

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, DICIEMBRE DE 1985

SUMARIO

Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena. <i>Jorge Eduardo Navarrete</i>	7
Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio? <i>Guillermo O'Donnell</i>	27
Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa. <i>Robert Devlin</i>	35
La deuda externa de los países latinoamericanos. <i>Raúl Prebisch</i>	55
América Latina y la integración: opciones frente a la crisis. <i>Guillermo Maldonado Lince</i>	57
Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI. <i>Jorge Torres Zorrilla y Eduardo Gana</i>	73
Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo. <i>Fabio R. Fiallo</i>	83
Las fallas del mercado de capitales. <i>Eduardo Sarmiento P.</i>	103
La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia. <i>División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO</i>	125
El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo. <i>Carlo Secchi</i>	139
25 años del Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Felipe Herrera</i>	151
Algunas intervenciones realizadas en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985)	161

La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia

*División
Agrícola Conjunta
CEPAL/FAO*

Lograr un panorama general de la agricultura latinoamericana es una tarea complicada por la diversidad de situaciones nacionales, que se traduce en diferencias importantes en sus agriculturas. Sin embargo, son comunes a casi todos los países aspectos importantes de la estructura y transformación agrarias en las últimas décadas, lo que hace posible configurar un panorama de conjunto que, sin llegar a generalizaciones excesivas, ilustre sobre la situación y perspectivas de la agricultura regional.

La primera parte examina las transformaciones y tendencias de la agricultura regional, a partir de la rápida penetración de las relaciones capitalistas de producción y la formación de los dos tipos predominantes de estructura: la empresarial y la campesina. Analiza asimismo los diversos aspectos vinculados con la evolución del producto interno bruto agrícola de la región y apunta las consecuencias que han provocado en el ámbito sectorial tanto la crisis actual como las políticas aplicadas para enfrentarla.

La segunda parte señala los lineamientos de una estrategia orientada a alcanzar los objetivos principales de la erradicación de la pobreza rural y la reducción de la vulnerabilidad externa en materia alimentaria. Dichos objetivos constituyen una parte integral de la aspiración de alcanzar la seguridad alimentaria, que consiste en asegurar la producción de los alimentos necesarios, su flujo estable y el acceso a ellos por toda la población. Después de caracterizar las principales políticas que deberían aplicarse para encaminarse hacia los objetivos mencionados, el artículo concluye subrayando el papel del Estado y la necesaria creación de un marco democrático y participativo.

I

Transformaciones y tendencias

1. *La transformación de la estructura agraria*

Al describir los cambios en la estructura agraria destacan los registrados en la distribución de la población, en la estructura de la producción y en la fuerza de trabajo.

Entre 1950 y 1980 la población urbana latinoamericana creció tres veces más que la rural; de ahí que el 63% de la población total sea actualmente urbana, frente al 43% en 1950. Ha habido así un tránsito paulatino de una sociedad eminentemente rural a otra predominantemente urbana. La estructura productiva global también se ha modificado: la participación de la industria en el producto interno bruto regional subió seis puntos entre 1950 y 1980, en tanto que el aporte de la agricultura bajó en diez puntos en el mismo período. Los servicios elevaron su contribución en cuatro puntos en tanto que la minería y la construcción mantenían su aporte relativamente estable.

Los cambios en la distribución espacial de la población y en la estructura productiva han tenido repercusiones de gran trascendencia sobre el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana y rural. En 1950 la población económicamente activa en la agricultura representaba 54% de la total; en 1980 esa relación había bajado al 30%.

La integración progresiva de la agricultura en el desarrollo general y la mayor interdependencia sectorial han modificado a fondo las relaciones urbano-rurales, que se han vuelto más estrechas, diversificadas y fluidas en lo económico y en lo social. Las dificultades y las formas en que se han resuelto los conflictos entre los principales segmentos de las fuerzas productivas agrícolas, al influjo de la penetración de las relaciones capitalistas de producción, han contribuido a generar los cambios ocurridos en la estructura productiva agrícola.

En los decenios pasados, la industria tenía que ser estimulada y protegida; ello no favoreció la evolución de la agricultura la que, a pesar de todo, cumplió una función notable: contribuyó de modo importante al crecimiento industrial, mediante la transferencia de recursos y el aporte

de divisas, y la provisión de alimentos y de fuerza de trabajo baratos. En numerosos países latinoamericanos la agricultura todavía tiene importancia y, aunque en menor grado, sigue proporcionando la base de sustentación para el proceso de diversificación productiva. En los demás países, el complejo urbano-industrial genera y controla actualmente el grueso del excedente real o potencial de la economía nacional, siendo de escasa importancia el aporte de la agricultura al proceso global de acumulación.

