

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*

Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*

Robert T. Brown

*Director de la Revista*

Raúl Prebisch

*Secretario Técnico*

Adolfo Gurrieri

*Secretaria Adjunta*

Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1985

**SUMARIO**

La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar. <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina. <i>Eugenio Lahera</i>	45
El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano. <i>Michael Mortimore</i>	67
Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983. <i>Joseph Ramos</i>	85
Desarrollo rural y programación urbana de alimentos. <i>Manuel Figueroa L.</i>	109
Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social. <i>Germán W. Rama y Enzo Faletto</i>	127
Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe. <i>Jean Casimir</i>	147
Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales. <i>Gonzalo Biggs</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL	191

## Desarrollo rural y programación urbana de alimentos

*Manuel Figueroa L.\**

El acelerado crecimiento de las ciudades, la persistencia de la cuestión agraria, la continuación obstinada de los problemas de la comercialización y la débil intervención estatal en el mercado son algunas de las causas que explican la compleja situación actual del abastecimiento urbano de alimentos, que el autor reseña en las páginas iniciales.

En la segunda parte, que constituye el núcleo del artículo, presenta los componentes que deberían considerarse al formular una estrategia para el abastecimiento urbano de alimentos, entre los que destaca la comercialización, la localización de los asentamientos humanos, la energía, los hábitos colectivos de consumo, la educación alimentaria, la higiene, el uso del suelo, la nutrición, y las medidas de política económica, tanto de coyuntura como de mediano y largo plazo.

En la tercera parte expone los problemas de la articulación del aparato institucional-administrativo vinculados con esa estrategia; al respecto diseña dos modelos: uno, basado en el fortalecimiento de los mecanismos de planificación intersectorial, y el otro, por el cual se inclina el autor, que tiene como soporte a las cooperativas o empresas estatales sobre las que descansa la administración integrada de los componentes básicos de la estrategia.

En las consideraciones finales reafirma su convicción de que el abastecimiento urbano de alimentos sólo podrá organizarse eficazmente cuando los sectores de productores y consumidores que están afectados por sus deficiencias se unan y presionen por cambios de envergadura en estas estructuras.

\*Director del Proyecto Regional de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural (PROCADES). Este texto se basa en una conferencia pronunciada en Curitiba (Brasil) en octubre de 1982, durante el Encuentro Internacional sobre Experiencias Comparadas de Abastecimiento Alimentario en América Latina. El autor expresa su reconocimiento al Sr. Juan Yarmuch por su ayuda en la recopilación de la información utilizada.

## I

### Antecedentes

#### 1. El crecimiento de las ciudades

En 1975, el 85% de la población rural del mundo estaba en los países subdesarrollados; en el 2000, el 90% de la población rural del mundo se concentrará en los países subdesarrollados. En ese año, veinticinco ciudades tendrán más de diez millones de habitantes de las cuales siete (28%) estarán en América Latina; la ciudad más grande del mundo será la de México con 31 millones de habitantes, seguida por São Paulo con 26 millones.

Mientras en 1975, ocho de las quince ciudades más grandes del mundo estaban en países desarrollados, en el año 2000 sólo lo estarán tres (Tokio, Nueva York y Los Angeles).

En 1975 la población urbana de América Latina representaba el 61.2% del total; en el 2000 representará 75%, con 466 millones de habitantes. Sólo en 17 ciudades, con población superior a los cuatro millones, se concentrarán 165 millones de habitantes, esto es, 35% de la población urbana total de la región.

#### 2. La cuestión agraria y los abastecimientos

Con este telón de fondo, ciertos rasgos esenciales de la política agrícola dominante de América Latina en el presente siglo explican los problemas actuales del abastecimiento urbano de alimentos. En ese período diversas circunstancias históricas consolidaron la convicción de que era necesario introducir cambios significativos en la estructura de la tenencia de la tierra como requisito esencial para su desarrollo integral.<sup>1</sup>

Sin embargo, por circunstancias institucionales y políticas, poco se pudo avanzar. Las soluciones de reforma agraria no fueron puestas en práctica; más por eso no dejó de funcionar la agricultura, sino que, sin reestructuración fundiaria, fue capaz de atender la demanda del mer-

<sup>1</sup>Desde la época de la conquista en la cultura latinoamericana estuvo presente la lucha por la tierra que se ha manifestado en épocas más recientes en las reformas agrarias de México, Bolivia, Cuba, Perú y Chile; la acción de las empresas internacionales en Centroamérica; y la cuestión agraria en Colombia.

cado internacional y de cubrir sus propios mercados urbanos.

Así por ejemplo entre 1961-1965 y 1980 aumentó la producción de cereales de 55.3 a 87.4 millones de ton; en ese total el trigo registró un incremento de 11.8 a 14.6 millones de ton; el arroz con cáscara de 9 a 16.5 y los cereales secundarios de 32.3 a 56.3 millones de ton.

Por su parte, la producción de caña de azúcar subió de 205 a 362.2 millones de ton; los bananos de 14.7 a 19; y la soya de una superficie de 1.5 millones de ha cosechadas y una producción de 2.0 millones de ton en 1969-1971 registró un incremento a 11.4 millones de ha y de 20 millones de ton en 1980. La producción de carne vacuna y ovina, cerdos y aves subió de 8 millones de ton en el quinquenio 1961-1965 a 11.3 en 1979; los huevos de 0.9 a 2.0 millones de ton y la leche de 20 a 32.7 millones de ton.

Sin embargo, desde una perspectiva mundial, la producción de alimentos en los últimos años no presenta un cuadro muy alentador. Según la FAO (1981) en el período 1971-1980, el índice de variación fue del 2.5% anual para el mundo en su conjunto, y América Latina alcanzó la tasa más alta de crecimiento entre las distintas regiones del mundo con un 3.9%, seguida por las economías asiáticas de planificación centralizada (3.4%), el Cercano Oriente (3.3%), el Lejano Oriente (3.2%) y Oceanía (2.8%). En la producción de alimentos por habitantes América Latina ocupa el segundo lugar entre los países en desarrollo y el primero entre las regiones en desarrollo con economías de mercado con 1.2% anual, seguida por el Lejano Oriente con 0.7%. Los países desarrollados registraron un crecimiento anual de 1.9%, siendo que su población crecía sólo en 0.8%

La mayor producción provino, en América Latina, fundamentalmente del sector empresarial, aunque la agricultura campesina también atendió una parte importante del abastecimiento interno de alimentos. Sin embargo, la crisis social del agro —que era el problema central hacia el que apuntaban las políticas de reestructuración fundiaria— no pudo ser resuelta en el medio rural. Más bien, cambió de carácter y se desplazó a las zonas marginales de los grandes centros urbanos; fue ésta la expresión moderna de la vieja cuestión social rural irresuelta, salvo contadas excepciones, en lo que va de este siglo.

En los primeros decenios de este siglo, la migración era la variable de ajuste; la ecuación definida por la base ecológica, los sistemas de tenencia y la ocupación se podía resolver con el éxodo rural. Y cuando este ajuste resultaba imposible, el recurso a la violencia por la toma de tierras entre propietarios y campesinos generó situaciones de conflicto social hasta hoy dominantes en varios países de la región. En grandes extensiones de Centroamérica, Colombia y Brasil se mantienen todavía grandes tensiones sociales en torno a la propiedad de la tierra.

Con los años, la crisis social rural fue perdiendo dimensiones, no por la aplicación de programas de reforma agraria, sino por el éxodo y la migración rural-urbana; pero en el ámbito urbano ya no pueden operar esas variables de ajuste. En efecto, los excedentes de población y de mano de obra urbanos sólo pueden utilizar como medios de ajuste social diversos procesos de expropiación de renta, forzando la toma de excedentes de la clase media y alta y obligando a los gobiernos a adoptar soluciones de urgencia para atenuar, sin resolver, los problemas sociales. Las diversas modalidades que asumen en la región los procesos represivos al ser comprendidos en este contexto de causalidad social, constituyen variables endógenas en las actuales formas de organización de la sociedad.

Es en ese contexto social que se sitúan los problemas del abastecimiento urbano de alimentos. En las ciudades de América Latina el proceso de ajuste procede, cada día más, en términos de expropiación forzada y redistribución de ingresos para hacer posibles los consumos esenciales.

