria*

Una política de desarrollo tecnológico agroindustrial, en consecuencia, debe centrarse en la empresa como agente fundamental del desarrollo tecnológico y, de manera más específica, en el proceso de generación, adquisición y dominio empresarial de tecnologías. Debe tener como objetivo la creación de un ambiente

económico adecuado, que estimule el desarrollo tecnológico de las empresas y haga atractiva o necesaria la inversión en tecnología. La competencia en el mercado, sea nacional o internacional, es uno de los estímulos más eficaces para esos fines. Es necesario diferenciar las empresas de cierta escala de las artesanales o agroindustrias rurales, que requerirán políticas especiales adecuadas a sus capacidades financieras y gerenciales.

Las políticas de desarrollo científico y tecnológico en América Latina han puesto hasta la fecha mucho más énfasis en el desarrollo y consolidación de capacidades de investigación, generalmente en las universidades y el sector público, que en el desarrollo de las capacidades tecnológicas de las empresas; más recientemente, sólo algunos países como Brasil y México han desarrollado esfuerzos en el sentido indicado. Ello de ninguna manera debe significar un debilitamiento de la investigación académica, la cual tiene un papel decisivo en la formación del recurso humano para el desarrollo tecnológico en las empresas, así como en el desarrollo de las redes de comunicación informales que agrupan a científicos, tecnólogos e ingenieros de universidades, centros de investigación y empresas de campos disciplinares específicos, y que desempeñan un papel decisivo para la innovación tecnológica (Pavitt, 1987).

La formación de recursos humanos de alto nivel es una de las necesidades fundamentales del desarrollo científico y tecnológico, responsabilidad que corresponde al sector académico. La adecuada orientación de esa formación exige la existencia de mecanismos de vinculación entre las universidades y el sector productivo, tema sobre el cual no hay mucha experiencia en la Región.

El desarrollo tecnológico agroindustrial, tal como ya se señaló, se realiza en el seno de empresas, pero requiere para su éxito el concurso de otros actores que deben asumir papeles importantes. Al gobierno le corresponde la formulación y ejecución de la política, así como su coordinación y seguimiento. Este papel es de fundamental importancia, sobre todo en el caso de las biotecnologías. La experiencia internacional indica que un requisito indispensable de una estrategia de desarrollo biotecnológico exitosa es un apoyo gubernamental amplio y audaz (Scheidegger, 1988).

La creación de capacidades tecnológicas industriales relativamente avanzadas en la Región, que constituyen la base de las exportaciones más importantes de manufacturas, han sido por lo general iniciativa y responsabilidad de los gobiernos por medio de este tipo de empresas, como lo demuestran los casos de la industria aeronáutica y de armamentos brasileña, la industria petroquímica, siderúrgica y del aluminio de Brasil, Argentina, México y Venezuela, entre otros. Por ello, una política de desarrollo de las biotecnologías, como alternativa industrial importante para la Región, debe basarse en una estrecha colaboración de las capacidades e iniciativas productivas y empresariales públicas y privadas.

El otro actor importante es el sector de investigación, cuyo papel fundamental como generador de nuevas tecnologías y como formador de los recursos humanos requeridos ya ha sido discutido. La debilidad de este sector en América Latina y el Caribe, y el enorme esfuerzo que en investigación y desarrollo en biotecnologías se está haciendo en el mundo, obliga a la utilización más eficiente posible de los escasos recursos disponibles. La forma de lograrlo es la concentración de recursos en algunas pocas áreas de investigación prioritarias a nivel de la Región, orientadas a apoyar los esfuerzos productivos públicos y privados; eso pone de relieve la necesidad de políticas nacionales de desarrollo científico y tecnológico coordinadas regionalmente, engranadas con políticas y estrategias de desarrollo industrial y agrícola que tomen en cuenta tanto las relaciones intersectoriales como los encadenamientos verticales entre la industria, la agricultura y los servicios.

Mejoramiento de la industria existente

La primera prioridad, en ese sentido, está en el desarrollo de las capacidades de gestión tecnológica de las empresas, que en general son débiles en la Región. Está claramente determinado que los aspectos organizativos y gerenciales internos de la empresa son la variable clave para explicar el desempeño innovativo de la industria alimentaria, como encontró Ettlíe para EE.UU. (Ettlíe, 1983). Con el propósito de desarrollar y fortalecer esa capacidad se ofrecen los incentivos fiscales para actividades de gestión tecnológica y la creación de una infraestructura básica de apoyo a nivel nacional o sectorial, tales como servicios de información científica y tecnológica, de normalización y de metrología, entre las estrategias más importantes.

El surgimiento y consolidación de un sector de empresas innovadoras de avanzada es decisivo para cualquier estrategia que procure desarrollar la agroindustria y aprovechar las nuevas tecnologías. La forma más directa para lograr ese propósito es la creación de estímulos para las empresas innovadoras, lo cual generalmente significa la asunción, por parte del Estado, de parte de los costos que la innovación implica. Para ello se ofrecen estrategias tales como programas de financiamiento de capital de riesgo, financiamiento directo de investigaciones, formación de recursos humanos, estímulos fiscales para investigación y desarrollo en las empresas, uso del poder de compra del Estado, etc. Existen experiencias interesantes en ese sentido en Brasil, Argentina y México, que deben ser difundidas y promovidas.

Creación de capacidades en las biotecnologías de avanzada

En el ámbito de la nueva biotecnología deben desarrollarse capacidades en sectores y áreas delimitados con claridad y seleccionados de manera cuidadosa, con base en la experiencia previa existente, las ventajas comparativas y competitivas que puedan existir, la existencia de capacidades en la Región y los intereses estratégicos o políticos nacionales. La forma más rápida, y eventualmente más barata, de desarrollar esas capacidades es la transferencia de las tecnologías básicas de producción o de investigación con empresas o universidades, la asociación con empresas poseedoras de la tecnología para crear facilidades productivas locales, el patentamiento o compra de la tecnología deseada o requerida, etc. La clave del éxito de una política de ese tipo reside en la capacidad de la empresa local, pública o privada, para identificar la tecnología requerida y negociar desde una posición de fuerza con quien la posee. Ello supone generalmente un activo apoyo gubernamental, que pueda crear las condiciones legales, financieras y de regulación adecuadas a una transferencia de tecnología positiva para el país.

El surgimiento de la biotecnología ha provocado profundos cambios en las políticas de protección legal de las innovaciones tecnológicas, ya que se han incorporado en las categorías protegidas a seres vivos y materiales biológicos que antes no era posible patentar, tales como microorganismos, plantas y animales. Esos cambios se han limitado hasta la fecha a algunos países desarrollados y existe una fuerte presión de éstos para su difusión generalizada. La conveniencia de ajustar la legislación nacional a esas tendencias dependerá de muchos factores, entre los cuales se destacan por su importancia la

existencia o no de capacidades y tecnologías locales, el interés por transferir tecnologías y captar inversiones extranjeras y las estrategias de desarrollo industrial existentes. Está claro que uno de los requisitos para atraer inversiones extranjeras en el campo de la bioindustria es la existencia de adecuadas protecciones legales para la tecnología.

Biotechnologías para la agroindustria rural

La importancia de la problemática rural en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe justifica la ejecución de políticas dirigidas en forma específica a desarrollar biotecnologías aplicables en pequeña escala y que tengan un impacto directo sobre la problemática campesina. Se destacan, en ese sentido, tecnologías que produzcan insumos para la producción agropecuaria, tales como la propagación clonal de plantas importantes para la economía campesina y el control biológico de plagas, así como tecnologías de procesamiento de biomasa para la producción de alimentos o energía, a pequeña escala y con un mínimo requerimiento de capital. Esta no es la orientación dominante del desarrollo tecnológico en el mundo; por ello, debe ser asumida por los países de la Región en el marco de programas que integren al sector académico y los institutos nacionales de investigación agrícola con los organismos públicos y privados dedicados al desarrollo rural; debe tenerse especial cuidado en establecer una relación estrecha con servicios de extensión, con el propósito de garantizar el desarrollo de tecnologías que realmente sean adoptadas en las comunidades campesinas. Una de las prioridades en ese sentido es la reducción de la escala de los procesos de conversión microbiológicos, particularmente en las regiones tropicales (Viniestra González, 1984).

e. La agroindustria como fuente de desarrollo rural

La agroindustria, por el origen de sus materias primas y la naturaleza de sus procesos productivos, tiene la posibilidad de una localización rural basada en consideraciones de eficiencia y no sólo de equidad. Esto le da el carácter de una fuente para el desarrollo rural, no sólo deseable en términos sociales, sino también factible en el orden económico. En consecuencia, para poder identificar proyectos agroindustriales específicos que contribuyan al desarrollo rural es necesario, por una parte, basarse en una estrategia para el desarrollo rural y, por la otra, lograr que esa estrategia se apoye en las realidades de ALC y la experiencia acumulada sobre proyectos de desarrollo rural (De Janvry et al., 1988).

Se considera aquí una estrategia de desarrollo rural con dos aspectos fundamentales: creación de capacidad de empleos y desarrollo de servicios urbanos en las zonas rurales, y creación de empleos para inmigrantes temporarios y mejora de sus condiciones de trabajo en los centros urbanos. En ese esquema, las remesas de los inmigrantes y su capacitación en las ciudades servirán como mecanismos de movilización de recursos hacia las zonas rurales.

En esa estrategia, el desarrollo de pequeñas empresas agroindustriales en las zonas rurales, por una parte, y el desarrollo de empresas agroindustriales medianas en centros urbanos o rurales, por la otra, tienen el potencial necesario para actuar como factores dinamizadores. En ambos casos se daría prioridad a la transferencia de tecnologías de especialización flexible. En el primer caso se organizarían empresas rurales que utilizarían mano de obra familiar y contratarían mano de obra local. En el segundo, se organizarían empresas agroindustriales que proveerían fuentes de empleo a las poblaciones rurales mediante la migración temporaria. En esa concepción modernizada del desarrollo rural existe espacio para otras combinaciones ya experimentadas: por ejemplo, el desarrollo de empresas agroindustriales de mediana escala que subcontratan con las haciendas campesinas la provisión de productos agrícolas y lácteos.

Se utiliza aquí el concepto de pequeña empresa agroindustrial en un sentido amplio: desde el desarrollo de la capacidad de procesar alimentos en el hogar campesino para el propio consumo familiar, con su procesamiento y venta para un mercado local, hasta la formación de pequeñas empresas agroindustriales de carácter comercial. Asimismo, el ámbito de la agroindustria rural incluye el procesamiento de alimentos, la producción textil y de cueros, la actividad forestal y la producción de servicios para la agricultura.

Para la mayor y más rápida efectividad de una estrategia como la mencionada, además de acciones nacionales deberán contemplarse acciones conjuntas entre los países de ALC y entre ALC, Estados Unidos de América y Canadá.

Acciones al interior de los países

- Programas de inversión en capital humano para pobladores rurales. El objetivo sería el desarrollo de un tipo humano "ingenioso" (resourceful).

- Programas de transferencia de tecnologías de especialización flexible.
- Programas de mercadeo (de los productos finales) y de contratación (de los productos intermedios).
- Programas de descentralización urbana y desarrollo de ciudades rurales.

Acciones conjuntas entre los países

- Políticas y programas de migración de obreros rurales.
- Programas de capacitación de los obreros rurales inmigrantes.
- Programas habitacionales para obreros rurales inmigrantes.

f. El financiamiento del desarrollo agroindustrial

El fomento de la agroindustria demanda una serie de requerimientos de carácter financiero. Ello se refleja, por una parte, en las necesidades de financiamiento a mediano y largo plazo para realizar inversiones relacionadas con la puesta en funcionamiento o expansión de las plantas agroindustriales; por otra parte, en las necesidades de financiamiento a corto plazo, que permite básicamente la compra de insumos y de materias primas con los cuales mantener un apropiado nivel de actividad económica agroindustrial. Al respecto, cabe mencionar la necesidad de almacenamiento de insumos y productos perecederos de origen agropecuario empleados en los procesos de transformación agroindustrial, de tal forma que no se afecte la continuidad del ciclo de producción debido a la carencia de éstos. Ello exige un capital de trabajo mayor al exigido normalmente en otras ramas industriales.

Para atender los requerimientos mencionados, la banca de fomento debe actuar con un criterio innovador, que permita satisfacer las necesidades del sector; en los últimos años se ha notado un avance en ese sentido, aunque todavía queda un amplio campo de acción a desarrollar. Al respecto, deben tenerse en cuenta las siguientes orientaciones:

- a. Establecer programas crediticios específicos para el fomento agroindustrial, que tengan en cuenta las singularidades que caracterizan a esta actividad económica.

- b. Contemplar la provisión de financiamiento a mediano y largo plazo, no sólo para fines de inversión en las empresas agroindustriales sino también para la construcción de obras de infraestructura de almacenamiento, transporte y comercialización.**
- c. Establecer programas crediticios en condiciones favorables, en términos de tasas de interés, plazos y garantías.**
- d. Estimular la utilización de modalidades de cofinanciamiento, con participación activa de la banca comercial.**
- e. Considerar la adquisición de participaciones accionarias en empresas agroindustriales y la constitución de fondos de reserva para garantías o sistemas de seguro al crédito agroindustrial.**
- f. Actuar con la flexibilidad necesaria y agilizar los trámites bancarios.**
- g. Divulgar de manera apropiada los servicios de que disponen los bancos de fomento.**

Por otra parte, la banca de fomento puede contribuir a la creación de empresas agroindustriales, con identificación de nuevas y rentables oportunidades de inversión, y atracción de potenciales inversionistas. Asimismo, puede resultar muy importante y necesaria la participación de los bancos de fomento en el establecimiento de un sistema de comercialización adecuado, que contribuya a la superación de las dificultades en el aprovisionamiento de materias primas y en el acceso a mercados para colocar el producto final.

El financiamiento del desarrollo agroindustrial puede contar también con el importante concurso de la cooperación externa, por medio de instituciones financieras de diversa índole. Entre éstas se cuentan organismos multilaterales de financiamiento, agencias de ayuda oficial de los países industrializados, organismos de crédito a la exportación y bancos comerciales internacionales que, en mayor o menor medida, cuentan con experiencia y están en condiciones de participar, con diversas modalidades operativas, en el desarrollo del sector agroindustrial de los países de la Región.

V SINTESIS Y CONCLUSIONES



La crisis del agro de la Región, que hizo eclosión en la década de los 80, comenzó a gestarse durante los años 70. En ese período la discontinuidad en el crecimiento estable logró disimularse por efectos de los excedentes financieros que se reciclaban bajo formas de préstamos relativamente fáciles, debido a la movilización internacional del capital y la internacionalización de los circuitos financieros. A comienzos de la década de los 80 una conjunción de factores internos y externos determinó la eclosión de la crisis en toda su magnitud.

