

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1982

Revista de la
C E P A L

Número 16

Santiago de Chile

Abril 1982

S U M A R I O

Agricultura y Alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
La agricultura latinoamericana. Perspectivas hasta fines de siglo. <i>Nurul Islam.</i>	43
Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes. <i>Carmen A. Miró y Daniel Rodríguez.</i>	53
La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias. <i>Emiliano Ortega.</i>	77
Principales enfoques sobre la economía campesina. <i>Klaus Heynig</i>	115
El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica. <i>Raúl Brignol y Jaime Crispi.</i>	143
Clase y cultura en la transformación del campesinado. <i>John Durston.</i>	155
Notas y comentarios: Exposición de Kenneth Dadzie en la ceremonia inaugural del decimonoveno período de sesiones de la CEPAL.	179
Algunas publicaciones de la CEPAL.	183
Índice de los primeros quince números de la Revista de la CEPAL	189

La agricultura latinoamericana Perspectivas hasta fines de siglo

*Nurum Islam**

Sólo un aumento sostenido y prolongado de la producción de alimentos y productos agrícolas puede conducir a la solución del problema de la seguridad alimentaria, que destaca cada vez más como uno de los principales desafíos económicos a escala mundial. Desde este punto de vista, la evolución reciente del conjunto de América Latina no ha sido satisfactoria, pues en muchos países el aumento de la oferta no equiparó al de la demanda, impulsada por el crecimiento de la población y del ingreso. Por esta razón, y en términos generales, se redujo la autosuficiencia de la región en materia de productos agrícolas a la par que subsisten los pertinaces problemas del desempleo y subempleo agrícolas y de la subnutrición.

La perduración de las tendencias pasadas significaría el agravamiento de estos problemas, por lo que el autor sostiene que es necesario modificarlas ampliando de manera significativa el área cultivable, mejorando los rendimientos, reduciendo relativamente las importaciones agrícolas —para lo cual se debe sustituir importaciones y producir excedentes exportables— y realizando ciertos cambios en las políticas y en las instituciones. Estos últimos los divide en dos ámbitos. Por un lado, los orientados a aumentar la producción, entre los que destaca el uso adecuado de las políticas macroeconómicas, de impuestos, precios, cambiaria y de crédito, y el fomento de la educación, la extensión y la capacitación; todo ello dentro de una estrategia de desarrollo agrícola y rural. Por otro, los que procuran que los beneficios del desarrollo lleguen de manera equitativa a todos los grupos sociales y a todas las regiones; en este sentido, subraya la necesidad de prestar una atención especial a los pequeños agricultores para aumentar su productividad, su producción y su nivel de vida, lo que en algunas situaciones puede requerir cambios en el régimen de tenencia de la tierra. Sin embargo, esta distribución equitativa de los beneficios del desarrollo requiere a su vez que la población rural se organice y exprese sus demandas, participando de manera plena en el proceso decisorio; sólo una mayor participación popular en las decisiones fundamentales podrá garantizar la realización de los necesarios cambios de estructura y el acceso equitativo al bienestar.

*Subdirector General de la FAO, Departamento de Política Económica y Social.

La FAO, en un estudio titulado *La agricultura hacia el año 2000*, elaboró un análisis de las perspectivas futuras de la agricultura mundial hasta fines del siglo, y asimismo, en cooperación con la CEPAL, examinó esas perspectivas para la región latinoamericana a fines de 1980. Se trata de un análisis, y no de un pronóstico, de las posibilidades del sector agropecuario de la región.*

Los estudios de la FAO presentan escenarios alternativos, con supuestos diferentes acerca del crecimiento del ingreso global, el aumento de la población y el grado de autosuficiencia que deba lograrse, así como de las limitaciones en materia de tierra, agua y escasez de recursos en el sector de agricultura y alimentación. Esta labor ha sido un proceso largo, realizado en consulta con otras organizaciones de las Naciones Unidas, y también en la Conferencia Regional de la FAO para América Latina. Nos han sido de gran utilidad los estudios realizados por la CEPAL en torno a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el Programa de Acción Regional destinado a llevarla a la práctica.

Antes de hacer referencia a los análisis y conclusiones de estos estudios, cabe hacer un examen de las actuales tendencias y problemas agropecuarios, tanto en el plano mundial como en América Latina, a fin de disponer del marco apropiado para analizar las perspectivas futuras de la región.