### 3. Comercialización y abastecimiento

Los estudios sobre la comercialización y el abastecimiento de los alimentos en varios países de América Latina señalan gran número de problemas que afectan tanto a consumidores como a productores. Sobre la base de estudios realizados en México, República Dominicana y Ecuador —que presentan situaciones semejantes a las de otros países de la región— pueden destacarse, entre otros, los problemas siguientes:

a) El mercadeo de productos agropecuarios se realiza, bajo diversos sistemas, con altos márgenes de utilidad para los intermediarios, debido a la ineficiencia del proceso de comercialización

en la larga cadena que opera entre el productor y el consumidor.

b) Los precios de los productos son poco remuneradores para los pequeños productores agrícolas sin poder de negociación. Los consumidores también se ven perjudicados con productos agrícolas que llegan a precios elevados y no siempre en buenas condiciones de calidad.

c) En el largo proceso de la comercialización se registra un alto porcentaje de merma en la etapa posterior a la cosecha, por los deficientes procedimientos aplicados en el manipuleo, clasificación, industrialización y envase de productos y subproductos, así como de las precarias e inadecuadas condiciones de almacenamiento y transporte para la mayoría de los productos agrícolas y pecuarios. Es inútil aumentar la producción de alimentos si no se mejora al mismo tiempo su aprovechamiento y no se reducen las grandes pérdidas actuales en los alimentos ya producidos. Cifras más bien prudentes estiman que en América Latina las pérdidas en promedio para los cereales y las leguminosas superan el 20% de la cosecha y para las frutas y hortalizas, llegan a más del 30%.

d) La falta de información exacta y oportuna y la gran incertidumbre sobre los ingresos que se percibirán al final de la cosecha, hacen de la toma de decisiones sobre producción un proceso difícil y muy aleatorio.

Informaciones sobre la diferencia entre el precio al consumidor y el precio de finca para algunos productos agrícolas en el caso dominicano (SEA, 1977) muestran una amplia variación de un año a otro y entre ambos precios. Así, en 1975 y 1976 estas variaciones, para el arroz, eran de 128% y 60%, respectivamente; habichuelas 101% y 71%; plátano 175% y 50%; gandul<sup>2</sup> 316% y 105%; yuca 35% y 102% y batata 67% y 32%, respectivamente. En Perú, en el año 1975, la diferencia para algunos como la papa era de 195%; cebolla 213%; tomate 218%; plátano 219% y manzana 206% (DESCO, 1977). En Brasil, los márgenes de comercialización para el arroz en el Estado de São Paulo, en los años 1975 y 1976, mostraban fluctuaciones del orden del 40% y 36% y para el frijol del 60% y 68%, respectivamente (Coelho y Cavalini, 1981).

<sup>2</sup>El gandul es una leguminosa de consumo corriente en las zonas tropicales y semitropicales.

La preocupación gubernamental por resolver los problemas inflacionarios llevó gradualmente, en la mayoría de los países, a políticas de fijación de precios. Al mismo tiempo, sin embargo, todas las políticas de crédito y financiamiento para la agricultura y para la comercialización se estructuraron sobre la base de que las personas deberían presentar garantías reales para poder ser sujeto de crédito en las propias instituciones oficiales. El pequeño comerciante no podía ser sujeto de crédito ni tampoco el pequeño productor; por las circunstancias y condiciones estructurales de sus negocios y explotaciones, ambos quedaban fuera del financiamiento destinado a racionalizar y ampliar sus empresas. En cambio, podían ser sujeto de crédito el gran intermediario, el gran comerciante y el gran propietario, puesto que podían probar su solvencia financiera. De esta forma se fue conformando en América Latina el sistema de abastecimiento alimentario bajo el imperio del libre mercado. Los agentes económicos reforzaron su patrimonio con financiamiento público, consolidando prácticas oligopólicas de intermediación en beneficio de empresas y comerciantes nacionales y extranjeros que ya presentaban condiciones estructurales para la concentración del poder económico y financiero.

Con políticas de fijación de precios máximos para los productos agrícolas y con políticas de crédito como las expuestas se atrofiaron aún más los canales de la comercialización, produciéndose una fuerte redistribución de la renta entre los consumidores, la intermediación y los productores.

En ese contexto de libre mercado y de libertad de precios y negociación, fue el sector de la intermediación el que estaba en mejores condiciones de financiamiento para imponer los precios a los productores y a los consumidores y lograr los mayores márgenes de comercialización.

#### 4. La acción planificadora del Estado

Hacia fines del decenio de 1950 y durante toda la década siguiente se dio en América Latina un avance progresivo en materia de planificación del desarrollo. Se trataba de orientar la evolución de las variables económicas y sociales hacia la consecución de amplios objetivos de desarrollo.

No existían, sin embargo, las condiciones políticas e institucionales necesarias para que la planificación pudiera realmente traducir y llevar a la práctica tanto las aspiraciones como el poder de decisión y de control de una amplia base social. La legitimidad social de la planificación apenas desbordaba los estrechos límites de las débiles e incipientes instituciones ministeriales.

No obstante la precariedad de sus condiciones iniciales, en esos años se dieron los primeros pasos hacia la planificación y en la mayoría de los países se prepararon planes globales de desarrollo. También se elaboraron planes sectoriales y en algunos casos se incorporaron expresiones regionales de planificación. La concepción dominante fue la de la planificación como proceso normativo para el sector público e indicativo para el sector privado.

La planificación con carácter normativo tuvo y tiene mayor vigencia en el ámbito del sector público y fundamentalmente en la programación de las políticas de inversión. Los planes de desarrollo incorporaron programas de inversión pública relativamente consistentes y es así como gran parte de los proyectos de industrias de base, programas sociales, infraestructura para riego, transporte y comercialización en América Latina se formularon y ejecutaron bajo la dirección del Estado.

La planificación como un proceso indicativo para el sector privado significó el predominio de la economía mixta y la influencia decisiva del sector privado en los asuntos económicos que surgían en el contexto del mercado.

En materia de abastecimiento alimentario urbano lo expuesto representó la hegemonía del sector privado en los procesos de compra y venta de alimentos. Como el Estado no podía intervenir en el mercado, a no ser de manera indicativa, el empresario de la intermediación pudo actuar con plena libertad en el desarrollo de sus propias actividades comerciales, creando situaciones de imperfección en los mercados y en los canales de comercialización.

##### *5. Hacia nuevas dimensiones de la planificación*

Al estudiar las experiencias de planificación de América Latina en los últimos veinte años se advierte que la acción del Estado hizo posibles signi-

ficativos avances en materia económica y social. Varios países —por lo general los de mediano y mayor desarrollo relativo— llevaron a cabo programas sociales, de infraestructura, industrialización, educación, y ciencia y tecnología.

Se avanzó también en la organización institucional del Estado y la práctica de la planificación redundó en una administración más eficiente de renglones importantes del gasto público. No obstante, diversas limitaciones de orden político-institucional impidieron la ejecución de políticas y programas tendientes a lograr el cambio estructural en el medio rural y muy pocos países lograron introducir modificaciones significativas en las políticas de tenencia de la tierra, abastecimiento, y suministro de servicios de apoyo para la transformación del medio rural.

Durante las últimas décadas la planificación global y sectorial se limitó en general al ámbito de las instituciones gubernamentales y obró como instrumento formal y racionalizador de la acción estatal. Aunque también se progresó en el perfeccionamiento de los instrumentos de la planificación a nivel de regiones y provincias, sus logros no alcanzaron resultados de real significación social.

Hoy debería entenderse el problema de la planificación en un nuevo contexto. Si tan sólo 17 ciudades con más de cuatro millones de habitantes en el año 2000 absorberán el 35% de la población urbana (165 millones de personas), ello quiere decir que la programación en ciudades seleccionadas, de expresar legítimamente las potencialidades y necesidades de grandes segmentos de población, podría convertirse en un nuevo y poderoso instrumento para racionalizar, orientar y controlar socialmente la acción del Estado. Con esta concepción, la programación rural-urbana de los alimentos podría constituirse en experiencia vital para organizar las comunidades rurales y urbanas y abrir nuevos horizontes para su participación institucionalizada.

La planificación encontraría su base de legitimación social en la ciudad y en las áreas rurales circundantes y dependientes y podría, en el futuro, ser un complemento para los esfuerzos de planificación y desarrollo, de naturaleza esencialmente centralista, que los gobiernos continuarán perfeccionando desde el nivel nacional.

Desde las grandes ciudades, la planificación

rural-urbana de alimentos podría presentar, con legitimidad social, alternativas y proposiciones de programas y políticas para decisiones del propio gobierno nacional. La tarea prioritaria sería la de crear las condiciones necesarias para que las decisiones nacionales, que involucran a la administración ministerial, encuentren su legitimidad en las acciones de las instituciones representativas de las grandes concentraciones urbanas.

Por este camino, los gobiernos llegarían a perfeccionar e institucionalizar, cada vez más, la planificación normativa como instrumento para racionalizar su gestión, pero se trataría de un nuevo tipo de planificación, complementada con proposiciones concretas y controles específicos: desde las ciudades y las familias hacia el gobierno, lo que abarcaría, primero, al gobierno municipal, luego al provincial y, por último, a las instituciones nacionales cuyo ámbito concreto de trabajo sería controlado socialmente desde las grandes ciudades.