Entre los factores externos que desataron la crisis pueden mencionarse:

- a. La recesión económica en los países industrializados, que llevó a una disminución de la demanda por productos agropecuarios, con la consecuente caída en los precios de los productos básicos.
- b. El incremento de las tasas de interés.
- c. La acumulación de la deuda externa que, junto con el incremento de las tasas de interés, generó servicios de deuda desmedidos.
- d. La reversión de los flujos financieros hacia mercados más seguros, lo cual restó capacidad de inversión, esencial para un desarrollo económico sostenido.

En el plano interno cabe destacar los siguientes factores:

- a. El agotamiento de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones que, si bien permitió el desarrollo de las incipientes industrias, finalmente las aisló del entorno internacional y las privó de las ventajas de la competencia, del acceso a nuevas tecnologías y de la especialización y las economías de escala.
- b. Tipos de cambio artificialmente bajos, lo que coadyuvó al cierre de las economías ya apuntadas.

- c. **Altas tasas de inflación que, al desembocar en tasas de interés poco rentables o negativas, incentivaron la exportación de capital.**

En respuesta a esa situación, dio comienzo un proceso de ajuste que buscó la adaptación de los patrones de consumo, la reasignación de recursos y los cambios en la acumulación de factores necesarios para recuperar un crecimiento sostenido a la luz de condiciones externas adversas. Si bien ese proceso, desde el punto de vista de algunos indicadores macroeconómicos, dio los frutos deseados –en 1984 ALC había prácticamente eliminado el déficit mediante una reversión de la balanza comercial–, el ajuste demostró sus claros efectos recesivos. En efecto, esa reversión de la balanza comercial fue lograda a expensas de la disminución del producto, de la inversión, del nivel del empleo y de los salarios. La contracción de las importaciones fue la variable de ajuste más importante. El estancamiento de la economía permite explicar que el nivel de ingresos per cápita de ALC en 1987 fuese menor que el de 1980.

En medio de ese escenario, el modelo de desarrollo seguido desde la postguerra hasta comienzos de los 80 asignó un papel secundario a la agricultura, la cual contribuyó a la generación de divisas y al financiamiento de la protección a la industria en ciernes sin una articulación efectiva. El sector agropecuario creció a menor tasa que la industria, se produjeron migraciones masivas a los centros urbanos en una búsqueda infructuosa por mejores condiciones de vida, se desplazó a los desposeídos rurales a zonas ecológicas frágiles y, al mismo tiempo, se sentaron las bases tecnológicas para un eslabonamiento industrial y se vinculó la tecnología a la dinámica de los mercados.

Asimismo, la crisis y los consecuentes ajustes estructurales demostraron fehacientemente tres aspectos fundamentales a tener en cuenta en la definición de una política para el sector:

- a. **La estrecha relación entre la política macroeconómica y el desarrollo del sector, fundamentalmente mediante los efectos sobre la oferta y la demanda de productos agropecuarios.**
- b. **Una “mayor resistencia a la crisis” del sector, *vis-a-vis* otros sectores, como lo demuestra una mayor tasa de crecimiento de su valor agregado a lo largo de los años de crisis, constituyéndose así en el sector más dinámico.**

- c. Una fuerte estimulación de las exportaciones a partir de la instalación de una tasa de cambio realista.

Finalmente, en un intento por analizar los posibles escenarios dentro de los cuales deberán desempeñarse las economías en general y el sector agropecuario en particular, es posible reconocer dos visiones:

Continuidad de las actuales tendencias

Esta visión supone la repetición de las condiciones globales del período anterior, suponiendo que persistan la restricción financiera internacional, el lento crecimiento de la economía mundial y el proteccionismo. Asimismo, este escenario prevé, además de un lento crecimiento de la economía mundial, una distribución desigual del ingreso entre naciones; el ingreso se concentrará más aún en las economías industrializadas, lo cual provocaría una lenta evolución del comercio internacional, en particular el de productos básicos. La propuesta que se origina a partir de este escenario incluye, como elemento central de las políticas agrícolas, la promoción de medidas de apoyo a los pequeños productores agropecuarios para asegurar un efecto amortiguador y anticíclico y, al mismo tiempo, aumentar la demanda interna.

Optimismo cauteloso

Si bien en la visión anterior existe lógica y coherencia, también es cierto que se basa en proyecciones de tendencias pasadas. Sin embargo, existen algunos elementos en el contexto internacional que permiten suponer un cambio en el contexto, cuya magnitud es difícil prever en este momento. Algunos de esos cambios son:

- a. Alivio en las presiones financieras externas, por efecto de nuevos mecanismos (canje de deuda por ambiente, por ejemplo), lo cual permitiría aliviar la importancia relativa del servicio de la deuda.
- b. La reforma del comercio agropecuario internacional, signada por la inclusión de la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT, los acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y México, y los procesos de integración entre países de la Región.
- c. La reactivación de la economía mundial, que es posible esperar a partir de la finalización de la Guerra Fría, la consiguiente mejora

de relaciones entre países desarrollados y la posibilidad de coordinar esfuerzos entre ellos. La liberación de recursos que significaría una reducción de la carrera armamentista permite suponer la reorientación de un *quantum* de recursos hacia sectores productivos de las economías, con un efecto positivo en la demanda.

Con independencia de cuál sea finalmente el escenario, la realidad lleva a los países de ALC a la necesidad de mejorar su posición competitiva internacional y dinamizar sus mercados internos.

El nuevo papel de la agricultura

Los comienzos de la década de los 90 están marcados por un retorno a los regímenes democrático-representativos. Si bien éstos permiten una participación más amplia y el ejercicio de la libre expresión, aún no han logrado dar respuestas válidas en cuanto a la distribución del producto entre las distintas capas sociales y a la capacidad de los Estados para prestar servicios.

Por otra parte, la naturaleza cada vez más competitiva del marco internacional demanda una revalorización del capital humano de la Región. No cabe duda de que la reinserción eficiente y sostenible de la Región en el contexto internacional, marcada por profundos y veloces cambios, demanda la modernización productiva e institucional del sector, así como políticas que garanticen un desarrollo sostenible productiva, económica y socialmente.

Por ello, las actividades productivas a priorizar tienen que reunir ciertas características básicas:

- Ser competitivas internacionalmente.
- Tener baja demanda de insumos externos.
- Utilizar tecnologías con alta demanda de mano de obra.
- Capacidad para desencadenar efectos multiplicadores.
- Estructura de costos resistentes a presiones inflacionarias.
- Potencial de crecimiento en circunstancias adversas.

Las condicionantes externas para una efectiva contribución del sector al desarrollo económico pueden resumirse en tres aspectos: una gradual reducción de las distorsiones del comercio internacional; disminución de la deuda externa como condicionante principal para la inversión productiva; un incremento del nivel de comercio de bienes y servicios en el orden mundial.

La contribución del sector agropecuario no puede quedar restringida, como sucedió en el pasado, a transferir excedentes a otros sectores. Más bien la contribución debe hacerse mediante:

- Generación de recursos externos.
- Abaratamiento de alimentos y bienes de origen agropecuario.
- Generación y mantenimiento de empleo.
- Ampliación de encadenamientos intersectoriales.
- Ampliación de la demanda por incrementos del ingreso.

El potenciamiento del sector agropecuario se hará por medio de dos conjuntos de factores clave: uno del lado de la oferta y otro del lado de la demanda. Por el lado de la oferta, esos factores se vinculan con las políticas macroeconómicas y sectoriales que motivan el incremento de los tipos de cambio, el aumento de la inversión en el sector por eliminación del sesgo antiagrario, el logro de mayores vínculos intersectoriales, el cambio tecnológico, el aumento de la eficiencia del sector público y las políticas y programas de desarrollo rural.

Por el lado de la demanda, los factores clave están vinculados con el incremento de las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales a los nichos existentes en el mercado internacional, con mayor valor agregado y diversificación de las exportaciones. Asimismo, se vinculan a la sustitución de importaciones y al crecimiento de la demanda interna por creación de empleo agrícola y urbano, y por el aumento de los ingresos agropecuarios.

Estrategia para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe

El punto de partida para la definición de la estrategia es la construcción de un marco que permita orientar con mayor eficiencia

la acción de las políticas a ejecutar. Para ello, es preciso identificar instrumentos y medidas más adecuados, con el fin de reforzar la contribución del sector al proceso de desarrollo económico. A partir de los objetivos de modernización con equidad acordados en la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura realizada en Ottawa, Canadá en 1987, es posible precisar algunos de los elementos del marco estratégico:

- Modernización productiva e institucional.
- Equidad en la distribución de los frutos del desarrollo, e igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la modernización.
- Flexibilidad de adaptación a los cambios en el contexto internacional y regional.
- Sostenibilidad en el largo plazo de los elementos básicos de la actividad agropecuaria.

En función de las consideraciones realizadas, de los lineamientos básicos del marco estratégico y de los factores clave para la reactivación de la agricultura, es posible identificar los elementos centrales de la estrategia, los cuales requieren una atención especial para alcanzar los objetivos deseados. Es importante resaltar que, reconociendo especificidades nacionales y subregionales, los factores que se mencionan seguidamente son aquellos comunes a toda la Región y, por lo tanto, adquieren interés especial para la acción conjunta.

a. Las políticas macroeconómicas y sectoriales de incentivos y la movilización de inversiones

El sector agropecuario es el sector económico que enfrenta mayor incertidumbre, ya que, además de enfrentar los riesgos propios de la acción económica, asume los riesgos derivados de la variabilidad climática y biológica. Es importante, por lo tanto, minimizar la variabilidad del entorno para permitir el desempeño del sector y, en particular, permitir la expresión plena de las políticas sectoriales que son diluidas, si no anuladas, por políticas macroeconómicas que generan inestabilidad e incertidumbre. Por otra parte, la intensificación de la agricultura y la apertura económica hacen que se incrementen las relaciones intersectoriales (insumos, financiamiento), con lo cual se diluye su naturaleza sectorial y crece la dependencia con

respecto a las variables extrasectoriales. Por tal razón, se analizan brevemente algunas de las áreas de política que mayor influencia tienen sobre la actividad del sector.

Programas de ajuste estructural y de estabilización

El objetivo común es la consecución de financiamientos globales para el reordenamiento de la economía. Los programas de estabilización enfatizan la corrección de los desequilibrios en la balanza de pagos y la reducción o eliminación de la inflación. Por esa vía se procuran corregir desequilibrios, ya sea ocasionados por políticas internas o por circunstancias internacionales, mas allá del control nacional. Los programas de ajuste estructural, en cambio, se centran en la eliminación de las distorsiones, la promoción de la eficiencia económica a nivel de empresa y la reactivación o aceleración del crecimiento económico. El objetivo de estos programas es cambiar la estructura productiva, fomentando los sectores donde existen ventajas comparativas y reduciendo los sectores más ineficientes. Es importante destacar que, además, esas reformas estructurales significan una redistribución de ingresos y de poder político entre grupos de la sociedad.

Luego de más de cinco años de aplicación simultánea de estos programas en los países de la Región, se puede apreciar que se han incrementado los tipos de cambio reales, las tasas de interés han pasado a ser positivas y altas, y se ha reducido la inversión pública. Las repercusiones sobre el funcionamiento de las economías han sido negativas, tanto en lo global como en el funcionamiento sectorial.

Política de precios

La experiencia en el uso de precios sostén por productos ha demostrado la sensibilidad de éstos a la política cambiaria, fiscal y comercial. La tradicional vía directa es costosa para las arcas nacionales, favorece a grupos muy específicos, creando tensiones sociales, y pueden ser neutralizados por las políticas mencionadas. *La mejor alternativa, entonces, debería ser aquella que busque la modificación de los precios relativos por medio de las variables cambiaria, fiscal y comercial.*

Política cambiaria

La política cambiaria de la Región ha tendido a favorecer la sobrevaluación de las monedas nacionales. Si bien esta tendencia se ha revertido en los últimos años, ha quedado demostrado que la sobrevaluación de la moneda local tiene un efecto depresor sobre la producción agropecuaria, al afectar la competitividad de los bienes primarios en el mercado internacional, ya que artificialmente torna bienes competitivos en no transables. *Los gobiernos deben dar prioridad al monitoreo del tipo de cambio real, a fin de asegurar precios agropecuarios remunerativos, compatibles con las demás variables macroeconómicas.*

Política comercial

Está compuesta por aranceles, cuotas de importación (implícitas y explícitas) y las diversas medidas de incentivos a las exportaciones. La eliminación de distorsiones –representada por distintos niveles de protección entre productos y sectores– debería ser primera prioridad de los gobiernos para el logro de una efectiva inserción internacional y mayor eficiencia global de la economía. Debido a los efectos que estos ajustes tendrán en los distintos sectores de la población rural, *habrá que realizarlos de manera gradual, prestando atención a las particularidades de la economía campesina y a los pequeños agricultores en condiciones de monocultivo.*

Política fiscal

En este ámbito se consideran dos aspectos: la tributación y el gasto. Pero desde el punto de vista del desempeño del sector agropecuario, no interesan tanto los valores absolutos de éstos, sino sus modalidades, ya que la política tributaria, como los subsidios, es un componente importante de la política de precios y, por lo tanto, de la distribución del ingreso. La experiencia es vasta en este campo en los países de la Región. De ella se puede extraer la conclusión de que *el menor costo fiscal y la mayor precisión de beneficiarios son componentes fundamentales de la política de precios; resulta importante, por lo tanto, identificar beneficiarios y controlar continuamente el logro de metas. Por otra parte los impuestos territoriales deben ser progresivos y apoyar un mejor acceso al recurso y uso productivo del mismo, desalentando su tenencia especulativa.*

Fortalecimiento Institucional

De la discusión anterior surge claramente que es necesario considerar el entorno macroeconómico en el diseño y ejecución de la política agropecuaria, lo cual no siempre ha sucedido. Para poder hacerlo es necesaria *una reconsideración del ámbito de acción de los Ministerios de Agricultura de la Región, contemplando una mayor participación en el diseño y ejecución de políticas que afectan, no sólo al sector, sino a la economía en su conjunto y, por ende, al bienestar de la población toda.*

Inversión y movilización de recursos financieros

Esta es una de las áreas críticas de la estrategia de desarrollo, ya que si no se recuperan los niveles de inversión anteriores a la crisis, serán inútiles todos los esfuerzos para superar ésta a partir de la recuperación del agro. La movilización de recursos de y hacia la Región, tiene dos componentes: *un incremento significativo de fondos hacia la Región, y el incremento en la eficiencia de la inversión. Por otra parte, y estrechamente vinculado al segundo componente, en el futuro la movilización de recursos financieros debe transferir progresivamente el énfasis del ajuste al crecimiento.*

Con respecto a las fuentes de fondos, en relación a los de origen externo la experiencia de la década de los 80 indica que *debe cambiarse el concepto de condicionalidad política por otro que incorpore en los aspectos financieros, no sólo el componente de reformas políticas sino también las reformas institucionales y los recursos para la inversión y, por otro lado, la necesidad de flexibilizar las condiciones del financiamiento, a fin de facilitar el acceso al financiamiento a los países de ALC.*

Con respecto a los fondos de origen interno, el problema crediticio de la agricultura es función de una serie de causas externas a ella, que se relacionan con la situación institucional de los países y del sistema financiero en general. *Por ello, una política orientada a aliviar este problema debe enfocar los sistemas y la orientación general de la política económica, relativizando la importancia de los instrumentos o medidas consideradas en el ámbito crediticio.* En ese sentido, los pasos más efectivos para aumentar el acceso al crédito agropecuario serían:

- *Estabilización monetaria y cambiaria, para revertir el flujo de capital hacia fuera de la agricultura.*

- *Reforzar los instrumentos del derecho de propiedad rural, para asegurar el acceso al crédito tradicional.*
 - *Incrementar la rentabilidad de la agricultura, de tal manera que sea más atractiva la inversión en el sector.*
- b. Las relaciones económicas internacionales en el desarrollo agropecuario.*

En un mundo caracterizado por la creciente globalización de las relaciones comerciales y la formación de grandes bloques económicos, y frente a los renovados bríos integracionistas en la Región, es importante determinar el papel de la agricultura dentro de ese escenario.