I. Los alimentos en el mundo: situación actual y perspectivas

La producción mundial de alimentos durante los últimos dos años sólo ha aumentado en forma marginal; dicho aumento ha sido inferior al del consumo, de manera que las existencias de cereales llegaron en 1981 a niveles muy bajos, es decir, a un 14% del consumo mundial, cifra inferior al nivel mínimo considerado necesario para la seguridad alimentaria mundial. En los últimos años hubo muchos países en desarrollo de otras regiones que no sólo registraron descensos en su producción por

*Este artículo está basado en la exposición hecha por el señor Nurul Islam en representación de la FAO en el 19º período de sesiones de la CEPAL, realizado en Montevideo, del 4 al 16 de mayo de 1981.

habitante, sino también disminución absoluta de su producción. Subieron los precios de los alimentos, los del transporte, al mismo tiempo que aumentaron considerablemente los gastos de importación de alimentos de muchos países en desarrollo de escasos ingresos. Esta situación es también motivo de inquietud para algunos países de la región, que realizan grandes importaciones de alimentos.

En la medida en que amplias zonas del agro latinoamericano sigan dependiendo de los cultivos de secano, las variaciones climáticas continuarán significando una importante fuente de inestabilidad. Además, numerosos factores han contribuido a acentuar la inestabilidad de la oferta y de los precios mundiales de los alimentos. Algunos países han mostrado cada vez mayor tendencia a aislar el mercado interno para sustraerlo a las fluctuaciones de la oferta mundial; procuran estabilizar el abastecimiento interno reduciendo las exportaciones o aumentando las importaciones en caso de escasez interna, y tomando el camino opuesto en caso de excedente. De esta forma, la estabilidad nacional suele lograrse a costa de acentuar la inestabilidad mundial. Si ante las variaciones de la producción nacional los países modificaran las existencias nacionales o el consumo, como hicieron muchos de los grandes importadores (la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y China, por ejemplo), en vez de recurrir a las importaciones, sería posible paliar la inestabilidad del mercado mundial. La proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, que tienden a estabilizar las corrientes comerciales entre los principales importadores y exportadores, hace que los costos del ajuste recaigan sobre el resto del mercado, que no participa de dichos acuerdos. Además, las existencias mundiales de cereales probablemente serán inferiores a las de antes. Por otra parte, no se vislumbra todavía ningún nuevo acuerdo internacional acerca de las reservas mundiales de trigo.

Este es el marco mundial en el cual los países latinoamericanos importadores habrán de enfrentar los efectos de las variaciones en el abastecimiento nacional o en la oferta y los precios mundiales.

La FAO, con miras a abordar los problemas de seguridad alimentaria mundial, aprobó en

1979 su Plan de Acción para la Seguridad Alimentaria Mundial (Plan de Acción en cinco puntos), que más tarde hizo suyo la Asamblea General de las Naciones Unidas. De conformidad con dicho plan, se instó a los países a determinar las políticas y metas nacionales en materia de existencias de alimentos y a formular criterios para el manejo y liberación de las reservas alimentarias. Una Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia reforzada, así como una corriente garantizada de ayuda alimentaria, incluso en tiempos de escasez y de elevados precios, constituyen componentes esenciales e interrelacionados de dicho plan de acción. Y según señaló el plan de acción, se hace cada vez más importante prestar mayor apoyo al balance de pagos para hacer frente a las alzas excepcionales en los costos de importación de alimentos; es preciso crear a niveles nacionales y regionales existencias alimentarias de seguridad y la infraestructura pertinente, incluso instalaciones de almacenamiento, mediante la cooperación recíproca, tanto financiera como técnica, entre los países en desarrollo.

2. Tendencias anteriores de la agricultura latinoamericana

Sin embargo, los problemas de seguridad alimentaria sólo pueden resolverse mediante un incremento sostenido y a largo plazo en la producción interna de alimentos y productos agrícolas. La producción agrícola de esta región aumentó a una tasa anual de 3.0% entre 1963 y 1980; la tasa de crecimiento fue menor en los años setenta: alrededor de 2.9%. Y esta cifra es muy inferior a la meta de 4% fijada en la Segunda Estrategia Internacional para el Desarrollo. En muchos países de la región, el aumento de la producción apenas si se mantuvo a la par con el de la población. En consecuencia, el incremento por habitante en la producción agrícola apenas alcanzó a un 0.3% anual en los últimos veinte años; en cambio, en los años setenta, se aceleró a 1.2%, contra un 1.0% para el mundo en el desarrollo en general.