Ampliando el análisis, se observa, por otro lado, que América Latina vive hoy un intenso proceso de renovación política. La democracia constituye hoy una exigencia social en todos los países y cuanto más se profundice este proceso, tanto más necesitará el desarrollo de la consulta y de la participación social. Esta tendrá que expresarse, principalmente, en las grandes concentraciones urbanas, donde la población tendrá que institucionalizar mecanismos democráticos para expresar sus aspiraciones y posibilidades.

En este momento, la planificación estará al servicio de las grandes mayorías; cuanto más próximos se encuentren de la base social más legítimos y reconocidos serán los resultados del trabajo de los planificadores. De este modo, en el futuro, podrían tener lugar procesos en que la propia sociedad organizada, además de expresar sus propuestas de desarrollo a través de los planificadores, institucionalizaría mecanismos de base para el control social de la acción gubernamental.

## II

### Hacia una política integrada de desarrollo rural y abastecimiento urbano de alimentos

Para avanzar en la dirección señalada en los párrafos anteriores, habría que concebir nuevas estrategias de desarrollo, articular sincrónicamente sus componentes rurales y urbanos y precisar cuáles serán los mecanismos de coordinación para la planificación integral rural y urbana.

#### 1. Componentes de una estrategia para el desarrollo rural

En materia rural será necesario concebir estrategias globales y específicas para el desarrollo de cada uno de los siguientes subsectores: programas de colonización y reforma agraria; proyectos de desarrollo rural integral; agricultura campesina no incorporada en los renglones anteriores; agricultura empresarial capitalista; y silvicultura y pesca, con el debido desglose según tipo de establecimiento y unidad de gestión. Si se analizan las políticas agrícolas dominantes en la re-

gión, se advierte que, por lo general, los programas que afectan al sector campesino no son prioritarios para los gobiernos. El grueso de los recursos financieros se canaliza hacia la agricultura empresarial capitalista y los demás sectores. Más aún: en muy pocos países se practica una política agrícola integral capaz de desdoblarse en directrices, programas y proyectos para todos los subsectores señalados.

No obstante esas circunstancias, se reconoce en general que los programas gubernamentales orientados hacia la reforma agraria y el desarrollo rural integral en el transcurso de sus complejos procesos de ejecución, pusieron en evidencia la absoluta insuficiencia del marco institucional y administrativo vigente para el sector agropecuario. En particular, destaca la carencia de mecanismos eficaces para articular, integralmente, soluciones a los problemas de tenencia de tierras, comercialización y servicios auxiliares pa-

ra los estratos de pequeños agricultores (Figueroa, 1977).

Aunque los programas de colonización o de desarrollo rural integrado no han alcanzado niveles significativos de cobertura social y geográfica constituyen, en la actualidad, las únicas expresiones de acción gubernamental política y socialmente orientada hacia los estratos campesinos. Es de suponer que el continuo perfeccionamiento de este tipo de programas y la deseable y necesaria expansión de su cobertura traerán, como consecuencia, que el sector público agrícola, en la mayoría de los países de la región, termine por interiorizar modalidades específicas para atender las demandas y necesidades de parte significativa de la sociedad rural campesina.

Frente al continuo perfeccionamiento de los mecanismos técnicos institucionales y administrativos orientados hacia el fomento y defensa de los intereses ligados a las actividades agropecuarias de exportación —de mediana y gran escala de producción—, la práctica de los proyectos de desarrollo rural integrado viene demostrando la gran insuficiencia del sector público para administrar, simultáneamente y con eficiencia, los diversos componentes necesarios al mejoramiento de la infraestructura, la producción, la comercialización, las agroindustrias y los servicios sociales de gran parte de la población campesina.

América Latina nunca desarrolló una institucionalidad para la agricultura del pequeño productor; ésta se diseñó en función de otros intereses, ligados principalmente a la agricultura comercial que, en casi todos los países, cuenta con sistemas técnicoadministrativos mucho más perfeccionados: los productores se integran en la base de sus organizaciones y tienen el control y el liderazgo de todo el proceso de producción, transformación y comercialización. Bastan los ejemplos de la caña de azúcar, el café, el cacao y una gran variedad de productos para el comercio exterior.

Dentro de la política agrícola de América Latina quedó muy poco espacio para transformar y modernizar la agricultura campesina. En consecuencia, no pudo desarrollarse la necesaria institucionalidad para orientar este importante sector y en la actualidad la práctica de los proyectos de desarrollo rural integral está obligando a los gobiernos a definir nuevos sistemas de gestión para el mundo campesino. Probablemente

lo expuesto represente uno de los principales aportes introducidos por estos proyectos en la política agrícola de América Latina.

## 2. Componentes de una estrategia para el abastecimiento urbano de alimentos

En la programación urbana de alimentos se reconoce la urgencia de ampliar los enfoques tradicionales, hasta hoy dominantes, admitiendo que el aspecto de la comercialización, aunque esencial, es tan sólo uno de los componentes del problema. Es preciso incorporar una variedad de otros elementos sobre cuya naturaleza e importancia se trata en los puntos siguientes.

### a) Comercialización

En el análisis ortodoxo de la comercialización por productos se relacionan, en forma sistemática, todos los eslabones —agentes y funciones— que intervienen desde la producción hasta el consumo final. Los eslabones esenciales comprenden: la producción, abastecimiento de insumos, distribución de la producción,<sup>3</sup> transporte, acopio, poderes de compra, cooperativas, clasificación, normas de calidad, empaque, almacenamiento, centrales de abastecimiento, transformación agroindustrial, distribución mayorista, cadenas de supermercados, ferias para productores, ferias de consumidores finales, distribución minorista, márgenes de mercadeo, y seguro agrícola. En su conjunto la comercialización se ha modernizado en los últimos años consolidando estructuras integradas y diferenciadas para la agricultura comercial, de exportación, y los mercados internos de altos ingresos.

En la etapa actual de internacionalización de la producción y de los mercados agrícolas, las cadenas de agroindustrias transnacionales introdujeron profundas modificaciones en la articulación tradicional de la producción con las agroindustrias nacionales. Esta circunstancia ha alterado las corrientes de financiamiento en la agricultura, concentrándolo en aquellos renglones de producción y estratos de productores vinculados orgánicamente con las agroindustrias modernas

<sup>3</sup>Comprende pérdidas posteriores a la cosecha, reservas para el agricultor y para semillas, y disponibilidad para el mercado.



que tienen acceso a mercados internacionales y a sectores internos de ingresos medios y altos. De otra parte, el capital financiero que sustenta el sector de las agroindustrias modernas también articula el financiamiento, la producción y la distribución de los insumos que requieren los productores.

En contraposición, la comercialización de alimentos para consumo masivo o para poblaciones de bajos ingresos continúa sometida a sistemas tradicionales. El Estado, en la generalidad de los países, ha encontrado tremendas dificultades en romper los nexos oficiosos de orden político, económico y financiero que han consolidado la mecánica operacional para la distribución de esos productos.

En varios países de América Latina se construyeron en los últimos 20 años nuevas instalaciones para el funcionamiento de modernas centrales de abastecimiento en las grandes ciudades.<sup>4</sup> Las centrales fueron concebidas como componentes finales de sistemas integrados de infraestructura para normalizar todos los procesos de la distribución. También se debería crear mercados expedidores rurales, centrales de acopio en las áreas de convergencia de la producción y, finalmente, instalaciones para la distribución cooperativa de la producción y para el consumo.

Por circunstancias múltiples, en ningún país de América Latina ha sido posible, todavía, crear y mantener sistemas integrados. La fuerza de los intereses creados no permite, con la sola gestión estatal, modernizar los sistemas de la comercialización.

#### b) Localización de los asentamientos humanos

En los asentamientos humanos espontáneos que nacieron alrededor de las grandes ciudades, grandes masas de población con bajos ingresos se radicaron en áreas marginales, distantes de los mercados centrales y sin redes adecuadas de

transporte para facilitar el aprovisionamiento normal de sus alimentos esenciales; es probable que tal proceso se intensifique, o al menos no se reduzca en los próximos años.

Ante la ausencia de políticas específicas para regular y orientar los movimientos migratorios, continúa vigente la presión social en áreas específicas, que termina por provocar reacciones oficiales en el sentido, habitualmente, de autorizar la ampliación de las redes de servicios públicos, transporte, escuelas y viviendas populares. Por lo general, en la concesión de esos servicios no se incluyen infraestructuras apropiadas para el abastecimiento de alimentos. De este modo, las familias de bajos ingresos deben procurar sus provisiones en mercados distantes o recurrir a la atomizada cadena de comercialización minorista que, aunque altamente costosa e ineficiente, responde, por su localización y modalidad de operación, a las necesidades de los pobladores marginales urbanos.