Los comienzos de la última década del siglo encuentran a América Latina y el Caribe con un panorama comercial poco alentador. En efecto, la Región ha perdido terreno en el comercio mundial de productos agropecuarios, ya que mientras la exportación agrícola mundial se incrementó a razón de 11.4% anual en el período 1970-1984, las exportaciones regionales se incrementaron en 10% anual durante el mismo período, pasando de representar 13.5% a 12.8% del total. Ello ha sido resultado, fundamentalmente, del proteccionismo de los países desarrollados respecto de su sector primario.

En cuanto a los procesos de integración iniciados en la Región durante la década de los 60 (CARICOM, Pacto Andino, SIECA y ALADI), la experiencia ha sido insatisfactoria, pues aquellas experiencias se basaban en una integración "administrativa" con poca voluntad política y escasa vinculación efectiva con el modelo de desarrollo aplicado. Eso llevó a que la certeza sobre la conveniencia de la integración como estrategia de desarrollo a largo plazo contrastara con las presiones y necesidades de corto plazo, que a menudo tienden a privilegiar decisiones en el sentido contrario.

El nuevo escenario mundial, los renovados bríos que los propios países han dado a los intentos realizados, la creación del MERCOSUR en el Cono Sur y, sobre todo, la reorientación de las economías en toda la Región, permiten abrigar renovado optimismo respecto del futuro de esos esfuerzos.

Son varios los temas incluidos en la agenda de los países de la Región pero, a efectos de poder definirla, es necesario distinguir

claramente los vínculos comerciales de ALC con el resto del mundo, o sea el intercambio "hacia afuera", y los aspectos que se refieren al comercio intrarregional o intercambio "hacia adentro", de manera que se pueda delinear soluciones acordes con las necesidades reales de la Región.

Con respecto al primero de los enfoques, está claro que los principales problemas que enfrentan los productos agropecuarios son las políticas agrícolas de los países desarrollados, la condicionalidad en el financiamiento externo, las limitaciones tecnológicas y la erosión de las ventajas comparativas. También a ese nivel, deben considerarse los acuerdos y negociaciones internacionales en curso, en los cuales persisten desacuerdos entre países de la Región que hacen difícil la elaboración de un plan de acción coherente y políticamente estable. Por ello, *conviene establecer, a la mayor brevedad posible, un grupo latinoamericano y del Caribe del mas alto nivel técnico, con el propósito de que genere para los países una visión objetiva y clara de las causas del estancamiento en los procesos de integración tradicionales de la Región, así como lineamientos para la definición de un programa para acelerar y hacer irreversibles los actuales intentos.*

c. La modernización institucional

La definición de una nueva agricultura que contribuya de manera efectiva al proceso de reactivación económica y al desarrollo, demanda un proceso de modernización y diversificación, en un entorno de mayores vínculos intersectoriales, con equidad y sostenibilidad. Para ello es necesario definir un nuevo ámbito institucional con redefinición de papeles tanto para los actores privados (ya existentes o nuevos) como para el Estado. Por lo tanto, se requiere una efectiva modernización del sector público agropecuario, en consonancia con lo que requieren las actuales circunstancias: restricciones del marco económico, excesiva concentración en el manejo de las variables económicas de corto plazo, deterioro de la capacidad técnica y de la infraestructura gubernamental, menor capacidad de ejecución, y desfase entre la organización y las normas jurídicas.

El actual debate se centra alrededor de los siguientes problemas:

- a. Gobernabilidad, en el marco de una excesiva centralización y falta de participación.

- b. Legitimidad, que debe lograrse por medio de mecanismos efectivos de participación democrática.
- c. La efectividad de su accionar.
- d. La capacidad innovadora, que se ve constreñida por la rigidez de la estructura institucional, agravada por el gigantismo estatal.

Los lineamientos para la acción en cuanto a la modernización del Estado se centran alrededor de dos temas fundamentales: *la redefinición del papel del Estado y el mejoramiento de la capacidad de operación del sector público agropecuario.*

La redefinición del papel del Estado

Existen varias opciones para el necesario redimensionamiento, tales como la desestatización de actividades y su traspaso a la sociedad civil (sector privado o formas cooperativas); la desregulación de la actividad productiva y económica, a fin de eliminar barreras de acceso a acciones monopólicas del Estado, y/o la racionalización de actividades estatales, a fin de focalizar esfuerzos en áreas estratégicas.

Asimismo, resulta importante buscar nuevos mecanismos de articulación con el sector privado, partiendo de la efectiva descentralización de acciones, monopolizadas hasta ahora por el Estado.

El mejoramiento de la capacidad de operación del sector público agropecuario

Ese proceso demanda revisar en profundidad los métodos tradicionales de planificación, así como permitir nuevos contenidos a las políticas. Los principales atributos a lograr son la flexibilidad, la apertura y la orientación hacia el largo plazo, con una visión estratégica.

Los instrumentos con que se cuenta para la acción en este campo de ajuste institucional son de dos tipos: *la construcción de la capacidad analítica y el aprovechamiento de la cooperación técnica.* En el primero se destacan el intercambio de experiencias, la capacitación y la realización de estudios para lograr mejor conocimiento de la

realidad. En los segundos, son importantes la cooperación de los organismos internacionales de financiamiento, la cooperación e intercambio entre países y la utilización efectiva de los recursos nacionales existentes.

d. El desafío tecnológico

El desarrollo tecnológico en ALC demanda ser analizado desde distintas perspectivas, entre ellas la necesidad de aumentar la producción para asegurar la oferta alimentaria, lo cual ha sido hecho mediante la expansión de la frontera agropecuaria hacia ecologías frágiles, para las cuales no existe tecnología apropiada. Por otra parte, es importante incrementar la productividad, con el fin de mejorar la competitividad y generar tecnologías para los pequeños agricultores. Esos requerimientos tecnológicos deben ser analizados en un marco que demanda la sostenibilidad de la producción y la conservación de recursos naturales.

La experiencia regional indica que existe un desequilibrio importante entre propósitos y resultados en la generación y transferencia de tecnología, en especial para pequeños agricultores; ello está caracterizado por un desencuentro entre la generación y la transferencia, que van por caminos no siempre convergentes, por una oferta de tecnología no adecuada a la demanda, y por una organización institucional y estrategia operativa uniformes, frente a una demanda tecnológica altamente diferenciada.

Entre los factores positivos para la búsqueda de soluciones en este campo, puede mencionarse la relativamente alta disponibilidad de recursos naturales y la diversidad genética, la existencia de mecanismos internacionales de generación y transferencia de tecnología (compuestos por los centros internacionales y los mecanismos de cooperación horizontal), y un acervo de recursos humanos altamente capacitados.

La reactivación de la agricultura requiere, por lo tanto, un esfuerzo concertado para dinamizar los procesos de generación y transferencia de tecnología. Para ello es necesario realizar acciones en los siguientes frentes:

- *Definición de una política científico-tecnológica agropecuaria global.*

- ***Fortalecimiento y modernización institucional de los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología***, incluidos la definición de los niveles de inversión en cada una de las áreas, la necesidad de revisar las prioridades de investigación, y los ajustes institucionales.
 - ***Cambios estructurales y operativos para satisfacer las demandas de los pequeños productores.***
 - ***Relaciones entre el sector público y privado***, tratando de articular vínculos efectivos que permitan y alienten la participación de ambos sectores en los distintos aspectos de la generación y transferencia de tecnología.
 - ***Biotecnología***, ya que es una de las áreas mas importantes para el desarrollo tecnológico futuro; representa, por otra parte, una de las áreas mas promisorias en la búsqueda de soluciones globales para el sector.
 - ***Estrategia común para el aprovechamiento y conservación de los recursos fitogenéticos.***
 - ***Consolidación de la cooperación horizontal y la transferencia internacional de tecnología.***
 - ***Redimensionamiento de las relaciones entre los centros internacionales de investigación agropecuaria y los sistemas de generación y transferencia de tecnología.***
 - ***Revisión de las estrategias de cooperación técnica y financiera.***
 - ***Recursos humanos para la investigación y transferencia***, en relación con la necesidad de revisar los currícula de entrenamiento universitario y de postgrado agropecuarios, el fortalecimiento operativo de la capacidad de formación de postgrado, la necesidad de establecer sistemas de remuneración competitivos, y la promoción de la participación de investigadores de países industrializados en tareas de investigación en la Región.
- e. El desarrollo rural y el campesinado en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario***

La estrategia de reactivación y desarrollo necesita un nuevo enfoque de desarrollo rural que, a su vez, se transforme en su

componente central, por su contribución potencial tanto a la oferta de productos agropecuarios como a la demanda agregada de bienes, emanada de un incremento de ingresos de la población rural. Para ello se requieren tres condiciones básicas: mantenimiento de incentivos macroeconómicos a la producción agropecuaria; políticas sectoriales diferenciadas que tengan en cuenta las especificidades del sector campesino y de pequeños productores; y participación activa de esos sectores en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas y programas de desarrollo.

Políticas macroeconómicas y sectoriales adecuadas

Como ya se señaló, la agricultura campesina debe ser considerada como parte integral de la estrategia de desarrollo, en función de su aporte a la oferta agroalimentaria y a la demanda agregada. Por lo tanto, *necesita un ambiente de políticas que no discriminen a la agricultura y tengan continuidad a lo largo del tiempo.*

Políticas diferenciadas

Dos objetivos orientan la propuesta: incrementar el excedente del sector campesino y asegurar la mayor proporción posible del mismo por parte de ese grupo. En ese sentido, se necesitan políticas en las siguientes áreas de acción:

- Acceso a la propiedad de la tierra y su legalización
- Mejoría de las condiciones del mercado de trabajo rural
- Diversificación de las actividades productivas y generación de empleo
- Generación y transferencia de tecnología apropiada
- Comercialización
- Promoción de la pequeña agroindustria rural
- Financiamiento para el desarrollo rural
- Fondos especiales para financiar acciones de desarrollo rural

Participación de las organizaciones campesinas

Para alcanzar el éxito de las políticas orientadas hacia el desarrollo rural, es necesario asegurar la activa participación de las organizaciones campesinas en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de acciones. Por lo tanto, en las propuestas de modernización del Estado debe considerarse la puesta en marcha de procesos de concertación con el sector privado no convencional. Algunas de las medidas a tomarse en ese sentido son:

- Modernización del sistema institucional público competente en temas de desarrollo rural
- Incentivos a la organización y participación campesina mediante capacitación

f. El desarrollo agroindustrial en el proceso de reactivación agropecuaria

La importancia del sector agroindustrial en la estrategia de desarrollo se origina en el hecho de que no es posible concebir desarrollo económico sin un cierto grado de industrialización, y no existe industrialización sostenible sin políticas específicas. Por lo tanto, *el desarrollo agroindustrial debe constituirse en una estrategia específica que, al tiempo que reconoce las limitaciones de la crisis, busca las formas más eficientes de apoyarse en las ventajas comparativas del sector agropecuario, con el propósito de construir ventajas competitivas en el sector industrial.*

A partir de esas consideraciones, se pueden dar algunos lineamientos para el desarrollo de políticas agroindustriales:

- *Identificación de agentes empresariales como parte de la estrategia de desarrollo.* Entre otros, se pueden citar los núcleos de dinamización agroindustrial, las empresas potencialmente dinámicas con dificultades ante la reconversión, las empresas transnacionales y la posibilidad de creación de nuevas empresas con los mecanismos de incentivos apropiados.
- *La determinación del potencial y los requerimientos de mercados para productos agroindustriales,* para lo cual deben considerarse los sistemas de información, los emprendimientos conjuntos a nivel de países de la Región y las demandas inducidas por el Estado mediante programas de alimentación.

- **Definir el espacio institucional de la agroindustria para asegurar su dinamización**, ya que hoy resulta difícil encontrar un espacio donde se inserte esa actividad.
- **Identificar el papel que desempeña la tecnología en la agroindustria**, fundamentalmente en cuanto se refiere a biotecnología, mejoramiento de industrias existentes y capacitación de recursos humanos.
- **Desarrollo agroindustrial como fuente de desarrollo rural**, ya que por su naturaleza y por el origen de las materias primas, esa actividad puede ser localizada en zonas rurales, debido a consideraciones de eficiencia económica, además de razones de equidad.
- **Financiamiento del desarrollo agroindustrial**, de acuerdo con criterios de programas crediticios específicos, financiamiento de mediano y largo plazo en condiciones favorables, incentivo de modalidades de cofinanciamiento y participación en las empresas, y agilización de los trámites bancarios.

Reflexiones finales

América Latina y el Caribe se encuentran abocados a una serie de ajustes y de cambios orientados a preparar a la Región para su modernización y entrada al siglo XXI. El entorno actual, y su proyección en el corto plazo, están caracterizados por un fuerte movimiento de apertura de las economías al comercio exterior, lo cual requiere un fuerte ajuste para mejorar la competitividad en los mercados internacionales. En la Región se ha dado renovado y singular impulso a los movimientos integracionistas subregionales, que se han ajustado a las demandas existentes, con voluntad política y propuestas realistas. Esa tendencia integradora, por un lado, crea espacios económicos y mercados más acordes con las necesidades de la tecnología actual; por otro, permite potenciar la capacidad productiva y exportadora de los países de la Región.

La agricultura desempeña un papel esencial en estos procesos, como se ha demostrado a lo largo de este trabajo. En función de su reconocida capacidad de mayor resistencia a la crisis, sus posibilidades de generar encadenamientos con otros sectores de la economía y las ventajas comparativas que posee respecto al comercio internacio-

nal, el sector agropecuario es el factor clave del proceso de integración y de reactivación económica.