Hubo grandes diferencias entre las tasas de crecimiento agrícola de los diversos países de la región latinoamericana: 11 países, con un 27% de la población de la región, tuvieron una tasa de crecimiento inferior al 3% entre 1963 y

1980; otros, cuya población constituye un 12% de la población regional, tuvieron una tasa inferior al 2%; sólo para un 73% de la población regional la tasa sobrepasó el 3%. Esto indica una amplia variación a este respecto entre dichos países.

En la región, la tasa de crecimiento de la producción de alimentos y de productos agrícolas durante los años setenta fue superada por una tasa aún mayor de crecimiento de la demanda. Esto se debió al rápido incremento de la población, y a la alta tasa de crecimiento del ingreso global, que alcanzó a alrededor de un 6% anual. De este modo se produjo un rápido aumento en la importación de cereales y un deterioro en el balance comercial neto de cereales de la región. Las importaciones de cereales aumentaron alrededor de un 60% (de 14 millones a 22 millones de toneladas) entre 1975 y 1980; las exportaciones de cereales (por parte de los países latinoamericanos exportadores) sólo pasaron de 12 a 13 millones de toneladas. El déficit en el comercio de cereales subió cuatro y media veces (de 2 a 9 millones de toneladas); el crecimiento de la producción y exportaciones agrícolas, aparte de los cereales, contrarrestó la baja en el balance comercial de los cereales, de modo que el balance comercial agrícola global mejoró en alrededor de un 20% (pasó de 9 mil millones a 11 mil millones de dólares).

Disminuyó el grado de autosuficiencia de la región en lo que se refiere a los productos agrícolas. El coeficiente de autosuficiencia global (porcentaje del consumo total cubierto por la producción interna) fue de 95% en 1978-1979. El coeficiente más bajo de autosuficiencia fue el del trigo (67%) y el más alto correspondió a los cereales secundarios (107%). A pesar de un crecimiento del 3% anual en el producto interno bruto agregado por habitante, el consumo diario de alimentos aumentó sólo en un 0.3% en términos de calorías.

La extensión de la modernización y el aumento de la producción agrícola se han dado en forma desigual entre los países de la región, como también dentro de cada uno de los países. Tampoco fue uniforme entre los diversos productos, grupos socioeconómicos o regiones geográficas en cada país. El crecimiento global no se tradujo en un desarrollo comparable de las

pequeñas explotaciones agrícolas o de la agricultura campesina. Estas últimas, aun cuando generalmente contaron con terrenos de baja calidad, produjeron una parte importante de los alimentos destinados a la población urbana y rural. La agricultura en gran escala, que hace uso intensivo del capital y está vinculada al sector industrial moderno y a los mercados de exportación, contó con una enorme proporción de los recursos de capital, de los insumos y los servicios, y obtuvo una parte desproporcionada de los beneficios del crecimiento.

A pesar de una baja en la magnitud relativa de la fuerza de trabajo agrícola, que disminuyó de un 46% (1961-1965) a un 34% (1980), el desempleo y subempleo se mantuvieron muy altos en el sector agrícola. El ingreso por habitante en el sector agrícola siguió siendo muy bajo; alrededor de un 24% del mismo ingreso en el resto de la economía. Según un conocido estudio de la CEPAL, casi dos tercios de los hogares rurales se encontraban por debajo del umbral de pobreza a comienzos del último decenio; la miseria absoluta afectaba a casi una tercera parte de los mismos.

Durante el período 1974-1976, más de 40 millones de personas, que constituyen el 13% de la población de la región, sufrían de subnutrición, según la definición estricta de subnutrición aplicada por la FAO, es decir, falta de las calorías mínimas. Pero también aquí existen considerables diferencias entre los diversos países de la región. Entre 1974 y 1976, por ejemplo, nueve países, que reúnen un 47% de la población de la región, tenían un 15% o más de su población en estado de subnutrición. Ocho países, cuya población constituye un 41% de la región, tenían entre un 10 y un 15% de su población en las mismas condiciones. El grado de subnutrición no baja necesariamente con el aumento del ingreso por habitante o con la aceleración de la tasa de crecimiento.

3. *Perspectivas para el futuro*

En cuanto a las perspectivas para el futuro de la región, no es ni conveniente ni necesario que se perpetúen las tendencias pasadas en materia de producción. Si esto ocurriera, habría en primer lugar un aumento acelerado de las importaciones; al superar éste el de las expor-

taciones, se produciría un deterioro en el balance comercial agropecuario.