La cuestión del abastecimiento de las ciudades desborda así el tema de la comercialización y debe plantearse junto con otros aspectos relativos a las condiciones sociales, demográficas y de localización de los asentamientos humanos para un análisis integral del problema.

#### c) La energía

De igual modo, deberán analizarse los aspectos energéticos al precisar los principales componentes del abastecimiento. Todas las tecnologías utilizadas en la producción agrícola y ganadera, en las cosechas, en el transporte para acopio hacia mercados centrales y posterior distribución y redistribución entre centros urbanos, en la transformación agroindustrial, en las cadenas de fríos, en la elaboración de alimentos precocidos, en la preparación familiar de comidas, y en la distribución de desperdicios urbanos constituyen otros tantos eslabones de una larga cadena energética que moviliza el proceso integral del abastecimiento alimentario. En vista de los actuales problemas de energía que enfrentan los países del Tercer Mundo, será necesario reestructurar y substituir diversos eslabones de esa cadena energética.

Es muy elevada la cantidad de energía consumida para proporcionar alimentos a la población de los países desarrollados (y a los grupos de altos

<sup>4</sup>Brasil, en los decenios de 1960 y 1970, formuló y ejecutó un ambicioso programa destinado a modernizar la infraestructura del abastecimiento. México y Argentina establecieron también grandes centrales de abastecimiento para sus respectivas ciudades capitales. En otros países, pese a las grandes insuficiencias de sus sistemas de abastecimiento, no ha sido posible todavía financiar la construcción de nuevas instalaciones para las ciudades capitales, ni crear la infraestructura necesaria para las grandes ciudades del interior.

ingresos de los países en desarrollo), por su elevado contenido de proteínas animales y productos elaborados y su dependencia de una cadena de mercadeo muy compleja. Ello se debe, en primer lugar, a la transformación de los productos vegetales por los animales, proceso en que se pierde energía alimentaria potencial; y, en segundo lugar, al empleo de mucho más energía comercial en la elaboración, transporte, mercadeo y preparación de alimentos que en su producción inicial en la explotación agrícola.

Estimaciones del empleo de energía en el sistema alimentario de los Estados Unidos confirman que sólo una cuarta parte del total se gasta en la granja. El resto se consume en las etapas intermedias de la cadena alimentaria. El paso de los alimentos del campo a la mesa del consumidor requirió 10.6 millones kcal por persona en 1970, distribuidos en 2.5 millones kcal (23.6%) para el campo; 4.1 millones (38.7%) para elaboración de alimentos; y 4.0 millones kcal (37.7%) para mercadeo y preparación de los alimentos en el hogar (Borgstrom, 1974). En 1970, el sistema alimentario absorbía el 12.8% del empleo energético total de ese país. Las partidas que absorbieron mayor cantidad de energía fueron la refrigeración y la cocción de alimentos en los hogares, la industria de elaboración de alimentos, la refrigeración y la cocción comercial y los combustibles para transporte en la industria de elaboración, quedando apenas en quinto lugar el empleo directo de combustible en las granjas.

Por otra parte, el suministro de energía alimentaria (Borgstrom, 1974) de 3 300 kilocalorías por día para un estadounidense en 1970, se desglosa en 1 869 calorías de origen vegetal y 1 431 de origen animal. Sin embargo, al considerar en el balance total de calorías primarias alimentarias —cuestión de extrema importancia que no se calcula con frecuencia— el elemento energético complementario que representan los piensos para la producción ganadera, se llega a la conclusión de que el consumo total de calorías para alimentar un estadounidense medio, sería, en realidad, de 11.886 calorías primarias, en vez de las 3 300 señaladas tradicionalmente, ya que para producir 1 431 calorías de origen animal hubo que gastar 10 017 calorías en pienso.

Si se aplica este mismo cálculo para un ciudadano medio mexicano se da un consumo medio

de 2 614 calorías con 2 321 de origen vegetal y 293 de origen animal. Para producir esas 293 calorías de origen animal fue necesario consumir 2 051 calorías en pienso, lo que da un total de 4 372 calorías primarias en vez de las 2 614 señaladas tradicionalmente.

Así pues, la diferencia real en el consumo de calorías entre habitantes medios de Estados Unidos y México no es 686 calorías sino 7 514. En porcentajes, la diferencia no es de 8.7% sino de 63%.

El sistema alimentario estadounidense es mucho más exigente en materia de consumo energético total. Estudios de FAO (1977) muestran que alimentar a la población mundial con un sistema semejante al estadounidense absorbería entre 40% y 60% del consumo total actual de energía comercial disponible en el mundo.

Frente al alto consumo de energía comercial que significa un sistema productivo y alimentario como el vigente, muchos productores agrícolas, sobre todo en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania occidental, Suiza y Japón, vienen desarrollando lo que se ha dado en llamar una agricultura orgánica. Según cálculos recientes unas 20 000 explotaciones en Estados Unidos, 6 000 en Francia y muchos más agricultores de Europa se han integrado a la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica, fundada en 1972. En diversos estudios sobre los sistemas de agricultura orgánica (U.S. Department of Agriculture 1980) los rendimientos son comparables a los obtenidos por agricultores tradicionales y los ingresos agrícolas más o menos iguales, gracias sobre todo al menor gasto en fertilizantes y productos fitosanitarios. En cuanto al balance energético, este tipo de agricultura sería mucho más favorable que el tradicional. Un estudio realizado en Francia muestra que el costo energético de fertilizantes y mantenimiento del cultivo del trigo es 3 a 4 veces más bajo que en el sistema antiguo, y en Estados Unidos (Nueva York y Pennsylvania), para igual cultivo, los agricultores orgánicos emplearon casi un 30% menos energía por acre que los agricultores tradicionales. Los servicios de investigación y extensión de los países de América Latina deberían profundizar su exploración de las potencialidades de la agricultura orgánica para productores agrícolas pequeños y medianos.

#### d) *Publicidad y hábitos colectivos de consumo*

Sin embargo, para sustituir ciertas tecnologías en la cadena alimentaria habría que alterar los precios relativos de algunos bienes y servicios y modificar los perfiles del consumo, que en múltiples situaciones son resultado de campañas específicas de publicidad financiadas por grandes empresas multinacionales.

Las pautas del consumo masivo se transforman con el correr de los años. El consumo de bebidas gaseosas refrescantes, de productos fabricados con harinas de trigo, y de enlatados diversos son tan sólo algunos ejemplos de la tendencia señalada. En diversos países del Tercer Mundo la introducción de nuevos hábitos de consumo se inició al amparo de legislaciones específicas, como la ley 480 de Estados Unidos que promovía la asistencia alimentaria con sus excedentes de trigo. En otros casos, en cambio, fue consecuencia de campañas publicitarias destinadas a la penetración sistemática de mercados por parte de empresas comerciales internacionales. Por el contrario, no se observan en ningún país de la región campañas deliberadas a largo plazo encaminadas a crear hábitos de consumo colectivos compatibles tanto con la situación de ingresos dominantes en la sociedad como con los hábitos culturales y el potencial de la producción local.

En los últimos treinta años, se consolidó un nuevo sistema internacional de producción, distribución, consumo, control y regulación agroalimentaria; su principal mecanismo operacional son las empresas transnacionales, que controlan y deciden respecto a componentes determinantes de la dinámica y estructura de la producción agropecuaria y del comercio internacional. Con su actuación se vienen reduciendo poco a poco los espacios y los grados de libertad en la formulación y ejecución de las políticas agrícolas nacionales.

Al influjo de la acción persistente de estas empresas, los países organizan la producción para atender preferentemente la demanda del sistema alimentario internacional, antes que las necesidades básicas de sus propios habitantes. En este proceso participa el sector empresarial agropecuario sustentado, por lo general, en la mediana y gran propiedad. Las grandes empresas agroalimentarias abren mercados nacionales para nuevos productos agroindustriales de consu-

mo masivo mediante campañas publicitarias sistemáticas. Creando o reforzando la demanda interna y externa de ciertos productos resulta fácil controlar, indirectamente, los procesos de la producción de alimentos y materias primas (PROCADES, 1981).

#### e) *Educación alimentaria*

En la crítica situación actual de abastecimiento alimentario de la mayoría de las ciudades de América Latina debería otorgarse alta prioridad a los programas educacionales destinados a enseñar las cualidades de los alimentos; crear nuevos hábitos de consumo; adoptar normas de higiene elemental en el manejo de estos productos; aprovechar integralmente el poder de los alimentos; utilizar tecnologías apropiadas en la conservación y preparación; y producir alimentos para el consumo familiar.