Para que esa contribución sea efectiva y sostenible en el largo plazo, el modelo que se propone para el sector es el de una modernización democrática e incluyente, en un entorno de sostenibilidad productiva y ecológica. Ello significa que el modelo debe permitir la participación de los grandes grupos de pobladores del medio rural tanto en la definición como en la ejecución de iniciativas productivas y de desarrollo y, lo que es más importante aún, en la distribución de los frutos de dichos esfuerzos. De esa manera se cumplen objetivos sociales (equidad) y económicos (creación de demanda por incremento de ingresos). Pero, al mismo tiempo, sólo en un medio de equidad se puede enfrentar de manera efectiva el problema de la conservación de recursos naturales, con lo cual se asegura la preservación de la capacidad productiva para las generaciones futuras.

De cualquier manera, será difícil la reactivación con las características anotadas si no se solucionan de antemano el problema de la deuda externa, que impide la inversión, y el acceso a los mercados desarrollados, que impide la realización del potencial exportador. Tanto los acuerdos y negociaciones internacionales en materia comercial que se están llevando a cabo, como los arreglos a que han llegado varios países de la Región en materia de deuda externa, permiten mantener un cauteloso optimismo que impulsa la búsqueda de soluciones más efectivas.

ANEXO 1

Cuadro 1. Comparación de crecimiento de la demanda de productos agrícolas en diferentes estudios de desarrollo.

Niveles de desarrollo (con base en niveles de ingreso)	% de población en agricultura	% de crecimiento poblacional	% de aumento ingreso per cápita	Elasticidad ingreso de la demanda	% aumento demanda alimentos
Muy bajo	70	2.5	0.5	1.0	3.0
Bajo	70	3.0	1.0	0.9	3.9
Medio	50	2.5	4.0	0.7	5.1
Alto	30	2.0	4.0	0.5	4.0
Muy bajo	10	1.0	3.0	0.1	1.3

Fuente: Mellor, J., 1986.

Cuadro 2. Tasas de cambio real¹.

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Argentina	0.14	0.24	0.57	0.54	0.50	0.60	0.50	0.52
Barbados	2.22	2.15	2.07	2.03	2.02	2.01	2.02	2.03
Bolivia	0.34	0.29	0.35	0.35	0.36	0.44	0.52	0.50
Brasil	3.86	3.66	3.76	5.19	5.83	6.20	5.67	5.13
Chile	78.36	72.24	91.05	114.37	124.49	161.04	164.61	161.90
Colombia	99.20	98.95	99.19	105.19	120.74	142.27	166.51	174.82
Costa Rica	29.21	59.73	57.32	49.01	49.47	50.44	51.01	50.74
Dominica	2.66	2.59	2.63	2.61	2.66	2.70	2.97	2.64
República Dominicana	1.62	1.67	1.64	1.62	1.33	3.11	2.70	3.19
Ecuador	64.59	61.23	67.15	68.60	77.27	69.54	101.70	113.00
El Salvador	3.80	3.65	3.47	3.16	2.95	2.50	3.75	3.21
Guatemala	1.10	1.09	1.15	1.14	1.15	1.00	1.40	1.72
Guyana	4.78	4.66	4.39	4.00	4.26	4.25	4.04	7.42
Haití	5.92	5.89	5.82	5.45	5.34	5.00	4.93	5.77
Honduras	2.14	2.16	2.10	2.01	2.00	2.00	1.95	1.98
Jamaica	2.94	2.88	2.86	2.87	4.78	5.56	4.85	4.72
México	188.29	173.47	266.59	290.38	255.60	256.80	334.73	337.16
Nicaragua	0.06	0.06	0.05	0.04	0.03	0.03	0.01	0.01
Panamá	0.90	0.92	0.94	0.95	0.98	1.00	1.02	1.05
Paraguay	200.66	194.27	193.15	175.76	242.97	306.59	262.33	361.98
Perú	7.46	6.86	7.32	8.35	8.82	10.97	7.99	5.38
Santa Lucía	2.59	2.48	2.52	2.56	2.64	2.70	2.69	2.60
Suriname	1.92	1.95	1.93	1.91	1.92	1.79	1.54	1.04
T. y T.	3.29	3.18	3.03	2.71	2.49	2.45	3.41	3.19
Uruguay	44.36	43.42	49.79	85.54	93.31	101.40	87.81	82.98
Venezuela	5.56	5.28	5.11	4.97	7.55	7.50	7.38	10.72

1 TCR = TCN/IPC

Fuente: Elaboración propia con utilización de la base de datos del IICA.

Cuadro 3. ALC. Crecimiento de la demanda de productos agrícolas y pecuarios, 1980-1985 (% anual).

País o región	Crecimiento de la demanda	Cambio en comparación con tasa de crecimiento de los años setenta
Brasil	3.2	-0.6
México	3.3	-1.6
Cono Sur	1.7	-0.6
Países Andinos	1.4	-2.2
América Central	n/d	-3.6
Caribe	1.8	-0.4

Fuente: FAO.

Cuadro 4. Distribución de créditos y préstamos del Banco Mundial de acuerdo con los instrumentos de crédito. Años Fiscales 1975/1986 (porcentajes).

Tipo de préstamo	1979/80	1981/82	1983	1984	1985	1986
Inversión sectorial y específica	81.0	71.0	64.0	67.5	76.6	64.2
Intermediarios financieros	13.1	18.6	20.6	13.3	9.6	12.4
Ajuste sectorial (A)	0.5	0.5	4.4	8.5	10.3	14.0
Ajuste estructural (B)*	3	8	9.6	8.4	1.1	5.0
(A = B)	3.8	8.5	14.0	16.9	11.4	19.0
Asistencia técnica y otros	2.1	1.9	1.4	2.3	2.4	4.4

* Incluye los préstamos por programas junto con los de ajuste estructural.

Cuadro 5. Ocurrencia de condicionalidad por área de política (ALC).

Área de política	Préstamos que la incluyen	
	No.	%
Política comercial	22	100
Reformas institucionales	16	73
Política crediticia y bancaria	11	50
Tipo de cambio y deuda	10	45
Política de precios agrícolas	5	23
Medio ambiente	2	9

Fuente: Ridley y Roberts 1980-1987.

Cuadro 6. América Latina y el Caribe: Ventajas de la liberación del comercio mundial¹ (porcentajes).

	Azúcar ²	Azúcar ³	Carne	Trigo	Maíz
Argentina	65	169	278	29	22
Bolivia	68	177	0	0	0
Brasil	72	187	0	0	0
Colombia	104	272	1 203	0	0
Chile	0	0	0	0	0
Ecuador	120	313	0	0	0
El Salvador	66	170	307	0	0
Guatemala	51	132	117	0	0
Haití	0	0	521	0	0
México	0	0	1 236	0	0
Perú	177	456	0	0	0
República Dom.	33	83	736	0	0
Venezuela	0	0	0	0	0
América Latina	70	211	517	29	33

1 Cambios porcentuales en los ingresos de divisas obtenidos con determinados productos tras una supresión completa en los países desarrollados de las barreras comerciales vigentes entre 1979-1981.

2 Cambios con relación a las barreras vigentes en el período 1979-1981.

3 Cambios con relación a las barreras comerciales vigentes en 1983.

Fuente: FAO. Desarrollo económico y social. Anexo 1. 1988: 94.

Cuadro 7. ALC: Comercio intrarregional dentro de los planes de integración de la región (exportaciones FOB, US\$ corrientes y proporción de las exportaciones totales).

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
ALADI	566.6	841.9	1 266.0	4 010.2	10 935.3	11 348.1	9 761.0	7 188.0	8 131.4	7 159.6	7 095.0
Export. entre países											
Export. entre países como % de las export. totales	7.7	9.0	9.2	13.5	14.0	13.1	12.0	8.9	9.0	8.1	10.1
GRUPO ANDINO ²	24.5	52.7	91.6	477.1	1 190.0	1 265.4	1 228.2	857.9	773.9	804.9	643.4
Export. entre países											
Export. entre países como % de las export. totales	0.7	1.2	1.7	3.7	4.0	4.3	4.5	3.6	3.0	3.2	3.3
Export. entre países	30.9	30.9	132.8	287.1	541.3	118.4	929.4	761.2	782.0	720.0	736.2
Export. entre países como % de las export. totales	7.0	17.4	26.0	23.4	25.4	24.5	22.4	20.3	18.5	17.4	—
CARICOM ³	21.3	27.1	42.3	216.8	350.2	375.0	390.8	325.0	278.5	278.2	—
Export. entre países											
Export. entre países como % de las export. totales	3.9	3.6	4.2	7.2	6.3	7.1	9.1	9.2	7.9	8.3	—
TOTAL ALC ⁴	749.9	127.5	1 969.7	5 964.8	14 331.6	15 438.3	13 474.0	0 740.5	11 531.9	10 347.7	—
Comercio interregional											
Comercio interregional como % del comercio Total	8.8	11.1	12.9	16.0	16.0	15.9	14.9	12.0	11.6	10.6	—

1 Preliminar

2 Excluido Chile

3 Comprende Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago

4 Comprende 11 países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro del CARICOM, Panamá y República Dominicana.

Fuente: FAO, op. cit. en cuadro No. 6.

Cuadro 8. Investigadores en biotecnología en América Latina: Número de investigadores por institución y por tipo de centro de investigación*.

Tipo de centro	Con doctorado	Con maestría	Con título universitario	Personal total
Universidad	2.5	2.0	3.1	9.9
Instituto nacional de investigaciones agrícolas	1.7	2.4	3.2	9.8
Instituto nacional de investigaciones no agrícolas	1.7	1.0	6.0	11.3
Centro internacional de investigaciones agrícolas	2.7	0.7	4.3	11.3
Instituto internacional regional	0.8	0.2	3.3	4.2
Institución mixta	0.8	1.0	1.8	4.2
Compañía privada	1.9	1.1	3.1	13.4
Promedio no ponderado	2.0	1.8	3.1	9.7

* Resultado de 82 instituciones que contestaron el cuestionario.

Fuente: Trigo 1989.

Cuadro 9. Países de América Latina y Canadá: Tasas anuales de crecimiento en los presupuestos de investigación, número de científicos y presupuestos de investigación en relación con el producto rural bruto (PRB).

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

Fuente: De Janvry, Runsten y Saoulet 1987:30.

Cuadro 10. América Latina y el Caribe: Gastos de investigación por productos (porcentaje del valor de la producción).

Alto (1%)	Medio (0.51%)	Bajo (0.5%)
Trigo	Frijoles	Arroz
Vegetales	Cítricos	Papas
Aves	Café	Maíz
	Bananos	Batata
	Carne vacuna	Yuca
	Carne de cerdo	

Fuente: Scobie 1987: 43. Citado en Trigo, op. cit.

Cuadro 11. Evolución de los programas nacionales de capacitación de postgrado.

Años	INTA ^a (Argentina)	ICA ^b (Colombia)	UNA ^c (Perú)
1960	7	5	33
1961	17	9	7
1962	9	17	11
1963	18	14	17
1964	23	10	19
1965	15	11	15
1966	22	22	13
1967	34	24	27
1968	28	35	24
1969	23	40	16
1970	21	51	20
1971	39	37	10
1972	24	110	10
1973	24	96	11
1974	4	57	13
1975	1	53	7
1976	2	28	6
1977	1	7	1
1978	5	4	—
1979	13	—	—
1980	7	—	—
1981	1	—	—
1982	14	—	—
1983	1	—	—
1984	2	—	—
	355	630	260

a = INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

b = ICA: Instituto Colombiano Agropecuario.

c = UNA: Universidad Nacional Agraria La Molina.

d = La cifra incluye a los estudiantes de ese año y de años anteriores.

Fuente: Trigo, Piñeiro y Ardila, 1982.

Cuadro 12. Tasa de participación del sector campesino en la producción agropecuaria para países latinoamericanos seleccionados alrededor de 1980.

País	Café	Cacao	Productos agropecuarios
Bolivia	75.0	(a)	80.0
Brasil	40.3	32.8	39.6
Chile			37.8
Colombia	29.5—		44.1
México	53.8	45.9	46.9
Perú	54.8	67.5	54.9
América Latina (b)	41.0	33.0	40.0

(a) Los espacios en blanco indican ausencia de información.

(b) Sólo para los países incluidos en este Cuadro.

Fuente: CEPAL/FAO 1986.

Cuadro 13. Participación de la agricultura campesina en la producción agropecuaria.

País	Valor bruto de la producción agropecuaria
Bolivia (1977)	80.0
Brasil (1980)	39.6
Colombia (1981)	44.1
Chile (1980)	37.8
México (1970)	46.9
Perú (1977)	54.9

Fuente: CEPAL/FAO 1986.

Cuadro 14. Países seleccionados de América Latina y el Caribe: Índices de los eslabonamientos "hacia atrás" por unidad de demanda final al sector agroalimentario^a.

País	Agricultura	Industria alimentaria	Sector alimentario	Resto de sectores ^b
Brasil	0.9063	1.2865	1.1947	1.0981
Chile	0.9702	1.2230	1.1555	0.9897
Guatemala	0.9263	1.3429	1.1039	1.0013
Haití	0.8372	1.2833	1.0393	0.9891
México	0.8654	1.2642	1.1237	0.9730

a El promedio para el conjunto de los sectores es igual a 1.

b Excluye combustible y lubricantes y comercio.

Fuente: FAO 1988b: 30.

Cuadro 15. Países seleccionados de América Latina y el Caribe: Relaciones entre los efectos directos e indirectos por unidad de demanda final del sector alimentario y del resto de los sectores* (porcentajes).

	BRASIL			GUATEMALA			MEXICO			HAITI			CHILE		
	Agric.	Indust. alimentaria	Indust. alimentaria	Agric.	Indust. alimentaria	Indust. alimentaria	Agric.	Indust. alimentaria	Indust. alimentaria	Agric.	Indust. alimentaria	Indust. alimentaria	Agric.	Indust. alimentaria	Indust. alimentaria
Remuneraciones	52.7	69.0	61.2	77.5	74.9	74.7	10.6	36.7	51.0	59.3					
Excedente bruto	136.8	122.4	136.1	91.8	130.7	123.3	217.6	149.0	170.2	130.9					
Insumos importados	22.6	62.5	55.5	216.5	22.2	65.1	3.9	71.5	55.2	119.1					
Empleo	309.8	127.1	460.0	180.0	648.3	319.0	45.0	200.0	207.5	102.5					
Valor agregado	104.7	102.3	105.4	85.9	104.3	101.9	144.8	113.3	108.2	96.5					
Producción bruta	82.5	117.2	92.5	134.1	88.9	129.9	84.6	129.7	98.0	122.4					

* El Cuadro registra los valores en porcentaje del aumento entre los efectos directos e indirectos de unidad de demanda final sobre la agricultura y la industria agroalimentaria (IAA), y los del resto de la economía. Así, por ejemplo, el coeficiente para las remuneraciones en Brasil fue de 0.1945 para la agricultura de 0.2545 para la IAA y de 0.3691 para el resto:

$$\frac{0.1945}{0.2545} = 0.527; \quad \frac{0.2545}{0.689} = 0.689 \text{ y así sucesivamente para las demás categorías}$$

Cuadro 16. Valor agregado del sector agroindustrial, por países.