Más específicamente, las importaciones de cereales aumentarían en un 30% en 1990, y se duplicarían con creces en el año 2000, mientras las exportaciones de cereales sólo aumentarían un 15% en 1990 y un 70% en el año 2000. El déficit en el comercio de cereales alcanzaría a los 13 millones de toneladas en 1990 y a los 24 millones de toneladas en el año 2000, comparado con la cifra de 9 millones de toneladas registrada en el año 1980.

Así, la perduración de las tendencias pasadas significaría que la subnutrición será mucho más grave si no logra financiarse el aumento de la importación de cereales; e incluso en caso de financiarse, tendrá que aumentar la subnutrición pues habrá un incremento absoluto en el número de personas de grupos de bajos ingresos y baja demanda efectiva.

América Latina tiene potencialidades suficientes como para movilizar recursos de capital, capacidad tecnológica e instituciones pertinentes para acelerar considerablemente la tasa de producción agrícola durante el próximo decenio. La región posee, comparativamente, una buena dotación de recursos naturales; de hecho, las estimaciones recientes de la FAO indican que los terrenos potencialmente cultivables alcanzan a casi 700 millones de hectáreas, es decir, 1.91 hectárea por habitante, lo que duplica las 0.82 hectáreas con que cuenta el resto del mundo en desarrollo. En la actualidad, sólo un 25% del terreno potencialmente cultivable se utiliza efectivamente. Es preciso reconocer que en gran medida los terrenos ya cultivados son los de mejor calidad y mejor dotados, y que la expansión futura de la tierra cultivable será más onerosa y de menor rendimiento. De todos modos, existe una gran potencialidad para la expansión y la intensificación. Sin duda, existen grandes diferencias entre los países en lo que se refiere a las posibilidades de crecimiento; sin embargo, la región en su conjunto debería mejorar considerablemente su autosuficiencia en materia de agricultura y alimentación.

El ya citado estudio de la FAO, *La agricultura hacia el año 2000*, ha explorado las consecuencias de dos escenarios alternativos destinados a modificar las tendencias ya regis-

tradas. Estos escenarios se conciben dentro del amplio marco de las metas y objetivos de la estrategia aprobada por la CEPAL, y también de la estrategia internacional del desarrollo, tales como un 7% de aumento en el ingreso global y las correspondientes proyecciones en materia de crecimiento de la población y de la fuerza laboral total.

4. La hipótesis optimista

De acuerdo con la hipótesis más optimista, la producción agrícola, y en particular la de cereales, aumentaría alrededor de un 3.9% anual en los próximos dos decenios; la producción pecuaria tendría un incremento aún mayor, de alrededor de un 5.3% anual.

El producto interno bruto agrícola total, que incluye los productos agrícolas y el ganado, aumentaría a un 3.2% anual, lo que significaría un incremento de alrededor del 30% en el producto interno bruto agrícola promedio por habitante en los próximos 20 años. Y puesto que el crecimiento económico global es mucho más rápido, debido a la mayor tasa de crecimiento en los sectores no agrícolas, en los años 1990 y 2000, respectivamente, alrededor de un 8 y un 5% del producto interno bruto correspondería a la agricultura, la cual daría empleo a un 19 ó 20% de la población.

Habría, sin embargo, amplias diferencias entre los países de la región: de acuerdo con la hipótesis optimista, nueve países, que cuentan con un 37% de la población de la región, superarían el 4% de crecimiento en el próximo decenio; 10 países, con un 47% de la población, alcanzarían una tasa superior al 4% durante el decenio de 1990. Por otra parte, habrá 4 países, con alrededor de un 10% de la población, cuyas tasas de crecimiento serán inferiores al 3%.

El coeficiente de autosuficiencia para los cereales mejoraría de un 0.95 a un 0.98% en 1990 y llegaría a 1.02% en el año 2000; en el caso del trigo, dicho coeficiente mejoraría sólo de un 0.67% a un 0.72% en 1990, y a un 0.74% en el año 2000.

A pesar de semejante tasa de crecimiento y de una mayor autosuficiencia, América Latina no lograría erradicar completamente la malnutrición para el año 1990, ni tampoco para fines de siglo, aun cuando en 1980 su tasa de malnu-

trición era la más baja del mundo en desarrollo. Así sucederá incluso si se supone que todas las necesidades de cereales serán cubiertas por las importaciones, ya sea mediante adquisiciones comerciales o ayuda alimentaria. Sin embargo, el estado de subnutrición de la población total bajaría desde un 13% a fines de los años 70 a un 6% en 1990 y a un 3% en el año 2000, siempre que se cumplieran estrictamente las siguientes condiciones: a) que los efectos del crecimiento del ingreso se distribuyan en forma proporcional entre toda la población, es decir, que todos los grupos de ingreso tengan la misma tasa de crecimiento por habitante en cuanto a ingreso y demanda efectiva; y b) que se satisfaga plenamente la demanda efectiva de todos los grupos de ingresos.