La educación social en esta materia exige intensas campañas de carácter masivo para introducir en las poblaciones las prácticas de la organización asociativa en barrios, escuelas, fábricas, puestos de trabajo, oficinas, sindicatos, etc. Con ellas se podrían alcanzar niveles más avanzados de conciencia crítica en la población; las familias podrían unirse para la defensa de sus presupuestos, la adopción de normas de higiene en el manejo de los alimentos, el control de pesos y medidas, y la fiscalización de los programas de control de precios.

Con la educación y la organización de las familias podría comenzar la adopción de nuevas estrategias para el tratamiento integral de la cuestión de los abastecimientos urbanos de alimentos.<sup>5</sup>

#### f) *Higiene y uso del suelo*

Las campañas masivas deberían destacar la importancia de los problemas de higiene y presionar para que los poderes públicos destinen mayores recursos a la adopción de normas sanitarias rigurosas a fin de minimizar el elevado

<sup>5</sup>Trátase de un importante aspecto sobre el cual no existe información suficiente. PROCADES viene realizando un trabajo de sistematización bibliográfica sobre experiencias ya existentes en diversas ciudades de América Latina en materia de asociación urbana para fines de abastecimiento alimentario.

costo social en salud que implican las prácticas actuales de alimentación. La insalubridad pública originada por el manejo inadecuado de los alimentos repercute en el individuo y la sociedad y configura, en la actualidad, una de las mayores carencias en la mayoría de las ciudades de América Latina.

El problema sanitario encuentra en las insuficiencias del saneamiento básico uno de sus principales factores explicativos, sobre todo el uso del agua para las grandes poblaciones urbanas. Este problema no puede plantearse al margen del uso de los suelos urbanos y rurales que circundan a las grandes ciudades ni de la infición de las aguas de los ríos y lagunas que abastecen a las grandes ciudades. Las aguas para riego en valles circundantes a los centros urbanos suelen constituir fuentes de contaminación y transmisión de enfermedades parasitarias, sobre todo entre la población de bajos ingresos.

Para regular y fiscalizar el uso de los suelos se ha dictado una legislación civil y códigos específicos. Lamentablemente, en la generalidad de las grandes ciudades de América Latina, no se aplican, ni se fiscalizan adecuadamente las prácticas sanitarias ni las modalidades bajo las cuales los particulares usan y abusan de los recursos naturales. Por ejemplo, con alarmante frecuencia, se da el caso de valles de gran fertilidad destinados, gradualmente, a especulación y construcción inmobiliaria. Esos recursos, por su cercanía a los centros urbanos, podrían contener respuestas de significación para normalizar parte del problema de los abastecimientos alimentarios en las grandes ciudades. De igual modo, los sistemas de tenencia de la tierra anacrónicos y las corrientes migratorias que ellos determinan explican, en numerosas ciudades, el establecimiento de asentamientos humanos precarios sobre colinas y cerros que circundan las áreas urbanas. Esos asentamientos, al influjo de apremiantes necesidades sociales, determinan la destrucción de reservas naturales, la tala indiscriminada de bosques, la degradación de las cuencas hidrográficas y el deterioro paulatino de los ecosistemas.

#### g) Nutrición

El estado nutricional de la población puede acusar niveles de inadecuación y carencia aun en situaciones de plena normalidad en los precios y

mercados de los productos alimenticios. El estado nutricional es función, particularmente, del nivel y distribución del ingreso, los hábitos culturales y el grado de conocimiento de la población con relación a las formas de utilización y conservación de los alimentos.

La disponibilidad de alimentos en América Latina en relación con sus necesidades ha aumentado paulatinamente como resultado del leve aumento de la producción total de alimentos y del considerable incremento del volumen per cápita de las importaciones de alimentos. En el período 1969-1971 la ración diaria de calorías per cápita en relación con la necesaria era de 107.7%, y llegó a 109% en 1977-1979, porcentaje que sitúa a la región en el segundo lugar después del Cercano Oriente entre los países en desarrollo.

Antecedentes de la FAO (1982) para el período 1975-1977 indican que, de un total de 22 países latinoamericanos, siete muestran un índice de adecuación calórica superior a 110%, seis entre 100% y 109% y nueve por debajo del 100%. En el primer grupo están Argentina, Costa Rica, Cuba, Jamaica, México, Paraguay y Uruguay, destacando Argentina y Paraguay con los niveles más altos: 127% y 120%, respectivamente. En segundo término figuran seis países: Brasil, Chile, Guyana, Nicaragua, Panamá y Venezuela, sobresaliendo Chile, Nicaragua y Brasil, por sus niveles más elevados. El tercero, con menos de 100%, comprende los demás países, situando entre los niveles más bajos a Bolivia y Haití, con 89% y 90%, respectivamente. En general, casi todos los países han elevado su adecuación calórica en el decenio de 1970, haciéndolo con mayor intensidad los que se encontraban en situación inicial más desfavorable.

En lo que respecta a la cantidad de alimentos ingeridos y a la dieta de la población, no sólo existen grandes diferencias entre los países sino también en el interior de un mismo país, a consecuencia de factores ecológicos, desigualdades de ingresos y emplazamiento de la población (en el medio rural o el urbano), que generan, en conjunto, diferentes estructuras de consumo.

En general, la alimentación de la población urbana es más diversificada que la de la rural; comprende más productos de origen animal (carnes, lácteos, huevos y pescado) y más frutas y hortalizas, siendo una dieta menos vulnerable a

las fluctuaciones estacionales. En términos calóricos, los cereales de consumo tradicional se ingieren en menor escala, siendo sustituidos por los derivados del trigo. Se reduce el consumo de leguminosas secas, raíces y tubérculos, y aumentan en cambio las calorías por concepto de azúcares. Los aceites vegetales y los productos provenientes de procesos agroindustriales se utilizan en mayor escala en las ciudades igual que las bebidas gaseosas y otros productos industriales de bajo valor nutritivo.

En la evolución del patrón de consumo urbano ha influido el medio social y cultural en que se desenvuelve la población, por efecto de la publicidad de las empresas alimentarias y agroindustriales nacionales y transnacionales, los supermercados, y la imitación de patrones de consumo de grupos de altos ingresos. Es cada vez mayor el número de personas que almuerzan y cenan fuera de casa; sin embargo, por el costo de la comida en restaurantes y cafeterías, los alimentos y bebidas consumidos suelen ser de escaso valor nutritivo.

El tamaño de las ciudades influye también en el patrón de consumo urbano. En las pequeñas y medianas, la dieta preponderante es intermedia entre las que caracterizan a las grandes metrópolis y las zonas rurales.

En general, el nivel nutricional de la población urbana es superior al rural. En las zonas rurales y en la periferia de las grandes ciudades (donde se asientan los campesinos emigrantes), se radican los grupos más vulnerables nutricionalmente. En ellas son muy deficientes las condiciones ambientales, de salud, infraestructura sanitaria y capacitación para inducir niveles más elevados de utilización de los alimentos. Las enfermedades nutricionales que más se destacan en América Latina son la desnutrición calórico-proteica, las anemias por carencia de hierro, el bocio endémico, la hipovitaminosis A, y las caries dentales, además de las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y la obesidad.

#### h) *Política económica*

Las consecuencias políticas y sociales de los problemas del abastecimiento alimentario preocupan en forma permanente a los gestores de la política económica en los países de la región. Para atenuar a corto plazo la crisis de abastecimiento,

los gobiernos recurren, en general, a una serie de instrumentos relacionados con las políticas económicas de coyuntura. No es frecuente, en cambio, que el problema del abastecimiento se plantee simultáneamente con las políticas económicas de largo plazo.

De este modo, los estilos que caracterizan los procesos de desarrollo rural de la mayoría de los países de la región siguen favoreciendo la producción agropecuaria para exportación, la concentración de la tierra y del crédito rural, la modernización tecnológica en estratos de medianos y de grandes productores, las cadenas integradas de producción y transformación agroindustrial para atender consumos de población de altos ingresos, la adopción de patrones internacionales de consumo y la creciente participación de empresas transnacionales, tanto en la transformación como en la comercialización de insumos y productos agropecuarios. Con la perpetuación de estilos dependientes de desarrollo rural, resulta tarea imposible aplicar a corto plazo medidas de política económica de coyuntura que realmente afecten el uso de los suelos, los destinos de la producción, los niveles de empleo rural, las tecnologías agropecuarias, los ingresos de las poblaciones rurales, las migraciones hacia los centros urbanos y la crónica insuficiencia de empleos e ingresos en los centros urbanos.

A menudo las medidas de política tomadas por los gobiernos para abastecer de alimentos a la creciente población, especialmente la urbana, entran en conflicto directo con la promoción de la producción alimentaria local y los sistemas de abastecimiento urbano. En efecto, las políticas establecidas para favorecer a la población de bajos ingresos se resumen en abrir importaciones o en decretar el control de precios al detalle, lo que va en desmedro del empleo y de la producción agrícola, cuestiones de especial importancia en condiciones inflacionarias y recesivas. Algunos países utilizan las políticas de subsidio de precios al consumidor en forma directa para mantener el consumo de ciertos alimentos esenciales en la dieta de la población.