	Como porcentaje del valor agregado manufacturero nacional			Como porcentaje del valor agregado agroindustrial regional		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Argentina	31.9	29.5	28.4	20.5	19.0	13.8
Brasil	26.2	22.8	18.3	22.8	22.3	27.3
México	33.2	27.5	23.6	20.8	23.8	24.7
Colombia	34.8	36.2	39.2	6.3	6.8	8.1
Chile	34.1	34.5	38.6	5.9	5.8	4.7
Perú	52.6	45.1	36.9	7.8	6.8	5.0
Uruguay	34.6	41.7	36.9	2.9	2.4	1.9
Venezuela	31.9	29.7	32.0	4.4	4.6	5.2
Ecuador	56.7	44.8	32.2	1.9	1.6	1.9
Rep. Dominicana	85.6	76.2	67.6	0.6	0.7	0.7
Panamá	63.9	61.3	50.3	1.8	1.8	1.9
MCCA	63.6	52.1	52.1	4.2	4.4	4.8
Total (16 países)				100.0	100.0	100.0

Fuente: División Agrícola CEPAL/FAO.

ANEXO 2

Cuadro 1

**América Latina y el Caribe: producto interno bruto total y agrícola
(en millones de dólares de 1986)
(1960-1987)**

Áreas del IICA	PIB total				PIB Agrícola			
	1960	1970	1980	1987	1960	1970	1980	1987
CENTRAL								
Costa Rica	1646	2932	5075	5611	428	707	913	989
El Salvador	1985	3437	4723	4440	612	900	1208	1059
Guatemala	4045	6911	11978	11604	1226	1888	2976	2953
Honduras	1112	1905	3243	3657	350	596	804	936
México	50287	99049	187689	201244	7526	11048	15454	17274
Nicaragua	1461	2849	2950	3079	360	686	685	698
Panamá	1297	2784	4759	5797	269	406	474	588
Rep. Dom.	2468	4050	7917	9408	810	941	1320	1456
Subtotal Área	64301	123917	228334	244840	11581	17172	23834	25953
CARIBE								
Ant. y Barb. 1			106					
Barbados	429	783	922	954	98	100	90	76
Dominica 1			69					
Grenada 1			79					
Guyana	532	752	842	661	142	152	167	164
Haití	1127	1221	1941	1844	498	538	625	606
Jamaica	2435	4102	3788	4073	268	306	316	334
Santa Lucía 1			130					
S. Vte y las Gra.			77					
Suriname	492	1040	1201	1163	46	64	92	97
Trin. y Tob.	1778	2644	4420	3318	113	129	107	125
Subtotal Área	6793	10542	13576	12013	1166	1289	1397	1402
ANDINA								
Bolivia	2116	3521	5448	4853	491	649	1000	1130
Colombia	13406	22329	38179	47342	3937	5656	8664	10108
Ecuador	3157	5078	11916	13154	918	1268	1711	2195
Perú	11369	19030	27553	31444	2015	3063	2883	3656
Venezuela	27008	48627	72850	75041	1500	2590	3482	4372
Subtotal Área	57066	98585	155946	171834	8861	13226	17740	21461
SUR								
Argentina	46194	69317	89261	85482	6347	8083	9920	11108
Brasil	68294	123844	284769	343463	12954	17330	27760	34524
Chile	13035	19723	25321	27745	1385	1677	2092	2669
Paraguay	1282	2031	4709	5497	459	618	1186	1424
Uruguay	5539	6459	8694	8356	595	799	851	890
Subtotal Área	134344	221374	412754	470543	21740	28507	41809	50615
TOTAL	262494	454418	810610	899230	43347	60194	84780	99431

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988: 568-572.

Cuadro 2

**América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante
(dólares de 1986)
(1960-1987)**

Áreas del IICA	1960	1970	1980	1987
CENTRAL				
Costa Rica	1332	1694	2222	2011
El Salvador	772	958	1044	900
Guatemala	1020	1317	1732	1376
Honduras	575	725	886	782
México	1323	1877	2665	2423
Nicaragua	979	1388	1065	879
Panamá	1173	1872	2433	2549
Rep. Dom.	764	916	1390	1401
Subtotal Area	1201	1743	2358	2138
CARIBE				
Ant. y Barb. ¹			1331	
Barbados	1857	3276	3631	3532
Dominica ¹			987	
Grenada ¹			716	
Guyana	935	1061	973	669
Haití	307	271	359	300
Jamaica	1495	2195	1746	1704
Santa Lucía ¹			1096	
S. Vte y las Gran. ¹			632	
Suriname	1697	2797	3413	3257
Trin. y Tob.	2109	2574	4139	2900
Subtotal Area	939	1248	1352	1165
ANDINA				
Bolivia	632	814	978	721
Colombia	863	1073	1480	1581
Ecuador	715	839	1467	1326
Perú	1145	1442	1593	1517
Venezuela	3600	4586	4849	4107
Subtotal Area	1365	1799	2168	2011
SUR				
Argentina	2241	2893	3161	2745
Brasil	941	1292	2348	2428
Chile	1712	2075	2272	2213
Paraguay	723	864	1496	1402
Uruguay	2182	2300	2990	2733
Subtotal Area	1278	1694	2476	2448
TOTAL	1264	1715	2348	2233

¹ Dato tomado del Boletín Estadístico de la OEA, Vol. 9, No. 3-4, Julio-Diciembre 1987.

Cuadro 3

América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto
interno bruto (PIB) (en porcentajes)
(1960-1987)

Áreas del IICA	PIB Total			PIB Agrícola			PIB por Habitante		
	60.70	70.80	80.87	60.70	70.80	80.87	60.70	70.80	80.87
CENTRAL									
Costa Rica	5.94	5.64	1.44	5.15	2.59	1.15	2.43	2.75	-1.42
El Salvador	5.64	3.23	-0.88	3.93	2.99	-1.86	2.18	0.86	-2.10
Guatemala	5.50	5.65	-0.45	4.41	4.66	-0.11	2.59	2.78	-3.23
Honduras	5.53	5.46	1.73	5.47	3.04	2.20	2.35	2.03	-1.77
México	7.01	6.60	1.00	3.91	3.41	1.60	3.56	3.57	-1.35
Nicaragua	6.91	0.35	0.61	6.66	-0.01	0.27	3.55	-2.61	-2.70
Panamá	7.94	5.51	2.86	4.20	1.56	3.13	4.79	2.66	0.67
Rep. Dom.	5.08	6.93	2.50	1.51	3.44	1.41	1.83	4.26	0.11
Subtotal Área	6.78	6.30	1.00	4.02	3.33	1.22	3.80	3.07	-1.39
CARIBE									
Ant. y Barb. ¹									
Barbados	6.20	1.65	0.49	0.20	-1.05	-2.39	5.84	1.03	-0.39
Dominica ¹									
Grenada ¹									
Guyana	3.52	1.14	-3.40	0.68	0.95	-0.26	1.27	-0.86	-5.21
Haití	0.80	4.74	-0.73	0.78	1.51	-0.44	-1.24	2.85	-2.53
Jamaica	5.35	-0.79	1.04	1.33	0.32	0.79	3.92	-2.26	-0.35
Santa Lucía ¹									
S. Vte. y Las Gran. ¹									
Suriname	7.77	1.45	-0.46	3.36	3.70	0.76	5.12	2.01	-0.67
Trin. y Tob.	4.05	5.27	-4.01	1.33	-1.85	2.25	2.01	4.86	-4.96
Subtotal Área	4.49	2.56	-1.73	1.02	0.81	0.05	2.89	0.81	-2.11
ANDINA									
Bolivia	5.22	4.46	-1.64	2.83	4.42	1.76	2.56	1.85	-4.26
Colombia	5.23	5.51	3.12	3.69	4.36	2.23	2.20	3.27	0.95
Ecuador	4.87	8.90	1.42	3.28	3.04	3.62	1.61	5.75	-1.43
Perú	5.29	3.77	1.91	4.28	-0.60	3.45	2.33	1.00	-0.70
Venezuela	6.06	4.13	0.42	5.61	3.00	3.31	2.45	0.56	-2.34
Subtotal Área	5.62	4.69	1.40	4.09	2.98	2.76	2.80	1.88	-1.07
SUR									
Argentina	4.14	2.56	-0.62	2.45	2.07	1.63	2.59	0.89	-2.00
Brasil	6.13	8.68	2.71	2.95	4.82	3.16	3.22	6.16	0.48
Chile	4.23	2.53	1.31	1.93	2.24	3.54	1.94	0.91	-0.38
Paraguay	4.71	8.77	2.23	3.02	6.74	2.65	1.80	5.64	-0.92
Uruguay	1.55	3.02	-0.56	2.99	0.63	0.64	0.53	2.66	-1.28
Subtotal Área	5.12	6.43	1.89	2.75	3.90	2.77	2.86	3.87	-0.18
TOTAL	5.64	5.96	1.49	3.34	3.48	2.30	3.10	3.19	-0.72

¹ Datos no disponibles.

Fuente: Calculado con base en Cuadros 1 y 2.

Cuadro 4

América Latina y el Caribe: inversión interna bruta como porcentaje del producto interno bruto (en porcentajes) (1960-1987)

Áreas del IICA	1960	1970	1980	1987
Costa Rica	16.83	20.26	28.53	20.69
El Salvador	15.47	12.05	12.53	12.16
Guatemala	10.78	11.98	11.44	9.17
Honduras	16.28	22.62	24.98	17.34
México	18.56	22.52	27.16	15.89
Nicaragua	14.58	17.02	16.78	20.62
Panamá	17.04	27.84	23.58	15.82
Rep. Dom.	9.89	19.14	25.31	22.29
Subtotal Área	17.44	21.47	25.76	15.94
CARIBE				
Ant. y Barb. ¹				
Barbados	23.31	27.08	24.51	15.51
Dominica ¹				
Grenada ¹				
Guyana	45.49	34.04	28.38	26.17
Haití	6.30	9.09	17.47	19.09
Jamaica	27.80	31.62	12.51	13.55
Santa Lucía ¹				
S. Vte y las Gran. ¹				
Suriname	36.79	21.35	26.14	6.19
Trin. y Tob.	29.42	25.87	64.55	36.65
Subtotal Área	26.41	26.39	33.90	20.92
ANDINA				
Bolivia	15.60	20.02	14.68	9.25
Colombia	21.30	20.54	19.66	17.96
Ecuador	19.73	23.12	26.57	17.44
Perú	22.24	17.51	28.27	17.15
Venezuela	18.66	20.70	21.72	15.68
Subtotal del Área	19.94	20.15	22.50	16.53
SUR				
Argentina	20.00	21.20	23.67	13.25
Brasil	16.82	21.14	22.44	15.35
Chile	14.63	23.36	23.89	17.89
Paraguay	8.19	12.36	28.39	21.07
Uruguay	12.82	10.59	18.56	9.39
Subtotal Área	17.45	20.97	22.78	15.08
TOTAL	18.22	21.06	23.74	15.67

¹ No hay dato disponible.

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988:570.

Cuadro 5

América Latina: índice de evolución de los salarios mínimos reales
(base 1980 = 100)
(1979-1986)

Áreas del IICA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
CENTRAL								
Costa Rica	98.70	100.00	90.40	85.80	99.30	103.80	111.70	118.60
El Salvador	87.10	100.00	92.80	83.00	73.40	73.70	73.60	nd
Guatemala	70.90	100.00	121.00	120.80	115.40	111.60	94.00	nd
Honduras	107.70	100.00	105.40	105.00	96.40	91.90	89.50	nd
México	106.70	100.00	100.70	90.80	73.50	68.20	67.00	61.20
Nicaragua	118.90	100.00	91.80	78.00	59.70	66.80	44.10	nd
Panamá	101.30	100.00	93.20	59.40	102.30	102.00	100.90	nd
Rep. Dom.	105.00	100.00	93.00	86.40	80.80	82.10	80.10	nd
ANDINA								
Colombia	75.40	100.00	97.80	102.70	107.40	109.70	107.90	113.00
Ecuador	55.00	100.00	88.70	79.20	84.70	74.00	70.30	72.70
Perú	80.80	100.00	84.40	78.30	79.80	62.30	54.70	56.40
Venezuela	58.10	100.00	86.80	80.10	75.10	66.70	91.40	109.70
SUR								
Argentina	85.30	100.00	97.80	103.60	152.90	167.50	113.10	110.00
Brasil	97.50	100.00	98.70	99.20	87.90	81.30	83.90	82.00
Chile	99.80	100.00	99.20	97.20	78.30	66.90	63.40	61.30
Paraguay	92.40	100.00	104.20	103.70	94.40	94.30	102.10	101.90
Uruguay	104.70	100.00	103.30	104.60	89.60	89.80	94.10	89.30

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988:27.

Cuadro 6

América Latina y el Caribe: ahorro corriente de los gobiernos centrales
(porcentajes del producto interno bruto)
(1970-1987)

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987 (*)
CENTRAL					
Costa Rica	2.0	0.7	-3.3	0.9	0.3
El Salvador	0.3	2.4	-0.7	0.1	-0.4
Guatemala	0.9	1.7	0.9	0.2	-0.1
Honduras	1.6	1.3	0.5	-2.2	-2.4
México	2.2	0.3	1.7	-4.0	-10.8
Nicaragua	1.8	2.3	-3.9	-15.8	-10.8
Panamá	0.9	0.9	0.7	0.3	-0.4
Rep. Dom.	4.3	9.7	2.6	1.5	7.3
CARIBE					
Ant. y Barb. 3					
Barbados	1.5	3.0	2.7	0.5	-0.3
Dominica 3					
Grenada 3					
Guyana	3.2	13.9	-10.8	-18.0	-13.1
Haití 2	0.5	-1.2	-0.6	-6.6	-5.1
Jamaica	0.9	1.6	-7.1	-0.7	4.2
S. Vte. y Las Gran. 3					
Suriname	2.8	5.1	1.1	-18.0	-29.4
Trin. y Tob.	3.6	16.1	22.3	1.9	-2.7
ANDINA					
Bolivia	-0.5	1.5	-3.9	3.5	
Colombia	3.0	3.0	0.7	0.3	1.3
Ecuador	-4.9	5.2	0.9	5.0	-0.3
Perú	2.8	-0.5	2.0	0.4	-3.4
Venezuela	4.6	18.2	7.3	7.1	5.7
SUR					
Argentina 1	1.2	-7.9	2.3	-3.2	-4.1
Brasil	2.9	4.2	3.4	0.9	
Chile 2	-2.0	5.0	6.4	2.8	5.9
Paraguay	1.9	1.8	2.4	0.9	1.6
Uruguay	0.0	-2.7	2.0	-1.0	0.5

* Estimación preliminar.

1 Administración nacional.

2 Gobierno general.

3 Datos no disponibles.

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informes 1984, 1987, 1988.