Esta visión global, sin embargo, oculta una gran diferencia entre los países de la región. Siete países, con un 38% de la población, tendrán todavía una población subnutrida superior al 10% en 1990; incluso en el año 2000, 5 países, con un 32% de la población de la región, tendrán una proporción de subnutridos superior al 10%. Esto no sólo pone de relieve la necesidad de una mayor producción, sino también la de medidas complementarias, entre las que se cuentan políticas de distribución del ingreso, cambios institucionales y programas destinados a combatir la pobreza, para llevar a cabo una ofensiva directa contra los peores aspectos de la subnutrición y la pobreza.

El crecimiento de la producción agrícola exigirá cambios de políticas, prioridades e inversiones por parte de los gobiernos de los países de la región. Las principales fuentes de crecimiento serían: a) expansión del área cultivable; y b) aumento en el rendimiento. De acuerdo con la hipótesis optimista de la FAO, en el año 1990 un 70% de la producción adicional se debería a un aumento en el área cultivada, y un 30% a un mayor rendimiento; durante el decenio de 1990, los porcentajes respectivos serían de 62% y 38%, todo lo cual indica que con el tiempo se hará cada vez más importante obtener incrementos en el rendimiento por hectárea. En cambio, en el conjunto del mundo en desarrollo, la mayor producción deberá provenir en mucho mayor proporción del aumento de los rendimientos hacia el año 2000, es decir, un 80% de la mayor producción tendrá que

deberse al aumento del rendimiento, y sólo un 18% a la expansión del área cultivada.

Los terrenos de riego aumentarían en América Latina de 13 millones de hectáreas en 1980 a 16 y 20 millones de hectáreas, respectivamente, en los años 1990 y 2000; esto significa una tasa de 2.2% en el período comprendido entre 1980 y 2000. El uso de fertilizantes prácticamente se duplicaría en 1990, y aumentaría 3.5 veces en el año 2000; es decir, su tasa de incremento sería del 6.6% anual en el período 1980-2000.

El actual coeficiente de insumos corrientes (semillas, fertilizantes y plaguicidas, etc.) en relación con la producción agrícola, es ya muy alto en 1980: alcanza un 25%, en comparación con un promedio de 20% para todo el mundo en desarrollo. Dicho coeficiente aumentaría, según la hipótesis optimista, a un 28% en 1990 y a un 34% en el año 2000. El notable aumento en la utilización de insumos físicos demuestra el grado de modernización actual y futura del sector agrícola en América Latina.

La inversión bruta anual (que incluye almacenamiento, comercialización, elaboración primaria y transporte) debería aumentar en un 50% en el año 1990, y 2.5 veces en el año 2000, para llegar a la tasa de crecimiento fijada en la hipótesis optimista. En términos absolutos, tendría que alcanzar alrededor de 30 000 millones de dólares en 1990 y aproximadamente 49 000 millones de dólares en el año 2000. La inversión bruta anual en productos agrícolas y ganado (sin contar almacenamiento, comercialización, etc.) aumentará de un 20% del producto interno bruto agrícola en 1980 a un 23% en 1990 y a un 28% en el año 2000. Esta tasa es superior a la del promedio del mundo en desarrollo.

En cuanto a los componentes de la inversión, el número de tractores se duplicaría con creces en 1990 y llegaría a ser unas 5 veces superior en el año 2000, es decir, constituiría alrededor de un 35% de la inversión total; por su parte, la inversión en riego aumentaría en alrededor de un 20% en 1990 y en más de un 33% en el año 2000.

5. Comercio

Las conclusiones de nuestros estudios acerca del comercio son de interés para la política

comercial de la región. Si se mantuviesen las actuales tendencias, en el año 2000 habría un aumento en el saldo positivo del balance comercial de las materias primas agrícolas (las exportaciones superarían las importaciones) y una baja en el saldo positivo de los alimentos. La región en su conjunto tendría grandes déficit de trigo y cereales secundarios, y se convertiría en importadora neta de carne y productos lácteos; al mismo tiempo, aumentaría considerablemente sus excedentes de otros rubros alimenticios, sobre todo aceites vegetales y plátanos.