Por otro lado, para mantener bajos los precios al detalle muchos gobiernos, además de aplicar políticas de subsidio, han creado empresas estatales de comercialización financiadas con presupuestos oficiales, que compran y venden ciertos productos esenciales en competencia con

la empresa privada (IDEMA en Colombia; CONASUPO en México; EMPROVIT en Ecuador, y COBAL en Brasil).

En general, hay una favorable predisposición a las intervenciones gubernamentales para mejorar los sistemas de suministro alimentario urbano, sobre todo en lo que toca a aquellas medidas dirigidas a proteger a los productores y consumidores de los oligopolios y monopolios internos, del *dumping* del exterior y de otras formas de competencia desleal que favorecen a algunos intermediarios.

Otras medidas de política tomadas por los gobiernos han sido las subvenciones a los insumos tecnológicos; el establecimiento de líneas de crédito preferenciales para la producción, industrialización y mercadeo de alimentos; la planifi-

cación y la construcción de infraestructura física de mercadeo; la entrega de recursos financieros especiales de apoyo a las inversiones privadas en esta área; la creación y desarrollo de sistemas de información de precios y mercadeo; la administración de algunos mercados mayoristas, especialmente de productos perecibles; y los controles de calidad, pesos y medidas de los productos alimenticios comercializados.

Los gobiernos distribuyen en forma continuada raciones alimenticias a grupos seleccionados de la población: leche a mujeres embarazadas, alimentos lácteos fortificados a niños lactantes o en edad escolar. Esas iniciativas suelen inscribirse en los programas nacionales de alimentación y nutrición. Como referencia, conviene destacar al respecto las experiencias de Chile, Brasil, México y Colombia.

### III

## Problemas de organización institucional-administrativa para ejecutar una política integrada

#### 1. Organización institucional y administrativa para el desarrollo rural

En gran número de países del Tercer Mundo las políticas de desarrollo rural integrado han servido para poner de relieve la debilidad de las estructuras institucionales (técnicas y administrativas) encargadas de la agricultura campesina. En general no existe en los países de América Latina una tradición suficiente para abordar los múltiples problemas que presenta el desarrollo de este tipo de sociedad. La ejecución simultánea de más de 15 ó 20 actividades de heterogénea naturaleza (fomento a la producción, conservación de recursos naturales, defensa sanitaria, asistencia técnica, investigación agronómica, crédito, mecanización, distribución de insumos, comercialización, educación, vivienda, saneamiento básico, salud, nutrición, infraestructura, cooperativis-

mo) mostraba en los países la necesidad de perfeccionar instituciones propias para tratar, integradamente, los problemas principales que limitan el desarrollo de amplios segmentos de la población campesina.

En la búsqueda de soluciones factibles, se han ensayado en la región diversas opciones que se resumen en dos modelos.

En el primero, la complejidad del problema sugiere la necesidad de fortalecer los mecanismos de planificación intersectorial en las instituciones de planificación nacionales y regionales. En estas instancias deberían cumplirse todas las etapas de coordinación necesarias para garantizar la formulación técnica y la evaluación eficiente de los proyectos. Complementariamente, en el orden regional, se crean unidades administrativas especiales para coordinar la ejecución de las heterogéneas gestiones correspondientes a diversas instituciones, lo cual garantizaría una ade-

cuada articulación entre numerosos organismos de ejecución. En este modelo, la coordinación supone una actitud deliberada por parte de las instituciones, producto de un elevado nivel de concientización entre sus dirigentes principales.

Para que este modelo alcance un nivel de eficacia razonable es preciso que funcione al mismo tiempo un eficiente sistema de planificación operativa, capaz de trazar una trayectoria para las instituciones y en ella definir las metas, las actividades y los insumos que deberán movilizarse coordinadamente con otras instituciones y los programas para alcanzar los objetivos del desarrollo rural integrado.

La experiencia muestra que, a menudo, los mecanismos de coordinación interinstitucional no funcionan porque sus autoridades no conocen, con rigor, qué, cómo y cuándo debería coordinarse la actuación de los diversos organismos para que puedan lograrse los objetivos comunes. La frecuencia con que se presentan situaciones de este tipo ha aconsejado crear concepciones alternativas en que se reconoce, de antemano, que la coordinación interinstitucional, por decisión deliberada de sus responsables, no funciona con rigor, lo que compromete la consecución de los objetivos del desarrollo rural integrado.

En un segundo modelo se concibe que la agricultura —para transformarse en actividad rentable— requiere el suministro simultáneo y eficiente de múltiples servicios y actividades que suponen volúmenes significativos de recursos financieros. Por su importancia, la administración de esos servicios no podría estar en manos de la administración pública agrícola tradicional, sean cuales fueran los propósitos de acción coordinada que se hayan propuesto sus autoridades.

Según esta concepción la agricultura campesina y de los productores pequeños y medianos podría llegar a ser un negocio rentable, pero debe ser administrada profesionalmente, con criterio de eficiencia empresarial, para lo cual la coordinación entre diferentes actividades y servicios es exigencia inherente a la esencia misma de la gestión empresarial y no producto de voluntades individuales. Ella se aplicaría, por ejemplo, en la administración de la compra de la producción, el transporte, el acopio, el almacenamiento, la clasificación, las agroindustrias, la distribución de insumos, la asistencia técnica, la mecaniza-

ción, la distribución para los mercados y el crédito.

Quedarían al margen los servicios de carácter social y permanente que deberían permanecer bajo administración del Estado, como la investigación agronómica, la defensa sanitaria, los programas de reestructuración fundiaria, y las grandes obras de riego.

Para responsabilizarse de la administración integrada de la primera categoría de servicios sería necesario contar con la eficiente acción de empresas cooperativas; si no existieran o fuesen muy débiles, habría que crear empresas estatales de gestión que asumieran la administración integrada directa de las principales actividades y servicios que requieren la agricultura y el progreso material de las familias campesinas (Figueroa, 1977).

Con el tiempo y con su gradual consolidación, las empresas cooperativas podrían dar paso a una privatización posterior con una gestión asociativa.

En este modelo, parte de los posibles excedentes financieros generados en la producción a consecuencia de una eficiente acción empresarial podrían integrar un fondo de desarrollo social rural que se emplearía para complementar los recursos gubernamentales que se captaran para tal finalidad.

El modelo se estructura a base de los siguientes fundamentos:

a) La participación del Estado, tanto para la integración del capital de las empresas como la gestión de sus operaciones, debería traducirse en iniciativas deliberadas de decisión política que pongan de manifiesto su interés por contribuir al desarrollo integral de las sociedades campesinas.

b) Se supone una amplia escala operacional y de administración profesional como garantía de una gestión bien lograda.

c) Por la acción de las empresas estatales de gestión los excedentes generados por la economía campesina se retienen en la zona y se destinan a acelerar el progreso económico y social de los productores.

d) Una escala operacional suficiente crea nuevas condiciones para que la economía campesina penetre con éxito en los ciclos de la transformación agroindustrial, del financiamiento y de la comercialización.

e) La existencia de empresas estatales de gestión torna viable la adopción de algunos componentes del primer modelo institucional, ya que las unidades responsables de la coordinación regional para el desarrollo rural integrado asumirían las funciones de unidades de planificación, delegando a las empresas gran parte de las medidas concretas de ejecución.

En uno y otro modelo se procura perfeccionar la administración del desarrollo rural.

La experiencia de numerosos países con los proyectos de desarrollo rural integrado va imponiendo en forma gradual soluciones eficientes. Mientras tanto, la agricultura capitalista, comercial y empresarial, basada en la mediana y gran propiedad y destinada indistintamente al mercado interno y al externo, moderniza con rapidez su organización y toma del sector privado empresarial moderno nacional o multinacional las técnicas y procedimientos de gestión más eficientes para el logro de sus objetivos económicos y financieros.

Desde hace ya bastante tiempo la gestión de este tipo de agricultura ha dejado de pasar por los ministerios de agricultura. Para atenderla adecuadamente se han creado institutos especializados y departamentos de estudio. Los ministerios de planificación, de finanzas, de economía, de industria y comercio, los bancos de fomento, el banco central, y los consejos interministeriales asumen la conducción directa de los grandes negocios agropecuarios y agroindustriales, considerando, posiblemente, la importancia fundamental que tienen en las relaciones económicas internacionales. El propio sector privado agropecuario, con sus grandes asociaciones y vinculaciones con las empresas multinacionales, ha creado tal capacidad operacional y de gestión, que ha superado toda posibilidad de negociación y discusión con los servicios técnicos de los ministerios de agricultura.