Cuadro 7

**América Latina y el Caribe: Ingresos tributarios de los gobiernos centrales
(porcentajes del producto interno bruto)
(1961-1987)**

Áreas del IICA	1961	1970	1975	1980	1985	1987 (*)
CENTRAL						
Costa Rica	9.8	12.3	12.6	12.4	15.0	14.6
El Salvador	9.9	10.2	11.8	11.1	11.6	10.4
Guatemala	6.5	7.8	8.2	8.8	6.1	8.1
Honduras	9.2	11.0	11.1	13.7	14.1	13.8
México	6.4	8.2	11.3	14.5	15.8	12.8
Nicaragua	8.8	9.1	10.5	18.9	54.0	28.0
Panamá	10.3	12.6	12.3	15.1	15.2	15.0
Rep. Dom.	14.2	14.4	16.1	11.1	11.2	13.4
CARIBE						
Ant. y Barb. ³						
Barbados	16.9	22.8	21.7	22.4	23.5	20.4
Dominica ³						
Grenada ³						
Guyana		22.3	39.3	25.5	35.6	37.9
Haití ²	7.3	8.2	8.5	8.8	11.7	12.6
Jamaica	12.2	16.1	23.9	24.2	26.1	29.5
S. Vte y Las Gran. ³						
Suriname		23.1	28.9	25.5	21.7	21.9
Trin. y Tob.		16.4	24.9	35.7	30.2	23.3
ANDINA						
Bolivia	6.5	8.1	11.1	8.4		
Colombia	6.7	8.7	9.3	8.2	8.6	11.5
Ecuador	9.1	4.1	15.1	12.2	16.7	14.1
Perú	14.4	13.9	14.4	15.8	12.5	8.5
Venezuela	14.7	11.7	24.8	17.5	19.5	17.9
SUR						
Argentina ¹	8.5	6.9	3.3	9.5	7.4	10.8
Brasil	6.9	8.9	8.0	17.8	16.1	
Chile	15.9	19.4	24.2	6.9	20.0	20.7
Paraguay	8.0	10.4	8.3	8.2	6.8	7.0
Uruguay	10.3	12.6	11.5	14.9	14.2	

* Estimación preliminar.

¹ Administración nacional.

² Gobierno general.

³ Datos no disponibles.

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1974, 1984, 1988.

Cuadro 8

América Latina y el Caribe: índices de precios al consumidor
(base 1985 = 100)
(1970-1987)

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL					
Costa Rica	8.04	15.24	22.47	100.00	130.68
El Salvador	18.30	27.67	50.45	100.00	164.76
Guatemala	27.95	41.96	69.73	100.00	153.81
Honduras	32.99	44.95	71.57	100.00	106.95
México	2.02	3.56	9.34	100.00	431.74
Nicaragua		4.75	11.41	100.00	7907.40
Panamá	43.30	61.28	85.30	100.00	100.93
Rep. Dom.	17.53	29.40	47.21	100.00	127.18
CARIBE					
Ant. y Barb. ¹					
Barbados	18.24	42.85	69.12	100.00	104.70
Dominica	19.56	37.98	77.83	100.00	107.98
Grenada ¹					
Guyana	15.48	22.37	40.87	100.00	138.85
Haití	23.52	43.81	64.74	100.00	91.46
Jamaica	8.80	17.16	46.45	100.00	122.76
Santa Lucía	22.01	46.14	79.81	100.00	109.57
S. Vte. y las Gran. ¹					
Suriname	27.87	41.26	71.08	100.00	181.13
Trin. y Tob.	29.38	54.47	55.86	100.00	119.27
ANDINA					
Bolivia	0.00	0.00	0.01	100.00	431.20
Colombia	5.38	12.28	36.50	100.00	146.58
Ecuador	9.06	17.03	29.65	100.00	159.33
Perú	0.21	0.38	2.97	100.00	330.66
Venezuela	26.42	34.87	59.15	100.00	142.91
SUR					
Argentina	0.00	0.00	0.10	100.00	439.75
Brasil	0.05	0.13	1.05	100.00	808.47
Chile	0.01	2.52	38.12	100.00	143.22
Paraguay	14.04	24.23	48.09	100.00	160.48
Uruguay	0.12	1.67	15.71	100.00	288.51

¹ Datos no disponibles.

Fuente: Base de datos IICA, con información proveniente de:
base de datos-Estadísticas Financieras Internacionales (FMI).

Cuadro 9

América Latina y el Caribe: saldo en cuenta corriente
(millones de dólares de cada año)
(1970-1987)

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987 (*)
CENTRAL					
Costa Rica	-74.1	-217.7	-663.9	-123.8	-243.5
El Salvador	8.7	-92.8	30.7	-28.7	137.0
Guatemala	-7.9	-65.7	-163.9	-240.4	-427.1
Honduras	-63.8	-112.5	-316.7	-210.6	-176.6
México	-1068.0	-4054.3	-8162.0	1193.0	3881.1
Nicaragua	-39.2	-185.0	-379.1	-745.4	-720.8
Panamá	-63.7	-168.7	-322.3	271.4	358.4
Rep. Dom.	-125.2	-72.7	-669.5	-107.6	-293.1
Subtotal Área	-1433.2	-4969.4	-10646.7	7.8	2515.4
CARIBE					
Ant. y Barb. ²					
Barbados	-50.3	-29.7	-25.6	40.3	-3.5
Dominica ¹			-14.3	-8.5	
Grenada ²					
Guyana	-21.8	-23.5	-127.9	-96.5	-43.5
Haití	1.7	-26.3	-103.3	-96.4	-70.0
Jamaica	-152.9	-282.8	-165.8	-301.4	-122.2
Santa Lucía ¹			-33.3	-12.5	
S. Vte. y Las Gran. ²					
Suriname	-12.5	131.1	15.7	-38.1	-22.0
Trín. y Tob.	-70.6	273.2	396.8	-90.3	-250.4
Subtotal Área	-306.4	42.1	-57.7	-603.4	-511.6
ANDINA					
Bolivia	-21.5	-157.3	-118.8	-282.1	-411.5
Colombia	-293.0	-109.1	-158.8	-1810.4	26.9
Ecuador	-129.8	-220.0	-641.7	148.6	-1184.0
Perú	202.0	-1540.8	63.8	116.8	-1317.0
Venezuela	-136.0	2169.7	4731.1	3086.6	-317.0
Subtotal Área	-376.3	142.5	3675.6	1259.5	-3202.6
SUR					
Argentina	-159.0	-1287.1	-4787.0	-963.6	-4702.0
Brasil	-561.0	-7007.1	-12792.7	-335.1	-1439.0
Chile	-69.0	-564.6	-1969.2	-1330.1	-811.0
Paraguay	-16.4	-89.5	-282.0	-225.4	-350.0
Uruguay	-45.1	-189.5	-708.9	-107.9	-124.4
Subtotal Área	-850.5	-9137.8	-20539.8	-2962.1	-7426.4
TOTAL	-2968.4	-13922.7	-27368.6	-2296.2	-8625.2

* Estimación preliminar.

¹ Datos tomados de base de datos IICA, con información proveniente de la base de datos-Balanza de Pagos Internacional-Banco Mundial.

² Datos no disponibles.

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informes 1974, 1980-81, 1984 y 1988.

Cuadro 10

América Latina y el Caribe: índices del poder de compra de las exportaciones de bienes² (año base 1980 = 100) (1970-1987)

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL					
Costa Rica	66.70	77.60	100.00	96.00	113.80
El Salvador	63.50	79.90	100.00	58.40	49.20
Guatemala	54.10	70.90	100.00	70.90	68.10
Honduras	68.50	63.00	100.00	83.00	94.20
México	25.20	29.00	100.00	149.80	139.20
Nicaragua	118.00	141.30	100.00	70.80	63.30
Panamá	55.00	25.80	100.00	91.50	121.50
República Dominicana	68.50	148.40	100.00	83.90	81.50
CARIBE					
Antigua y Barbuda ¹					
Barbados	54.30	80.00	100.00		
Dominica ¹					
Grenada ¹					
Guyana	110.60	143.40	100.00		
Haití	53.10	52.60	100.00	100.80	66.90
Jamaica	140.20	147.40	100.00		
S. Vte. y Las Gran. ¹					
Santa Lucía ¹					
Suriname ¹	91.00	100.00	100.00		
Trinidad y Tobago	26.30	65.60	100.00	83.50	
ANDINA					
Bolivia	51.00	62.90	100.00	66.70	52.60
Colombia	58.70	63.20	100.00	93.60	152.30
Ecuador	28.60	60.30	100.00	136.30	97.00
Perú	87.00	54.90	100.00	89.60	77.20
Venezuela	38.30	69.60	100.00	88.70	63.70
SUR					
Argentina	72.90	57.90	100.00	115.20	78.80
Brasil	59.70	80.80	100.00	134.10	135.60
Chile	87.90	56.70	100.00	97.00	124.30
Paraguay	60.00	75.20	100.00	110.80	266.40
Uruguay	105.30	82.30	100.00	90.10	131.40

¹ Datos no disponibles.

² Se calcularon multiplicando el índice de relación de precios del intercambio de cada año por el índice de quantum de las exportaciones en el mismo año.

Cuadro 11

Comercio total de productos agrícolas*
(en millones de dólares corrientes de cada año)
(1970-1987)

Áreas del IICA	Exportaciones					Importaciones				
	1970	1975	1980	1985	1987	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL										
Costa Rica	182.32	361.16	659.42	652.55	727.49	34.98	71.03	143.16	92.62	87.90
El Salvador	161.86	352.88	832.71	535.97	385.08	30.88	74.60	170.43	137.36	126.03
Guatemala	204.71	451.13	1032.70	807.77	728.17	32.33	69.72	146.58	110.19	122.79
Honduras	123.77	166.63	625.87	574.59	622.94	25.64	53.69	138.48	76.60	94.84
México	694.55	972.50	1842.80	1772.90	2096.20	221.58	935.59	3178.50	2370.50	1806.30
Nicaragua	131.90	277.20	343.81	284.93	183.91	19.93	44.14	138.39	106.16	77.91
Panamá	71.67	120.59	170.99	149.49	147.82	28.60	65.91	138.62	157.01	141.11
Rep. Dom.	187.03	711.80	515.14	452.85	381.90	35.35	137.74	217.16	166.63	216.68
Subtotal Area	1757.81	3413.89	6023.44	5231.05	5273.51	429.28	1452.43	4271.32	3217.17	2673.56
CARIBE										
Ant. y Barb. 1										
Barbados	20.95	60.50	72.40	39.96	40.96	27.21	52.62	90.32	87.02	88.11
Dominica	5.00	6.34	4.26	16.10	38.58	3.88	6.87	12.51	12.06	13.37
Grenada 1										
Guyana	50.57	224.40	168.92	89.73	116.74	19.96	44.81	51.75	20.07	26.52
Haití	23.70	37.75	112.30	67.24	49.98	13.08	41.34	120.66	121.56	133.96
Jamaica	77.79	219.01	131.43	136.77	182.27	85.20	208.34	224.94	179.21	193.03
Santa Lucía	4.02	12.10	19.30	34.59	51.92	5.51	13.83	23.94	30.56	34.56
S. Vie. y Las Gran. 1										
Suriname	6.79	32.08	49.08	58.23	50.35	18.19	28.75	41.92	43.26	39.39
Trin. y Tob.	40.51	113.77	80.72	-45.46	61.10	59.94	147.07	345.72	343.29	320.76
Subtotal Area	229.32	705.95	638.40	488.07	591.89	232.97	543.63	911.75	837.02	849.69
ANDINA										
Bolivia	12.08	68.44	102.23	28.92	35.04	33.52	94.37	121.13	95.47	73.45
Colombia	597.40	1089.80	3045.40	2268.20	2307.30	81.13	151.76	534.82	410.27	366.26
Ecuador	175.71	322.73	623.62	596.18	667.97	23.57	84.67	181.86	156.60	107.04
Perú	177.47	434.46	322.81	306.31	234.41	125.51	389.78	524.12	350.51	647.73
Venezuela	43.36	64.90	77.46	122.44	87.58	201.84	699.21	1714.60	1277.40	1054.70
Subtotal Area	1006.02	1980.33	4171.52	3322.05	3332.30	465.57	1419.79	3076.53	2290.25	2249.18
SUR										
Argentina	1498.60	2180.30	5522.10	5658.50	3742.50	125.74	238.75	683.05	221.06	325.12
Brasil	1946.40	4837.30	9320.10	9422.00	8535.80	295.48	852.91	2470.90	1365.60	1437.10
Chile	40.72	154.27	394.49	560.81	799.24	169.85	321.71	812.28	266.62	225.54
Paraguay	46.90	134.82	233.56	307.09	210.97	12.24	26.12	80.02	52.48	52.75
Uruguay	192.56	259.06	595.12	489.68	504.31	31.49	60.51	153.74	66.74	90.81
Subtotal Area	3725.18	7565.75	16065.37	16438.08	13792.82	634.80	1499.99	4199.99	1972.50	2131.31
TOTAL	5712.31	11685.59	22727.21	22157.20	19658.22	1297.05	3496.06	9383.06	6026.69	5654.56

* No incluye productos pesqueros y forestales.

1 Datos no disponibles.

Fuente: Base de datos IICA, con información proveniente de la base de datos de comercio de productos de la FAO, incluido en la base de datos del Banco Mundial.

Cuadro 12

**América Latina y el Caribe: exportaciones totales
(en millones de dólares de 1980)
(1970-1987)**

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL					
Costa Rica	633.64	851.28	1031.50	1093.50	1275.40
El Salvador	712.80	1040.30	1074.00	762.60	714.44
Guatemala	840.70	1072.30	1486.10	1269.20	1182.00
Honduras	580.47	517.98	813.44	880.37	913.55
México	3921.40	5135.00	15308.00	24860.00	26678.00
Nicaragua	505.73	656.66	413.84	372.80	394.14
Panamá	765.84	588.57	353.38	383.51	448.57
Rep. Dom.	795.28	1151.40	961.90	982.15	761.06
Subtotal Área	8755.86	11013.49	21442.16	30604.13	32367.16
CARIBE					
Ant. y Barb. ¹					
Barbados	215.64	152.63	196.39	417.82	255.13
Dominica ¹					
Grenada ¹					
Guyana	485.11	467.99	389.00	300.59	291.78
Haití	144.62	240.72	341.00	464.34	320.35
Jamaica	1194.70	1163.70	964.57	650.35	735.26
S. Vte. y Las Gran. ¹					
Santa Lucía ¹					
Trín. y Tob.	9058.50	4640.30	4077.00	2525.70	2419.90
Subtotal Área	11098.57	6665.34	5967.96	4358.80	4022.42
ANDINA					
Bolivia	844.26	967.58	942.20	771.90	788.09
Colombia	3673.00	2947.70	3945.10	4054.50	6225.20
Ecuador	599.33	2355.20	2480.20	3294.30	2830.00
Perú	2689.60	2312.40	3898.30	3994.00	3529.50
Venezuela	68992.00	24607.00	19293.00	16494.00	17192.00
Subtotal Área	76798.19	33189.88	30558.80	28608.70	30564.79
SUR					
Argentina	4875.60	4295.90	8021.40	9956.80	7276.60
Brasil	7771.70	13066.00	20133.00	31545.00	28959.00
Chile	2165.70	2711.40	4705.00	5315.50	6215.00
Paraguay	173.89	268.83	310.23	398.07	313.89
Uruguay	694.38	657.96	1059.00	1083.30	1248.10
Subtotal Área	15681.27	21000.09	34228.63	48298.67	44012.59
TOTAL	112333.89	71568.80	92197.55	111870.30	110966.96

¹ Datos no disponibles.