Sin embargo, de acuerdo con los supuestos de la hipótesis optimista, las importaciones agrícolas aumentarían a una tasa inferior a la de las exportaciones. Las importaciones sólo alcanzarían los 2 000 millones de dólares en 1990 y los 3 000 millones en el año 2000. La tasa de aumento de las importaciones sería inferior a la de las exportaciones: un 30 y un 50%, respectivamente, en 1990 y en el año 2000, contra un 35 y un 90%, respectivamente, para las exportaciones en esos mismos años. Todo ello daría como resultado un incremento en el saldo positivo del balance comercial del sector agrícola, que subiría de 11 000 millones de dólares en 1980 a 15 000 millones de dólares en 1990 y a 23 000 millones de dólares para el año 2000, lo que significa en dicho año duplicar con creces la cifra actual.

Un aumento tan considerable en el saldo positivo del balance comercial sólo puede conseguirse mediante la aplicación de políticas que no sólo tiendan a sustituir eficientemente las importaciones, en especial las de cereales, sino también a producir excedentes exportables adecuados a precios competitivos. Dada la concentración de las exportaciones en escasos mercados y en pocos productos, es preciso poner de relieve nuevamente la necesidad de diversificar la composición y el destino del comercio latinoamericano. Igualmente importantes son las medidas necesarias para estabilizar los ingresos provenientes de las exportaciones agrícolas mediante medidas convenidas en el plano nacional e internacional. Los precios reales de las principales exportaciones de la región han registrado considerables fluctuaciones desde comienzos de los años cincuenta. Puede apreciarse una clara tendencia descen-

dente en el caso del plátano; los precios reales del café y del cacao han disminuido a partir de 1978.

Existe una necesidad cada vez mayor de intensificar los esfuerzos de investigación y desarrollo para mejorar tanto la productividad, la comercialización y la distribución como la elaboración, para que las exportaciones agrícolas no sólo sean más competitivas en los mercados mundiales, sino para que también alcancen mayor 'valor agregado' y generen más ingresos en favor de los países productores. Los países de menor desarrollo en la región deberán contar para ello con las necesarias inversiones y asistencia técnica externas.

Las políticas comerciales de los países importadores desarrollados no son menos importantes, por cuanto pueden otorgar a las exportaciones latinoamericanas mayor acceso a sus mercados. Se espera que la aplicación de las disposiciones de las negociaciones comerciales multilaterales favorezca el crecimiento futuro del comercio agrícola en su conjunto. Las negociaciones comerciales multilaterales, cuyos efectos sobre la liberalización del comercio agrícola han sido hasta ahora muy limitados, han de considerarse como un comienzo en la vía hacia un mayor progreso y liberalización del comercio agrícola. La resolución de la conferencia de la FAO celebrada en 1979 destacó la necesidad de avanzar hacia una reducción progresiva y una eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio de productos agrícolas, tanto en bruto como elaborados, y especialmente a las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

El Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO, así como sus diversos grupos especializados en determinados productos, tiene como función vigilar el proteccionismo en lo que se refiere a los productos agrícolas. En el caso de las semillas y productos oleaginosos, los trabajos recientes de la FAO han demostrado que las barreras más importantes que afectan al comercio de los aceites vegetales son, en primer lugar, el aumento de los aranceles que afectan a los productos elaborados, lo que significa un alto nivel de protección efectiva contra las importaciones de aceite vegetal, y en segundo lugar los diversos planes destinados a

proteger y apoyar el consumo de mantequilla, lo que limita la demanda de aceite vegetal.

Los estudios de la FAO en relación con la carne (que es en su mayor parte de vacuno) muestran que, si se cumplen determinados supuestos, una reducción del 50% en las barreras comerciales implícitas aumentaría el volumen comercial en un 70% y los precios en un 15%; esto último a su vez causaría una cierta baja en los niveles de consumo de los países exportadores. Sobre la base de un supuesto más modesto, de una reducción del 25% de dichas barreras, la exportación latinoamericana de carne vacuna aumentaría su volumen alrededor de un 40%, y un incremento más lento del precio causaría una reducción marginal en el consumo de los países exportadores. En forma semejante, un estudio reciente sugiere que una reducción del 50% en los niveles de proteccionismo en los países de la OCDE aumentaría en 1 800 millones de dólares los ingresos latinoamericanos por concepto de exportaciones. Los principales productos cuya liberalización comercial favorecería a América Latina son, en el caso de los países de la OCDE, la carne vacuna, el azúcar, las frutas de zona templada y el café.