La metropolización y la urbanización, la industrialización y la transnacionalización, el desarrollo de los mercados financieros, la expansión de los mercados internos y de la sociedad de consumo, están en el trasfondo del proceso de modernización de la agricultura latinoamericana. La acelerada penetración de las relaciones capitalistas de producción alteró la vieja dicotomía entre latifundio y minifundio, reemplazándola por otros dos tipos de estructuras bien diferenciadas —la empresarial y la campesina— y reforzando su integración dentro del funcionamiento y evolución del conjunto de la economía.

La hacienda, núcleo ordenador secular de la estructura productiva, perdió validez sociopolítica y económica, lo que facilitó la evolución de la economía patronal hacia la forma capitalista. Al modificarse las relaciones sociales y laborales, la economía campesina se vio sometida a procesos de descomposición, diferenciación y recomposición o refuncionamiento, cuyas formas, alcances, profundidad y momentos han variado según los países y al interior de ellos, y se mantienen vigentes en gran parte de América Latina.

El Estado cumplió un papel determinante en las formas de resolver las tensiones que surgieron entre la economía patronal agrícola y la industria naciente —generadas por la extracción del excedente agrícola— y que sentaron las bases para el desarrollo agroindustrial. Parte de esas tensiones fueron absorbidas en la resolución de los conflictos entre las economías patronal y campesina.

La expansión de los mercados internos influyó también en las transformaciones agrarias; la agricultura se vio envuelta en corrientes mercantiles crecientes, tanto de los alimentos que producía como de los insumos energéticos, biológicos e industriales que necesitaba para produ-

cirlos. Los procesos de urbanización e industrialización implicaron un mayor intercambio sectorial, la expansión de los mercados agrícolas y una monetarización intensa. Esta última estimuló el pago de estipendios por el trabajo agrícola, los que contribuyeron a modificar el estilo de vida rural, al adoptarse en forma generalizada valores y hábitos propios del mundo urbano.

Han sido muy variadas las formas en que el capital industrial y el comercial se han articulado con la economía empresarial agrícola. Sus expresiones más relevantes son la modernización productiva y la adopción de los patrones tecnológicos correspondientes en la agricultura, su penetración profunda en las líneas de producción más dinámicas, con lo cual las unidades agrícolas han perdido parcial o totalmente el control sobre la producción y el mercadeo, y su preferencia por las zonas de mayor potencial productivo.

En la mayoría de los países latinoamericanos ha habido un acentuado proceso de industrialización de la agricultura. Se ha elevado sostenidamente la participación de la agroindustria en el producto interno bruto agrícola, siendo la rama de mayor desarrollo la de los alimentos. Ese crecimiento ha implicado el establecimiento y consolidación de eslabones en la cadena agroindustrial, así como la expansión de sus ramificaciones y derivaciones. Tanto los eslabonamientos vinculados con la producción de insumos para la agricultura, como los relacionados con la transformación de los productos del sector, han repercutido sobre las bases productivas y sociales de la agricultura, y han determinado así una mayor interdependencia entre ésta y la industria. La agricultura se ha visto obligada a reaccionar en condiciones distintas que en el pasado para satisfacer la demanda de insumos para una industrialización ulterior. La industria se ha convertido en mercado viable y seguro para numerosos cultivos y productos pecuarios y ha estimulado el desarrollo de algunas líneas de producción cuyo dinamismo depende de la transformación agroindustrial.

Data de antiguo la vinculación de las empresas transnacionales y de otros inversionistas privados extranjeros con la agroindustria latinoamericana. Su participación varía entre una y tres quintas partes del capital social pagado en las ramas de molinería, aceites y grasas, chocolates y

confites, y carnes y lácteos, e implica diversos grados de intervención y dominio en la producción de esas agroindustrias; en consecuencia, influyen poderosamente en el desenvolvimiento de la agricultura y de la economía alimentaria de los países, influencia que se irradia al conjunto de la economía y de la sociedad latinoamericanas.

La economía empresarial agrícola responde a un ambiente económico propicio para las inversiones y para obtener una mayor rentabilidad cuando lo crea el Estado y aprovecha rápida y eficientemente las tecnologías bioquímicas y mecánicas.