Fuente: Base de datos del IICA con información proveniente de la base de datos sobre comercio internacional del Banco Mundial.

Cuadro 13

América Latina y el Caribe: porcentaje de exportaciones agrícolas
sobre el total de exportaciones
(1970-1987)

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL					
Costa Rica	78.87	73.09	63.93	66.86	60.61
El Salvador	68.53	66.41	77.53	78.94	64.06
Guatemala	70.55	72.36	69.49	76.20	68.40
Honduras	72.92	56.82	76.94	73.67	75.59
México	57.62	32.49	12.04	8.02	10.01
Nicaragua	75.46	74.62	83.08	93.98	55.04
Panamá	65.45	42.10	48.39	44.58	36.28
Rep. Dom.	87.41	79.64	53.55	61.60	57.69
Subtotal del Área	66.81	52.63	28.09	19.39	20.25
CARIBE					
Ant. y Barb. 1					
Barbados	53.66	56.40	36.87	11.35	16.23
Dominica			43.92	56.69	
Grenada					
Guyana	37.90	61.62	43.42	43.47	53.77
Haití	49.26	26.42	32.93	16.40	15.65
Jamaica	23.23	27.94	13.63	24.91	25.33
S. Vte. y Los Gran. 1					
Santa Lucía			41.86	67.04	
Suriname			9.55	18.54	
Trín. y Tob.	8.41	6.42	1.98	2.06	3.75
Subtotal Área	14.70	14.09	6.64	5.73	18.86
ANDINA					
Bolivia	6.35	15.41	10.85	4.64	7.70
Colombia	82.09	74.39	77.19	61.30	46.15
Ecuador	92.51	33.14	25.14	20.52	35.73
Perú	16.99	33.66	8.28	10.33	8.71
Venezuela	1.36	0.72	0.40	0.86	0.83
Subtotal Área	18.81	15.02	13.65	13.63	16.23
SUR					
Argentina	84.51	73.63	68.84	67.40	60.40
Brasil	71.07	55.80	46.29	36.81	32.57
Chile	3.30	9.36	8.38	14.67	15.31
Paraguay	73.23	77.45	75.29	101.02	78.66
Uruguay	82.82	67.96	56.20	57.31	42.41
Subtotal Área	61.65	54.69	46.94	42.18	35.29
TOTAL	36.25	30.05	23.61	22.35	22.06

¹ Datos no disponibles.

Fuente: Con base en los Cuadros 11 y 12.

Cuadro 14

América Latina y el Caribe: exportaciones menos importaciones
agrícolas totales (en millones de dólares)
(1970-1987)

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL					
Costa Rica	147.34	290.13	516.26	559.93	639.59
El Salvador	130.99	278.28	662.28	398.61	259.05
Guatemala	172.38	381.41	886.12	697.58	605.38
Honduras	98.13	112.94	487.39	497.89	528.10
México	472.97	36.91	-1335.70	-597.60	289.90
Nicaragua	111.98	233.06	205.42	178.77	106.00
Panamá	43.08	54.68	32.37	-7.52	6.71
Rep. Dom.	151.68	574.06	297.96	286.22	165.22
Subtotal Área	1328.54	1961.46	1752.12	2013.88	2599.96
CARIBE					
Ant. y Barb. ¹					
Barbados	-6.27	7.88	-17.91	-47.07	-47.15
Dominica	1.12	-0.54	-8.25	4.04	25.21
Grenada ¹					
Guyana	30.60	179.59	117.17	69.67	90.22
Haití	10.61	-3.58	-8.36	-54.33	-83.98
Jamaica	-7.41	10.67	-93.51	-42.44	-10.76
S. Vta. y Las Gran. ¹					
Santa Lucía	-1.49	-1.73	-4.64	4.04	17.36
Suriname	-11.39	3.33	7.16	14.97	10.95
Trin. y Tob.	-19.43	-33.30	-265.01	-297.83	-259.66
Subtotal Área	-3.65	162.32	-273.35	-348.96	-257.80
ANDINA					
Bolivia	-21.44	-25.94	-18.90	-66.55	-38.41
Colombia	516.27	938.04	2510.58	1857.93	1941.04
Ecuador	152.14	238.06	441.76	439.58	560.93
Perú	51.96	44.68	-201.31	-44.20	-413.32
Venezuela	-158.48	-634.31	-1637.14	-1154.96	-967.12
Subtotal Área	540.45	560.54	1094.99	1031.80	1083.12
SUR					
Argentina	1372.86	1941.55	4839.05	5437.44	3417.38
Brasil	1650.92	3984.39	6849.20	8056.40	7098.70
Chile	-129.13	-167.44	-417.79	294.19	573.70
Paraguay	34.66	108.70	153.54	254.61	158.22
Uruguay	161.07	198.55	441.38	422.94	413.51
Subtotal Área	3090.38	6065.76	11865.38	14465.58	11661.51
TOTAL	4955.72	8750.08	14439.14	17162.32	15086.78

¹ Datos no disponibles.

Cuadro 15

América Latina y el Caribe: comercio total de alimentos
(en millones de dólares constantes de 1980)
(1970-1987)

Áreas del IICA	Exportaciones					Importaciones				
	1970	1975	1980	1985	1987	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL										
Costa Rica	483.81	647.59	656.24	696.99	851.80	85.68	89.66	140.05	94.80	113.21
El Salvador	429.65	665.54	688.48	490.41	523.47	80.08	86.45	170.59	157.85	154.04
Guatemala	493.43	643.00	776.88	687.58	641.31	82.16	80.88	115.45	84.86	88.31
Honduras	311.67	286.04	592.06	619.26	634.06	67.32	62.90	100.70	86.79	59.86
México	1356.10	1556.50	1779.30	2142.50	1949.80	481.13	990.59	2670.50	2109.90	2057.20
Nicaragua	274.95	343.43	306.14	237.53	254.83	47.63	53.71	135.58	154.84	138.76
Panamá	243.91	204.33	234.97	32.19	312.98	89.09	101.95	142.95	148.47	159.61
Rep. Dom.	678.68	817.18	480.89	513.51	434.29	99.63	139.81	265.97	270.73	256.32
Subtotal Area	3593.52	4346.43	5034.07	4906.46	5168.25	933.08	1466.15	3475.82	2837.50	2770.99
CARIBE										
Ant. y Barb. ¹										
Barbados	88.13	63.06	71.02	75.83	53.08	69.37	80.89	92.06	112.65	96.13
Dominica ¹										
Grenada ¹										
Guyana	219.33	244.73	182.89	116.19	78.87	50.71	50.59	62.25	44.22	71.05
Haití	62.89	75.17	107.10	111.62	90.99	25.56	43.98	101.80	81.66	89.63
Jamaica	250.00	270.26	119.18	107.74	151.26	228.37	279.66	234.36	247.17	266.35
S. Vte. y Las Gran. ¹										
Santa Lucía ¹										
Suriname ¹										
Trin. y Tob.	151.85	146.02	83.81	61.12	52.61	153.61	197.80	346.17	184.93	154.75
Subtotal Area	772.20	799.24	564.00	472.50	426.81	527.63	652.92	836.63	70.63	677.90
ANDINA										
Bolivia	21.02	42.04	80.64	36.08	26.72	81.29	112.21	89.21	77.48	88.82
Colombia	1616.10	1995.80	2806.10	2208.90	3665.30	140.61	164.94	520.15	432.65	352.57
Ecuador	543.04	646.39	809.29	962.48	756.24	51.15	82.48	179.80	123.20	154.92
Perú	1316.10	1095.10	620.20	454.97	320.63	355.70	426.37	542.82	375.93	559.73
Venezuela	158.43	147.44	67.70	85.28	104.27	507.25	883.21	1710.20	1227.90	1652.40
Subtotal Area	3654.69	3926.77	4383.93	3747.71	4873.16	1136.00	1669.21	3042.18	2237.16	2808.44
SUR										
Argentina	3162.50	2621.60	5181.90	6706.20	5110.60	268.59	304.14	586.25	199.91	390.83
Brasil	4697.50	7253.20	9019.40	11082.00	9058.90	829.37	1016.30	2393.50	1518.30	2805.00
Chile	139.18	282.42	688.51	797.18	956.20	403.15	376.15	902.58	463.77	724.35
Paraguay	84.47	126.99	100.46	175.95	141.89	44.71	76.90	188.95	90.81	74.61
Uruguay	275.19	278.49	414.38	498.74	625.25	66.45	52.11	120.64	52.77	146.23
Subtotal Area	8358.84	10562.70	15404.65	19260.07	15892.84	1612.28	1825.60	4191.92	2325.56	4141.02
TOTAL	16379.25	19635.14	25386.65	28386.73	26361.06	4208.98	5613.89	11546.55	8070.85	10398.35

¹ Datos no disponibles

Fuente: BID. Base de datos IICA, con información proveniente de la base de datos sobre comercio Internacional del Banco Mundial.

Cuadro 16

América Latina y el Caribe: saldo comercial de alimentos
(en millones de dólares constantes de 1980)
(1970-1987)

Áreas del IICA	1970	1975	1980	1985	1987
CENTRAL					
Costa Rica	398.14	557.93	516.19	602.19	738.59
El Salvador	349.57	579.09	517.89	332.56	369.43
Guatemala	411.28	562.12	661.43	602.72	553.01
Honduras	244.35	223.14	491.36	532.47	574.20
México	874.97	565.91	-891.20	32.60	-107.40
Nicaragua	227.32	289.72	170.56	82.69	116.07
Panamá	154.82	102.38	92.02	-116.28	153.37
Rep. Dom.	579.05	677.37	214.92	242.78	177.97
Subtotal Area	3239.~?	3557.65	1773.17	2311.74	2575.23
CARIBE					
Ant. y Barb. ¹					
Barbados	18.76	-17.83	-21.04	-36.83	-43.05
Dominica ¹					
Grenada ¹					
Guyana	168.62	194.14	120.64	71.97	7.82
Haití	37.33	31.19	5.30	29.96	1.36
Jamaica	21.63	-9.40	-115.18	-139.43	-115.09
S. Vte. y Las Gran. ¹					
Santa Lucía ¹					
Suriname ¹					
Trín. y Tob.	-1.76	-51.78	-262.36	-123.81	-102.14
Subtotal Area	244.58	146.32	-272.64	-198.13	-251.10
ANDINA					
Bolivia	-60.27	-70.17	-8.57	-41.41	-62.10
Colombia	1475.49	1830.86	2285.95	1776.25	3312.73
Ecuador	491.89	563.91	629.49	839.28	601.32
Perú	960.40	668.73	77.38	79.04	-239.10
Venezuela	-348.82	-735.77	-1642.50	-1142.62	-1548.13
Subtotal Area	2518.69	2257.56	1341.75	1510.54	2064.72
SUR					
Argentina	2893.91	2317.46	4595.65	6506.29	4719.77
Brasil	3868.13	6236.90	6625.90	9563.70	6253.90
Chile	-263.97	-93.73	-214.07	333.41	231.85
Paraguay	39.75	50.09	-88.49	85.14	67.28
Uruguay	208.74	226.38	293.74	445.97	479.02
Subtotal Area	6746.56	8737.10	11212.73	16934.51	11751.82
TOTAL	12749.32	14698.62	14055.02	20558.66	16140.68

¹ Datos no disponibles.

Fuente: Con base en el Cuadro 15.

Cuadro 17

América Latina y el Caribe: comercio de mercancías
(en millones de dólares corrientes de cada año)
(1960-1987)

Áreas del IICA	Exportaciones						Importaciones					
	1960 (**)	1970	1975	1980	1985	1987 (*)	1960 (**)	1970	1975	1980	1985	1987 (*)
CENTRAL												
Costa Rica	87.0	231.0	493.1	1001.5	941.3	1113.6	98.9	286.8	627.3	1374.9	1005.1	1252.5
El Salvador	102.6	236.1	533.0	1075.3	679.0	572.7	111.5	194.1	550.8	897.0	894.9	906.3
Guatemala	115.9	297.1	641.0	1518.9	1065.4	970.7	124.8	266.6	672.4	1471.9	1077.7	1308.5
Honduras	63.1	178.1	309.7	850.3	805.1	862.5	64.1	203.4	372.4	954.0	879.2	893.9
México	779.5	1429.0	3008.3	16070.0	1667.4	20656.2	1131.0	2239.0	6292.0	18902.1	13217.7	12222.9
Nicaragua	63.8	174.8	374.9	450.4	297.6	299.0	56.4	177.7	482.2	802.9	837.6	837.9
Panamá	39.0	130.3	330.6	374.6	1958.8	2525.3	108.7	330.1	823.1	1317.1	2712.3	3034.8
Rep. Dom.	157.4	213.2	893.9	962.0	738.5	723.4	90.3	278.0	772.7	1519.7	1285.9	1550.0
Subtotal Area	1408.3	2889.6	6885.0	22303.0	8153.1	27723.4	1785.7	3975.7	10592.9	27239.6	21910.4	22006.8
CARIBE												
Ant. y Barb. ¹												
Barbados	20.4	35.2	94.5	180.8	300.4	129.0	40.6	106.3	196.9	479.0	559.1	436.0
Dominica ¹												
Grenada ¹												
Guyana	74.8		351.4	388.9	214.0	242.2	77.5		305.9	386.4	209.1	198.6
Haití	38.1	39.0	71.4	215.1	227.5	205.0	43.4	47.7	121.5	318.1	351.3	300.0
Jamaica	164.6	342.1	808.7	962.7	568.6	673.5	187.6	449.0	969.7	1038.2	1004.2	1047.7
S. Vte. y las Gran. ¹												
Santa Lucía ¹												
Trin. y Tob.	160.0	502.4	987.4	2584.2	2110.7	1399.8	133.8	496.4	676.6	1748.0	1354.6	1160.5
Subtotal Area	457.9	918.7	2313.4	4331.7	3421.2	2649.5	482.9	1099.4	2270.6	3969.7	3478.3	3142.8
ANDINA												
Bolivia	54.2	192.5	462.7	941.8	623.4	469.9	68.2	166.2	514.9	680.6	462.8	659.0
Colombia	480.2	782.0	1716.9	4062.1	3650.1	5264.8	496.4	802.0	1424.3	4300.3	3673.5	3818.1
Ecuador	146.3	234.3	1012.9	2544.2	2905.0	2017.0	109.8	263.8	1006.3	2241.8	1611.3	2048.0
Perú	444.4	1034.0	1290.7	3899.4	2977.0	2559.0	326.6	699.0	2389.5	3065.1	1808.3	2903.0
Venezuela	2383.9	2756.0	8853.9	19050.5	4178.8	10487.0	1145.4	1787.0	5461.5	10876.9	7387.6	8430.0
Subtotal Area	3509.0	4998.8	13337.1	30498.0	14334.3	20797.7	2146.4	3718.0	10796.5	21164.7	14943.5	17858.1
SUR												
Argentina	1079.2	1773.0	2961.4	8020.0	8419.2	-6196.0	1106.0	1499.0	3510.3	9398.3	3524.2	5638.0
Brasil	1270.0	2739.0	8501.8	20139.9	25538.8	26213.0	1293.0	2507.0	12049.7	22951.2	13127.3	15052.0
Chile	480.2	1135.0	1570.0	4705.0	3804.5	5223.0	472.3	848.0	1681.7	5469.0	2953.6	3994.0
Paraguay	37.3	65.3	176.4	402.4	324.4	80.0	44.7	76.6	227.3	675.4	515.9	934.8
Uruguay	129.4	224.1	384.9	1058.5	853.6	1189.1	187.9	203.1	494.1	1668.2	675.4	1079.9
Subtotal Area	2996.1	5936.4	13594.5	34323.8	38940.5	38901.1	3103.9	5133.7	17963.1	40162.1	20796.4	26698.7
TOTAL	8371.3	14743.5	35830.0	91456.5	64849.1	90071.7	7518.9	13926.8	41623.1	92536.1	61128.6	69706.4

* Estimación preliminar.