Cabe destacar que existe amplio campo para expandir la cooperación económica regional, e incluso para la expansión comercial mediante acuerdos preferenciales. El alcance de dicha cooperación va desde las medidas de adquisición conjunta de insumos decisivos, tales como los fertilizantes y los equipos, a acuerdos de producción conjunta dentro de la región, aprovechando las ventajas derivadas de un mercado regional ampliado. También podría llegar a abarcar reservas regionales de seguridad alimentaria, lo que incluiría cooperación en materia de construcción de infraestructura física, como también sistemas de alarma para los planes de seguridad alimentaria. Una comparación de los aumentos brutos de importaciones y exportaciones de la región, estimados en el mencionado estudio de la FAO, demuestra la potencialidad de expansión del comercio regional. Parte del incremento en las exportaciones e importaciones se produciría dentro de la misma región.

Por ejemplo, en materia de cereales, la región latinoamericana en su conjunto debería tener un excedente neto hacia fines de siglo.

De acuerdo con la hipótesis optimista acerca de la tasa de crecimiento de la producción y la demanda de cereales, los países latinoamericanos exportadores de estos últimos podrían aumentar sus exportaciones de las 13 millones de toneladas registradas en 1980 a 20 millones de toneladas en 1990 y a 35 millones de toneladas en el año 2000. Las importaciones de los países deficitarios en cereales aumentarían de 14 millones de toneladas en 1980 a 23 millones de toneladas en 1990 y a 31 millones de toneladas en el año 2000. En consecuencia, los países con excedente de cereales podrían cubrir las necesidades de los países deficitarios, y lograrían además un excedente neto. Asimismo, habría campo para expandir el comercio agrícola con el resto del mundo en desarrollo. En cuanto al arroz, los cereales secundarios y los productos pecuarios, especialmente la carne, América Latina contaría con un excedente neto, mientras que otros países en desarrollo tendrían un déficit neto. En cuanto a todas las regiones en desarrollo en el año 2000, Latinoamérica tendría un considerable saldo positivo en su balance comercial agrícola (alrededor de 22 000 millones de dólares); el Cercano Oriente y África en conjunto arrojarían un déficit de alrededor de 9 000 millones de dólares.

6. Políticas e instituciones de desarrollo agrícola y rural

A fin de alcanzar las metas y objetivos analizados en nuestro estudio, sería preciso realizar ciertos cambios en las políticas y en las instituciones. Entre los países de la región existe ya una creciente conciencia de la necesidad de otorgar mayor prioridad a la agricultura; sin embargo, es preciso reforzar aún más los cambios que se están produciendo. Deben aumentarse en gran proporción los recursos de inversión en la agricultura, e introducir tecnología en una escala más amplia. Las políticas macroeconómicas, de impuestos, de créditos, de tipo de cambio y de precios han de formularse para eliminar los obstáculos que se oponen a la mayor inversión y producción en la agricultura. En casos específicos, puede ser necesario dar nuevos incentivos para estimular la innovación tecnológica y contrarrestar los efectos negativos de los riesgos y las incertidumbres.

La formulación en el marco de una estrategia de desarrollo global, de una de desarrollo agrícola y rural, que procure integrar los aspectos de producción, consumo, distribución y nutrición, constituye un primer paso indispensable. A partir de ella debe hacerse una especificación detallada de las políticas y formularse los programas y proyectos para la movilización y utilización efectiva de los recursos de inversión, tanto externos como internos.

Debe otorgarse gran importancia al fomento de la educación, la extensión y la capacitación, así como a la investigación agrícola más apropiada para la región y su amplia diversidad de circunstancias ecológicas. Es especialmente necesario intensificar la investigación acerca de la agricultura de secano, así como la referente a cultivos sobre los cuales no hubo hasta ahora mucha investigación, especialmente los cultivos menores y los de alimentos. No menos importante es la necesidad de integrar las actividades de investigación con la educación y capacitación de los agricultores, de modo que exista una interacción adecuada entre ambas actividades. El papel relativo de la empresa pública y la empresa privada en el fomento de la extensión, la educación y la capacitación de los agricultores debe definirse claramente en conformidad con las circunstancias, necesidades y capacidades de cada país, especialmente cuando se trata de un gran número de agricultores pequeños. En el proceso de desarrollo agrícola y rural, tiene un papel fundamental un mecanismo eficaz mediante el cual los servicios y los insumos puedan llegar a los agricultores y ser utilizados por ellos en la mejor forma posible.