Gran parte de los países viene implantando programas para modernizar la organización de la agricultura. Primero se trató de reestructurar los servicios de investigación agronómica; luego, los de extensión rural; después, los bancos de fomento agrícola, así como las administraciones locales y regionales de los ministerios de agricultura, los servicios de provisión de insumos y de producción de semillas y las patrullas mecanizadas. América Latina procura crear una institu-

cionalidad adecuada a las estructuras y la dinámica actuales de su agricultura. Las organizaciones tradicionales del sector público agrícola ya no sirven al desarrollo de la agricultura empresarial y moderna; y nunca pudieron efectuar un verdadero aporte a la transformación de la agricultura tradicional.

La planificación agrícola como instrumento racionalizador de la gestión del Estado en la agricultura aún no encuentra un marco institucional adecuado. No puede desenvolverse desde los ministerios de agricultura pues, en la generalidad de los países, éstos dejaron ya de controlar los programas y políticas que inciden sobre los procesos principales del desarrollo. Sectores como el crédito, los precios, la tributación, los cambios, el comercio exterior y los subsectores de exportación, como caña de azúcar, café, cacao, carne y granos básicos suelen estar administrados por institutos especializados que se vinculan indirectamente con el ministerio de agricultura, o bien caen en la esfera de influencia de otros ministerios.

La planificación agrícola tampoco puede radicarse en los ministerios de planificación, pues éstos asumen más bien el manejo de los presupuestos y compatibilizan planes sectoriales. En muchos casos, sólo cuentan con un número pequeño de técnicos agrícolas para conducir programas específicos. Podría decirse que la planificación agrícola sigue todavía buscando un ministerio.

Todo ello no implica que los países no tengan claras concepciones y programas sobre las políticas agrarias que interesan a los principales sectores de la producción, la transformación y la comercialización. Siempre se encuentran las instancias correspondientes para articular las decisiones pertinentes, elaborar los datos técnicos esenciales, y conseguir las certificaciones institucionales necesarias, aunque en diversas ocasiones las oficinas de planificación agrícola han reducido sus programas de trabajo y atienden, básicamente, las necesidades de la agricultura empresarial.

Nuevamente se llega a la misma conclusión: tras las políticas agrarias bien conducidas y eficientes desde el punto de vista de sus formuladores se encuentran siempre sectores sociales organizados, fuertes empresarios privados con poder de presión y decisión. Las dependencias del sec-



tor público que velan por tales intereses lucen de manera distinta: sus instalaciones son modernas y su personal técnico y administrativo trasmite una imagen optimista.

Por el contrario, tras los proyectos de desarrollo rural integrado, y de las políticas agrícolas orientadas hacia la agricultura tradicional o bien hacia los consumidores internos, se encuentran por lo general técnicos y autoridades que expresan sensaciones de frustración cotidiana ante el cúmulo de obstáculos que dificultan la ejecución de los programas. No existen fuertes organizaciones sociales representativas de los productores, los consumidores o los trabajadores rurales, que con su acción organizada puedan realmente presionar por la consecución de sus intereses y aspiraciones. La precariedad de condiciones materiales de trabajo que suelen presentar las oficinas públicas que se ocupan de tales programas, y su personal técnico-administrativo, son clara muestra de la situación de la planificación para este tipo de políticas agrícolas.

No obstante, es preciso reconocer que las necesidades y presiones sociales en los ámbitos rural y urbano se intensifican con el correr del tiempo; la conciencia y persistencia de valiosos técnicos nacionales al servicio de este tipo de programas, la actuación sistemática de misiones de expertos internacionales vinculados a instituciones de financiamiento vienen creando, poco a poco, mayor espacio dentro de los gobiernos para la toma de soluciones encaminadas a lograr mejores resultados en este tipo de políticas agrícolas. Por su parte, el crecimiento gradual de los movimientos sociales acelera la cristalización de una mayor conciencia colectiva sobre la necesidad de consolidar las organizaciones sociales de base para apoyar, orientar y acelerar las nuevas políticas de desarrollo social en el ámbito rural.

La confluencia de todos los factores señalados, y de otros que sería extenso relatar, crean en América Latina situaciones diferentes entre los distintos países, razón por la cual huelga destacar el carácter general de las observaciones expuestas y la reconocida importancia de ciertas excepciones. En efecto, en algunos pocos países se observa una actitud deliberada de los gobiernos por dar alta prioridad nacional a las cuestiones del desarrollo social rural.

En esos casos, el sector público, en sus diver-

sas instancias, refleja con su comportamiento la vigencia y legitimidad social de esas directrices.

## 2. Organización institucional y administrativa para el abastecimiento alimentario

¿Qué experiencias podríamos recoger de la práctica dominante en las ciudades de América Latina? ¿Hacia dónde deberíamos orientar la búsqueda de soluciones apropiadas? Sorprende que en muy pocos países de América Latina se hayan experimentado estrategias apropiadas para abordar integralmente el problema del abastecimiento urbano en toda su complejidad. Por consiguiente, tampoco se ha podido estructurar y decantar una institucionalidad específica para manejar la cuestión de los abastecimientos en forma integrada.

Los programas del sector público en el ámbito del abastecimiento se desdoblán en una multiplicidad de gestiones procedentes de diversos ministerios y dependencias provinciales y municipales. Cada uno de los principales componentes del sector privado ha organizado también cámaras, gremios, federaciones y asociaciones diversas con representación nacional y regional. Las únicas representaciones ausentes en este enjambre institucional son las de las familias rurales y urbanas realmente interesadas y protagonistas permanentes del drama que hoy representa la alimentación diaria.

Los de México, donde viene funcionando el sistema alimentario mexicano, y de Colombia, con sus programas de desarrollo rural integrado y de alimentación y nutrición, podrían ser señalados como ejemplos de gobiernos que han elevado a la categoría de política oficial su preocupación por el problema del abastecimiento alimentario.

Brasil con sus programas de desarrollo regional, desarrollo rural integrado, áreas metropolitanas, centrales de abastecimiento, y nutrición, y con la actuación de grandes instituciones como la Companhia Brasileira de Alimentos, la Companhia Brasileira de Armazenamento y la Comissão de Financiamento da Produção parecería ser el país con mayores instrumentos públicos decididos a encontrar soluciones al problema del abastecimiento urbano.

También deberían mencionarse las experiencias de Cuba, Chile, Venezuela, Perú, República Dominicana y algunos países de Centroa-

mérica en que los problemas de crecimiento urbano y del abastecimiento de alimentos han motivado medidas gubernamentales concretas, sobre todo en materia de la nutrición de grupos vulnerables.

Sin embargo, no se advierten iniciativas oficiales por definir y aplicar estrategias coherentes que den solución integral al problema del abastecimiento, y en las que se incorporen directrices para coordinar una diversidad de programas, como los siguientes:

- producción de alimentos;
- racionalización de las cadenas energéticas de los procesos del abastecimiento;
- control sanitario de alimentos;
- saneamiento básico;
- control del uso de los suelos;
- control de la contaminación de aguas de riego y consumo humano;
- fiscalización de pesas y medidas;
- infraestructura de comercialización;
- agroindustrias pequeñas y mediana escala;
- comercio exterior;
- precios y subsidios;
- asentamientos humanos en zonas marginales;
- ingreso y empleo;
- educación sobre nutrición y tecnologías de alimentos;
- comunicaciones masivas para el restablecimiento de hábitos colectivos de consumo;
- desarrollo de la agricultura urbana<sup>6</sup>;
- estímulo a las asociaciones rurales y urbanas para fines de abastecimiento alimentario;
- organización, regulación y control del funcionamiento del comercio minorista de alimentos, las ferias populares, los mercados de abasto en áreas densamente pobladas, los mercados centrales y los supermercados;
- investigación tecnológica en materias relativas a la conservación en frío, transporte, clasificación de productos, envases, preparación doméstica de alimentos y aprovechamiento doméstico integral de alimentos;

<sup>6</sup>Incluye el cultivo de alimentos en zonas urbanas, en huertas domésticas, en las zonas verdes que rodean a las vías férreas, en sitios eriazos, en invernaderos, en escuelas técnicas, en tierras semiurbanas no utilizadas pertenecientes al fisco, a instituciones privadas, o a la iglesia.

- información sobre precios y mercados;
- creación de bancos de informaciones sobre el abastecimiento de alimentos destinados, entre otros objetivos, a racionalizar el transporte y reducir el tránsito de vehículos con alimentos dentro de las propias ciudades (el paseo de los alimentos);
- creación de infraestructuras especiales de comercialización, de fríos, y de almacenes en áreas marginales densamente pobladas;
- almacenamiento, reservas estratégicas y regulación de las existencias de alimentos dentro y entre ciudades.