** CEPAL Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1985:531-544.

¹ Datos no disponibles.

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informes 1974, 1980-81, 1984, 1988.

Cuadro 18

América Latina y el Caribe: índices de tasas de cambio reales y efectivas
(base 1980 = 100)
(1970-1987)

	1970	1975	1982	1985	1987
Índice de Cambio Real 1					
Argentina	432.10	320.50	188.70	185.30	246.90
Bolivia	271.80	179.30	87.10	99.10	119.80
Brasil	215.10	139.40	84.90	98.80	84.80
Chile	456.60	224.90	111.70	136.20	130.00
Colombia	325.10	190.20	86.90	107.30	120.00
Costa Rica	311.80	181.90	126.80	114.00	117.70
Ecuador	272.20	175.10	93.80	121.90	188.60
El Salvador	303.40	198.10	83.80	65.10	74.80
Guatemala	364.30	165.50	95.00	72.30	150.10
Honduras	217.00	159.20	83.90	71.60	67.30
México	268.30	160.20	126.50	106.20	162.50
Panamá	300.50	160.20	83.90	86.70	98.50
Paraguay	462.90	167.10	86.10	108.60	122.80
Perú	187.50	109.10	84.00	112.80	52.10
Uruguay	356.60	213.00	109.70	147.20	120.60
Venezuela	264.40	166.20	81.30	98.10	105.10
Índice de Cambio Efectivo 2					
Argentina	177.40	208.40	210.10	212.80	282.70
Bolivia	11.60	116.60	97.00	113.80	137.20
Brasil	88.30	90.60	94.60	113.50	97.10
Chile	187.40	146.30	124.30	156.40	148.80
Colombia	133.40	123.70	96.80	123.30	137.40
Costa Rica	128.00	118.30	141.20	131.00	134.80
Ecuador	11.70	113.90	104.20	140.00	215.90
El Salvador	125.80	128.90	93.30	74.80	85.60
Guatemala	108.50	107.70	105.80	83.00	171.90
Honduras	89.10	103.60	93.40	82.20	77.00
México	110.10	104.20	140.90	122.00	186.00
Panamá	123.30	104.20	93.50	99.60	112.80
Paraguay	190.00	108.70	95.90	124.70	140.60
Perú	77.00	71.00	93.50	129.50	59.70
Uruguay	146.50	138.50	122.10	169.10	138.10
Venezuela	108.50	108.10	90.50	112.70	120.30

¹ Tasa de cambio nominal, deflactado por índice de precios mayoristas (precios al consumidor en Bolivia, Honduras y Perú).

² Tasa de cambio nominal corregida por el cociente entre precios mayoristas en EEUU y precios internos de cada país.

Fuente: De Janry *et al.* Rural Development in Latin America. IICA, 1989:25.

Cuadro 19

**América Latina y el Caribe: índices de precios agrícolas de exportación
y de términos potenciales de intercambio
(base 1980 = 100)
(1970-1987)**

	1970	1975	1982	1985	1987
Índice de precios agrícolas de exportación					
América Latina	29.9	58.9	69.8	65.5	60.7
Argentina	37.4	35.3	79.1	70.5	68.6
Brasil	33.9	58.1	78.2	77.8	68.2
Colombia	32.2	46.7	83.5	85.7	70.2
Costa Rica	36.6	52.6	87.0	87.7	78.6
Ecuador	32.7	51.4	81.3	90.1	77.9
El Salvador	31.1	48.3	80.3	80.5	68.6
Guatemala	31.4	51.2	78.2	76.0	69.2
Honduras	38.2	54.0	88.6	88.6	81.9
México	34.1	50.2	81.7	78.4	74.8
Panamá	36.3	35.2	82.6	80.3	79.8
Uruguay	38.5	57.1	80.4	70.4	81.4
Índice de términos¹ potenciales de intercambio					
Argentina	161.6	209.3	149.3	130.6	169.3
Brasil	72.9	81.0	66.4	76.9	57.9
Colombia	104.6	88.8	72.6	92.0	84.2
Costa Rica	114.2	95.7	110.4	100.0	92.5
Ecuador	88.9	90.1	76.2	109.7	146.9
El Salvador	95.3	95.7	67.3	52.4	51.3
Guatemala	83.1	84.8	74.3	54.9	103.9
Honduras	82.8	86.0	74.3	63.4	55.1
México	91.5	80.4	103.3	83.3	121.5
Panamá	109.0	104.5	69.3	69.6	78.7
Uruguay	137.4	121.7	88.1	103.7	98.2

¹ Tasa de cambio multiplicada por el cociente entre el índice de precios internacionales de exportación y el índice de precios mayoristas interno.

Fuente: De Janvy *et al.* Rural Development in Latin America. IICA, 1989:26-29.

Cuadro 20

América Latina: tasas de interés y transferencia neta de recursos
(1973-1988)

	Implicita Deuda total	LIBOR	Ingresos netos de capital	Pagos netos de utilidades e intereses	Transferencias de recursos	Transferencias de recursos entre Exportaciones de bienes y servicios
	(1)	(2)			(3)	(4)
1973		9.4	7.9	4.2	3.7	12.8
1974		10.8	11.4	5.0	6.4	14.7
1975		7.8	14.3	5.6	8.7	21.2
1976		6.1	17.9	6.8	11.1	23.5
1977		6.4	17.2	8.2	9.0	16.1
1978		9.2	26.2	10.2	16.0	26.1
1979	8.2	11.9	29.1	13.6	15.5	18.9
1980	10.2	13.9	29.7	18.1	11.6	10.8
1981	12.1	16.7	37.6	27.2	10.4	9.0
1982	13.3	13.6	20.2	38.8	-18.6	-18.0
1983	10.7	9.9	2.9	34.4	-31.5	-30.8
1984	11.1	11.3	10.3	37.0	-26.7	-23.4
1985	10.2	8.7	2.2	35.0	-32.8	-29.9
1986	8.9	6.9	8.3	31.9	-23.6	-24.7
1987	8.5	7.3	13.9	30.5	-16.6	-15.3
1988			4.3	33.2	-28.9	-23.7

¹ Son los intereses devengados durante todo el año, divididos por el promedio simple de la deuda desembolada a comienzos y fin de año. Corresponde a 22 países y excluye a Panamá, Bahamas y Suriname.

² Tasa interbancaria del mercado de Londres a seis meses plazo.

³ Ingresos netos de capital menos pagos netos de utilidades e intereses.

⁴ Porcentajes.

Fuente: BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988:48. CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 1988:780. FMI. International Financial Statistics. 1988:106.

Cuadro 21

Indicadores simples de efectos de encadenamiento
"hacia atrás" y "hacia adelante"
(porcentajes)

País	Clna/VBPa	CInt/VBPI	PIa/VBPa
Argentina	39	44	49
Bolivia	14	22	17
Brasil	24	42	69
Costa Rica	35	29	7
Chile	42	42	56
Guatemala	10	27	17
Haití	6	20	24
México	27	34	57
Nicaragua	30	32	41
Perú	52	42	30
Uruguay	38	36	53
Media	28.82	33.64	38.18
Valor Máximo	52	44	69
Valor Mínimo	6	20	7

Clna: Consumo Intermedio nacional de agricultura.

CInt: Consumo Intermedio nacional total.

PIa: Producción Intermedia de la agricultura.

VBPa: Valor bruto producción agropecuaria.

VBPI: Valor bruto producción total.

Fuente: Piñeiro, M.E. Agricultura y Desarrollo en América Latina y el Caribe: algunas ideas para la reflexión y la acción. IICA, 1988:9.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. 1986. Informe sobre el desarrollo mundial 1986. Washington, D.C.
- _____. 1988a. Informe sobre el desarrollo mundial 1988. Washington, D.C.
- _____. 1988b. Agricultural sector adjustment lending: Background study for adjustment lending policy paper. Washington, D.C.
- _____. 1988c. Report on adjustment lending, R88-199. Washington, D.C.
- BELL, C.; HAZELL, P.; SLADE, R. 1982. Project evaluation in regional perspective. Baltimore, The John Hopkins University Press. s.p.
- DUNCAN, R. 1989. Penetración de los mercados de los países industrializados por productos agrícolas procesados de los países en desarrollo. In Políticas para el desarrollo agroindustrial. IICA. Programa IV, Comercialización y Agroindustria. San José, C.R.
- EDWARDS, S. 1987. Sequencing economic liberalization in developing countries, finance and development.
- FAO. 1988. Plan de acción: Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Anexo III. Roma.
- GOLDSTEIN, D.J. 1985. New patents in biotechnology: Their impact on Latin America. In Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America (1985, San Diego). San Diego, University of California.
- JANVRY DE, A.; SADOULET, E.; WILCOX, L. 1986. Rural labor in Latin America. Ginebre, ILO Working Paper 10-6/DT 79.

- JANVRY DE, A.; RUNSTEN, D.; SADOULET, E.; WILCOX, L. 1987. Technological innovations in Latin American agriculture. San José, C.R., IICA. (Program Papers Series no. 4).
- LEVINS, R.; LEWONTIN, R. 1985. The political economy of agricultural research. In Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana. Cartagena, Col.
- LIEVANO, M.; NORTON, R. 1988. Food imports, agricultural policies and agricultural development in El Salvador, 1960-87. Informe. El Salvador, USAID.
- MELLOR, J. 1988. The new political economy of food and agriculture development. Food Policy.
- NORTON, R.D. 1987. Agricultural issues in structural adjustment programs. Roma, FAO. Economic and Social Development Papers no. 66.
- _____. 1988. Haitian agricultural, production costs: Pricing and fiscal structure. Informe. (Sin publicar).
- _____; POMAREDA, C.; RECA, L.; TORRES ZORRILLA, J. 1989. Las políticas macroeconómicas y la agricultura. San José, C.R. IICA. Serie Documentos de Programas no. 14.
- PIÑEIRO, M. 1985. Agricultural research in the private sector: Issues and analytical perspectives. The Hague, Netherlands, ISNAR. (PROAGRO Paper no. 1).
- _____; TRIGO, E.J. 1985. Agricultural research in the public sector of Latin America: Problems and perspectives. The Hague, Netherlands, ISNAR. (Working Paper no. 1).
- PRECODEPA (PROGRAMA REGIONAL COOPERATIVO DE LA PAPA). 1984. Informe anual. San José, C.R., IICA.
- RIDLEY, N.; ROBERTS, C. 1987. Policy areas and trends in adjustment related to agriculture. AGAP. FY 1980/87. Mimeo.
- ROCA, W.M.; AMEZQUITA, M.C.; VILLALOBOS, V.M. 1986. Estado actual y perspectivas de la biotecnología agrícola en América Latina y el Caribe: encuesta 1986. In Seminario Internacional sobre

Temas Prioritarios y Mecanismos de Cooperación en Investigación Agropecuaria en América Latina y el Caribe. (1986, Cali, Col.). Cali, CIAT.

SCHUH, E. 1987. Some issues involving agriculture in the coming multilateral trade negotiations. Geneva.

TRIGO, E.J.; PIÑEIRO, M.E. 1980. La investigación agropecuaria a nivel nacional en América Latina: Problemas y perspectivas en la década de 1980. San José, C.R., IICA. (Documento PROTAAL no. 77).

_____ ; PIÑEIRO, M.E. 1981. The dynamics of agricultural research organizations in Latin America. *Food Policy* 6:2-10.

_____ ; PIÑEIRO, M.E.; ARDILA, J. 1982. Organización de la investigación agropecuaria en América Latina. San José, C.R., IICA. Serie de Investigación, Desarrollo no. 2.

_____ ; RÜNSTEN, D. 1989. Hacia una estrategia tecnológica para la reactivación de la agricultura de América Latina y el Caribe. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 13.

VINIEGRA GONZALEZ, G. 1985. Modern scientific research and traditional production processes: Selected case studies in Mexico. In Planning Workshop: Biotechnology and Food Systems in Latin America (1985: San Diego). San Diego, University of California.

Esta publicación, producto del Servicio Editorial y la Imprenta del Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), se terminó de imprimir en la Sede Central del IICA en el mes de setiembre de 1991, con un tiraje de 600 ejemplares.

FECHA DE DEVOLUCION

2 OCT 1992

12 ABR 1993

02 DIC 1993

IICA-PRRET
A1/SC-91-12

Autor

Bases para una estrategia de
desarrollo agropecuario y
agroindustrial en A.L. y el C.

Nombre del solicitante

Fecha
Devolución

22 OCT 1992

12 ABR 1993

12/4/93

02 DIC 1993

Parvin Bla
G. Cost
Pablo

Pablo

R. C.



A partir de la declaración de Ottawa (1987), que representa el consenso de los Ministros de Agricultura de la Región en cuanto a la necesidad de revalorizar la agricultura en una nueva estrategia de desarrollo, el IICA se ha abocado a la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo sectorial.

Este libro representa parte de los resultados de ese esfuerzo, reseñando, en forma conceptual, las características principales de una estrategia de desarrollo agropecuario y agroindustrial, consistente tanto con las restricciones imperantes en el contexto global como con las necesidades de la Región. El IICA lo presenta como un aporte más en la búsqueda de acciones concretas que favorezcan la reactivación agropecuaria de América Latina y el Caribe.