7. Crecimiento y equidad

Como lo indica la experiencia de esta región, y la del resto del mundo en desarrollo, los efectos del crecimiento no necesariamente se filtran de los niveles más altos a los más bajos, y la pobreza no se reduce ni se elimina simplemente gracias a la aceleración del crecimiento. Sin políticas específicas y cambios institucionales, los beneficios del crecimiento no llegan por igual a todos los grupos socioeconómicos y a todas las regiones. El Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Des-

arrollo Rural, celebrada con el auspicio de la FAO en 1979, dio amplias recomendaciones al respecto, y puso de relieve la necesidad de mitigar la pobreza mediante programas y políticas destinados a ese efecto, así como mediante la participación popular en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos y programas de desarrollo.

En muchos casos puede ser necesario realizar cambios en la estructura agraria, e incluso tomar medidas de redistribución de la tierra, no sólo con el fin de mitigar la pobreza, sino también de acelerar el crecimiento. La experiencia demuestra que los pequeños agricultores o los campesinos, cuando cuentan con insumos, servicios y créditos, suelen producir más por hectárea que las grandes explotaciones, y que en ningún caso producen menos que dichas explotaciones. En zonas donde una gran desigualdad de tenencia lleva al uso ineficiente o inadecuado de la tierra, sin medidas redistributivas sería imposible alcanzar las metas postuladas en la hipótesis optimista de la FAO. En todo caso, las políticas agrícolas deben evitar un excesivo asentamiento de campesinos en terrenos marginales y frágiles por una parte, y la subutilización del terreno en explotaciones de mediano y gran tamaño, por otra. Las presiones generadas por el incremento de una población de pequeños propietarios en terrenos marginales lleva a la erosión del suelo, a la degradación del medio ambiente y a una menor producción por hectárea.

En muchos casos, todo ello podría realizarse sin una redistribución radical de la tierra, si se cumple con los siguientes requisitos: a) mejoramiento de las condiciones y en la seguridad de la tenencia; b) consolidación de las tenencias; y c) acción cooperativa destinada a reorientar los servicios e insumos hacia los pequeños agricultores, a organizarlos en unidades más viables y a capacitarlos para aumentar su producción y productividad. Sin embargo, en algunos otros casos puede ser necesario ir más allá y procurar una redistribución de la tierra. Cada país deberá estimar y evaluar en qué medida y en qué forma la estructura existente de propiedad de la tierra y de acceso a la tierra y a las aguas constituye un obstáculo para mitigar la pobreza y alcanzar el crecimiento. La formulación de políticas adecuadas depende

en cada caso de un examen de las circunstancias objetivas, las metas y las finalidades.

Si se mantuviesen las políticas anteriores, y el acceso a los insumos y recursos sigue teniendo un sesgo principalmente favorable para los grandes agricultores que hacen uso intensivo del capital y para las empresas modernas de gran escala, una aceleración del crecimiento en el ingreso y la inversión puede de hecho tener como resultado un aumento de la desigualdad, y en ciertos casos un aumento de la pobreza absoluta. Por ello, y si hemos de aprovechar la experiencia pretérita, la política destinada a estimular el crecimiento en la región latinoamericana debe necesariamente ir acompañada por medidas adecuadas para distribuir los beneficios del crecimiento.

A modo de remate, pueden recapitularse algunas conclusiones evidentes de este análisis. Esta región es capaz de lograr un considerable incremento en el grado de autosuficiencia nacional, así como en la expansión de las exportaciones de alimentos y productos agrícolas, siempre que se cuente con movilización de

recursos y con políticas e instituciones adecuadas. Además, la cooperación regional en el desarrollo social y económico, así como una mayor vinculación recíproca con el resto del mundo en desarrollo, podría mejorar considerablemente las perspectivas de crecimiento, y también la eficiencia en la utilización de los recursos regionales. Finalmente, en el ámbito de cada país, una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento se vería facilitada por una mayor participación popular destinada a realizar cambios estructurales en el marco económico, que incluye las políticas y las prioridades. Es preciso asistir a la población rural para que se organice y exprese sus necesidades, y para que participe plenamente en el proceso decisorio mediante sus propias organizaciones de ayuda mutua. Así podrían movilizar sus propios recursos desde dentro, y asimismo utilizar otros recursos y servicios, tanto propios como externos, de manera que les permitan distribuir ampliamente sus beneficios. Para ello es preciso descentralizar y delegar responsabilidades dentro del proceso decisorio.