La casi totalidad de estos programas se viene realizando en casi todos los países a cargo de diversas instituciones de orden nacional, provincial y municipal y también actúan en esta esfera numerosas asociaciones privadas que procuran normalizar sus actividades dentro de los complejos procesos del abastecimiento alimentario.

Si la simple actuación aislada y espontánea de las instituciones públicas y privadas hubiera resuelto el problema del abastecimiento no tendría objeto recalcar la necesidad de definir una estrategia unitaria para coordinar los programas que obran sobre sus componentes principales. Sin embargo, se plantean al respecto diversas preocupaciones: ¿Qué instituciones deberían coordinar los principales programas vinculados al abastecimiento? ¿Deberían situarse en el plano municipal, provincial o nacional? ¿Debería organizarse un sistema de coordinación con una institución nacional, otra provincial y la última municipal, en el centro de la gran ciudad? Si pudiera aceptarse la idea de crear un sistema ¿sería o no conveniente estructurar en cada ciudad de importancia una base técnica para la programación del abastecimiento urbano de alimentos? ¿Cuáles serían los alcances de tal programación?

En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos no han institucionalizado las prácticas de la planificación agrícola como punto de partida para elaborar todas las políticas de desarrollo agropecuario. Tampoco han completado los mecanismos para la planificación agrícola a corto plazo y en muy pocos países se han elaborado sistemáticamente planes operativos anuales. Sin embargo, en algunas de las instituciones especializadas de comercialización y abastecimiento se manejan sistemáticamente compo-

nentes específicos de la programación operativa anual, sobre todo los relativos a existencias reguladoras, estimaciones de cosechas, metas de demanda para ciertos productos, corrientes de transporte, informaciones de precios y balances de comercio exterior.

Pero en ninguna gran ciudad de América Latina existe un equipo técnico habilitado con informaciones para la programación diaria, semanal, mensual, bimensual, semestral y anual del abastecimiento alimentario. Aunque hay equipos técnicos, en múltiples instituciones del orden nacional, provincial o municipal, que recopilan, procesan y programan algunos componentes aislados del proceso, hasta el momento no ha sido posible lograr la programación integrada de los abastecimientos alimentarios para cada uno de los periodos de corto plazo en que se requiere disponer de este tipo de informaciones.

Brasil es uno de los países que en la actuali-

dad dispone de la infraestructura técnica necesaria para cada una de sus 26 ciudades principales. Durante los últimos 15 años desplegó un esfuerzo sistemático por organizar y hacer funcionar, en cada uno de los Estados, las comisiones estatales de planeamiento agrícola, verdaderos equipos interdisciplinarios constituidos, en promedio, por 30 a 50 especialistas en planificación, programación y proyectos para el desarrollo rural.

En los últimos años Colombia ha establecido 20 equipos técnicos interdisciplinarios en cada uno de sus Departamentos. Las unidades regionales de planificación agrícola fueron creadas con carácter permanente. Con decisión política, apoyo financiero y asistencia técnica podrían convertirse en mecanismo esencial para la formulación y ejecución de programas integrados de desarrollo rural y abastecimiento alimentario.

## IV

### Consideraciones finales

Aun con hipótesis muy optimistas de crecimiento económico, es probable que la dinámica poblacional de la región limite las posibilidades de reducir significativamente los actuales márgenes de desocupación y subocupación urbanas a menos que los gobiernos adopten políticas específicas de empleo que comprendan programas concretos para reorientar las corrientes migratorias desde las ciudades hacia las zonas rurales.

Esas perspectivas podrían tornarse realidad cuando los gobiernos decidan reestructurar el espacio rural que rodea a las grandes ciudades y racionalizar la producción de alimentos para el abastecimiento de las poblaciones rurales y urbanas.<sup>7</sup>

Mientras tanto, y por muchos años, las políticas de abastecimiento alimentario deberán es-

tructurarse sobre la base de intensas concentraciones demográficas en un número reducido de ciudades grandes y medias caracterizadas por sus bajos ingresos y enormes necesidades sociales de saneamiento básico, salud, viviendas, educación, consumo y nutrición. En ese contexto es posible prever que en los próximos años los gobiernos necesiten realmente desencadenar y orientar grandes movimientos de opinión para sustentar las bases de la organización social en los espacios urbanos y rurales. Para ello será preciso institucionalizar la práctica gubernamental de conducir, sincrónicamente, los procesos de planificación de las políticas de desarrollo y de capacitación en el contexto de amplios programas de comunicación social.

Esos problemas, por su extrema complejidad, sólo podrán resolverse cuando las comunidades sociales de base, en los ámbitos urbanos y rurales, se multipliquen y presionen orgánicamente por la solución de sus propios problemas. La creciente concientización y organización de las comunidades generará las condiciones nece-

<sup>7</sup>En algunas regiones de Brasil ya se insinúa la aplicación de este tipo de programas. Por ejemplo, las colonias pilotos que se ensayan en las afueras de la ciudad de Curitiba, Estado de Paraná, creadas con el claro propósito de atenuar los procesos migratorios.

sarias para que en el futuro los gobiernos puedan formular y ejecutar programas específicos que permitan el funcionamiento de verdaderos corredores de alimentación en que se ligen los principales centros de producción y consumo. Programas como el expuesto podrían ser esenciales para minimizar el costo social de una alimentación nutricional supervisada para millones de habitantes en las áreas rurales y centros urbanos.<sup>8</sup> Permitirán, a su vez, organizar la gestión de las diversas instituciones públicas y privadas en todas las etapas intermedias del proceso de comercialización y unificar en nuevas estrategias, de acción integrada, los diferentes elementos que configuran el problema del abastecimiento alimentario.

En un futuro próximo, los pilares esenciales para el funcionamiento de las nuevas políticas de abastecimiento alimentario serán, naturalmente, los gobiernos, las empresas privadas y las comunidades sociales organizadas. En este contexto, la tecnocracia especializada en programas y proyectos alimentarios podrán cumplir un papel de gran significación social; su actuación será esencial para eliminar los puntos neurálgicos del proceso de decisión en materia alimentaria. En el plano estadual o regional, y en las propias ciudades principales, las secretarías de planificación deberían coordinar los procesos fundamentales

relativos a la programación para el desarrollo rural y los abastecimientos alimentarios urbanos.

Podrá o no concordarse en que el tema del abastecimiento alimentario sea, necesariamente, el centro de los estudios relativos a las interrelaciones urbano-rurales en América Latina, pero debe aceptarse la fuerza de un hecho singular: el pueblo, en la búsqueda de soluciones para sus problemas diarios de alimentación, irá consolidando sus propios caminos de organización.

Al profundizar en el conocimiento del tema surgirán interpretaciones teóricas que ayudarán a comprender la historicidad de las relaciones rural-urbanas y los lazos entre los múltiples componentes que determinan la estructura y la dinámica de esas relaciones. Sin embargo, no debiera descuidarse el estudio de la singularidad que caracteriza a los procesos de organización institucional y administrativa de cada país. La mayor preocupación por los aspectos prácticos quizá ayude a definir mejor la tarea intelectual centrándola en lo posible, en temas que permitan llegar a soluciones concretas.

Desde esta perspectiva se plantea, como un nuevo desafío para las principales ciudades de América Latina, concebir, formular y ejecutar programas de inversión de largo plazo para resolver, integradamente, los problemas del desarrollo rural, de la producción y del abastecimiento alimentario.

### Bibliografía

- Borgstrom, G. (1974): El precio del tractor. *Ceres*, N° 42. Noviembre-diciembre.
- Coelho C. y C. Cavalini (1981): *Produção e comercialização de alimentos básicos*. São Paulo: IPE-USP.
- DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo) (1977): *Comercialización de alimentos*. Lima.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1977): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1976*. Roma.
- \_\_\_\_\_ (1981): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1980*. Roma.
- \_\_\_\_\_ (1982): *Situación alimentaria y nutricional de América Latina*. Día Mundial de la Alimentación, 16 de octubre de 1982.
- Figueroa L. Manuel (1977): *O problema agrario no Nordeste do Brasil: análise e proposições*. São Paulo: Ed. Hucitec.
- PROCADES (Proyecto Regional de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural) (1981): *Transnacionales y alimentación: el sistema agroalimentario internacional y las empresas transnacionales*. Santiago de Chile: CEPAL. [Documento de trabajo preparado por el Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA)].
- SEA (Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana) (1977): *Plan operativo anual*. Santo Domingo.
- U.S. Department of Agriculture (1980): *Report and recommendations on organic farming*. Washington: U.S. Government Printing Office.

<sup>8</sup>Esta idea se basa en una experiencia realizada en Brasil durante el decenio de 1970: los corredores de exportación, por los cuales todas las instituciones públicas y privadas interesadas en maximizar las exportaciones unificaron esfuerzos y crearon mecanismos específicos para coordinar su acción.