Las unidades productivas presentan heterogéneas características; sin embargo, simplificando, se pueden diferenciar tres tipos: i) las grandes empresas agrícolas modernas que constituyen su núcleo y se caracterizan por la alta densidad de medios modernos de producción por hombre ocupado y por la vigencia plena de relaciones salariales en la contratación de la fuerza de trabajo; ii) las grandes empresas agrícolas en proceso de modernización, caracterizadas por la explotación extensiva de la tierra, por una baja densidad de medios modernos de producción por hombre ocupado, por el uso conjunto de fuerza motriz mecánica y de tracción animal —con predominio de la segunda—, por la preferencia por líneas de producción de demanda poco intensa y por relaciones laborales en transición, y iii) las empresas agrícolas medianas que se asimilan a uno u otro de los primeros dos grupos descritos. Aportan entre un tercio y la mitad de los incrementos anuales de producción y son selectivas en lo que producen.

El crecimiento agrícola sin desarrollo social rural ha profundizado diferencias entre la economía empresarial y la campesina, la que se caracteriza por la necesidad de asegurar la sobrevivencia del núcleo familiar y la reproducción de sus integrantes con la explotación de la tierra con que cuenta y con los ingresos que percibe en los mercados laborales.

La expansión de las relaciones capitalistas de producción en el agro latinoamericano no se ha traducido en la proletarianización generalizada de la fuerza de trabajo rural: predomina el campesino semiproletario, que no se ha desvinculado de sus medios de producción ni de su economía familiar de subsistencia, pero que participa esta-

cionalmente en los mercados de trabajo. La semi-proletarianización le permite soportar un salario inferior al de los costos de mantención y de reproducción de su fuerza de trabajo. Fruto de ello es la extrema pobreza en que vive alto porcentaje de la población rural. La fuerza de trabajo agrícola que no encuentra otra ocupación se refugia en la economía campesina, aunque con niveles decrecientes de productividad e ingreso.

El campesino se ha visto obligado a orientar su producción progresivamente a los mercados y a comprar lo que antes producía o a adquirir nuevos bienes manufacturados. Por lo tanto, su reproducción depende cada vez más de sus vinculaciones con el mercado, lo que acentúa las diferencias dentro de la propia economía campesina y la hace sufrir la competencia con la economía empresarial y con las importaciones subvencionadas de alimentos.

Pueden distinguirse dos grandes tipos de unidades productivas en la economía campesina: i) las empresas familiares tecnificadas que forman un núcleo importante, pero pequeño, y cuyo desarrollo ha estado vinculado estrechamente con la penetración del capital industrial y comercial en la agricultura; y ii) un vasto número de unidades de subsistencia o infrasubsistencia, dedicadas a la producción tradicional de alimentos básicos, en que el trabajo humano es casi la única fuente de energía y que están sometidas a un proceso intenso de descomposición o se mantienen apenas en condiciones estacionarias.

Las transformaciones ocurridas han modificado no sólo la estructura productiva agrícola, sino que toda la sociedad rural; junto con los empresarios agrícolas y el campesinado, con sus respectivas diferenciaciones, ha surgido un conjunto importante de tecnócratas, administradores, comerciantes e intermediarios, que forman un verdadero sector rural intermedio que responde a la expansión económica de la agricultura y se ramifica y distribuye en la trama productiva actual.

Por efecto de la distinta evolución de los segmentos empresarial, campesino e intermedio en la mayoría de los países no ha disminuido la pobreza rural, sino que persiste e incluso aumenta. Entre las causas directas de ese fenómeno destacan: la insuficiente producción individual, fruto de la defectuosa estructura de tenencia de

la tierra y de la atomización de la propiedad campesina, que agravan las restricciones derivadas de factores físicos y hacen que la explotación económica del predio no sea viable; los cambios en los niveles de ocupación y en la naturaleza del empleo agrícola resultantes del reemplazo del trabajo permanente por el temporal; el acelerado crecimiento vegetativo de la población rural; la migración, que contribuye a modificar la estructura por edades —mayor peso relativo de niños y ancianos— y a reducir la productividad; y la insuficiente dotación de bienes y servicios públicos y privados para atender las necesidades mínimas de la población, a la que no bastan para el sustento su propia producción, el intercambio que hace de ella y el monto de su salario.

Entre 1970 y 1981 la población agrícola de América Latina aumentó en 8 millones de personas, de los cuales 5 millones lo hicieron dentro de la agricultura campesina: 4 millones pueden calificarse como productores y 1 millón serían trabajadores sin tierra. Estimaciones sustentadas en 16 estudios de casos permiten concluir que alrededor del 60% de la población rural de América Latina vive en condiciones de pobreza —unos 65 millones de personas, de los cuales 35 millones pueden ser considerados indigentes— frente a una cuarta parte de la población urbana —alrededor de 55 millones de personas— que viven en condiciones de pobreza. Los indicadores disponibles señalan que ni el desarrollo urbano-industrial, ni la reestructuración agraria, ni los mecanismos de transferencias de bienes y servicios públicos y privados, han logrado que se reduzca el número real de pobres rurales, que en muchos países estaría aumentando.

Los progresos alcanzados por la reforma agraria en la región han sido de naturaleza conceptual y administrativo-institucional, más que de orden económico y social. Las expropiaciones apenas alcanzaron el 15% del potencial de tierras expropiables y los beneficiarios de la reforma agraria representan aproximadamente el 22% del total de ellos. Muy poco se ha avanzado en la solución del problema de los cientos de miles de campesinos con o sin tierras que no fueron incluidos entre los que se beneficiaron de los cambios en la tenencia de la tierra.

En pocos países la reforma agraria modificó sustancialmente el régimen de tenencia de la tie-

rra; sus logros principales han consistido en reducir sustancialmente el número de latifundios. Sus resultados sobre el empleo, el ingreso, la productividad y la producción no han sido significativos. En cuanto a lo político y social no caben dudas respecto a la relevancia histórica de este proceso. No se dispone de análisis sistemáticos que esclarezcan respecto a la trascendencia de los cambios estructurales sobre la evolución reciente de las agriculturas nacionales. Juicios de valor esgrimidos y argumentos contradictorios mantienen vivos los interrogantes respecto a los verdaderos alcances económicos, sociales, políticos y culturales de los procesos de reforma agraria en América Latina.

2. Tendencias principales de la economía agraria

El producto interno bruto agrícola regional, según cuentas nacionales y cifras globales de la CEPAL, creció a 3.3% por año entre 1950 y 1980. En el decenio de 1970 registró un 3.2% anual. A partir de 1981 el ajuste recesivo resultante de la crisis del endeudamiento externo no ha dejado de influir sobre la producción agrícola que, con todo, creció al 1.6% anual entre 1981 y 1984, frente a una baja del orden del 0.4% anual registrada por el producto interno bruto global de América Latina. En 1984, ese producto global se elevó al 2.6% en tanto que el producto agrícola registraba un 3.4%. La producción agrícola por habitante en 1985 es inferior en una tercera parte a la de 1980 y se acerca a la de 1977.

La producción de cuatro grupos vegetales creció el decenio pasado con celeridad mayor que la población: las oleaginosas, las hortalizas, las frutas y los sacáridos. Entre los pecuarios figuran la carne de ave y de cerdo, los huevos y la leche. Crecieron menos que la población los cereales, las bebidas estimulantes, las leguminosas secas y la carne bovina. Disminuyó la producción de raíces y tubérculos y de fibras vegetales, excluido el algodón. Entre 1980 y 1984, en cambio, los ritmos de producción más elevados correspondieron a caña de azúcar, cereales, oleaginosas, leguminosas, raíces y tubérculos, seguidos por carne de aves y huevos, en tanto que las producciones de hortalizas y frutas perdieron impulso.

En el decenio de 1960 se debió a la expansión de la superficie dos tercios del aumento de la cosecha y a la elevación de los rendimientos el tercio restante. En el decenio siguiente tres quintas partes provinieron de una mayor superficie y dos quintas de un mejor rendimiento. Los ritmos de crecimiento tienden a aproximarse: el área cosechada creció al 1.7% por año y los rendimientos al 1.4% anual. Esa tendencia se habría mantenido durante 1981-1983. En 1984 el aumento de la producción parece provenir en lo esencial de la expansión de la superficie cosechada.

Ha sido posible aumentar la capacidad física de producción gracias al progreso técnico aplicado. Este ha variado según las características de cada unidad productora y de cada línea de producción, según las exigencias de insumos técnicos y la importancia del conjunto tecnológico adoptado a juzgar por el número de componentes y por el grado de interdependencia entre ellos. Ese progreso fue diferente, además, según los agentes económicos que lo introdujeron y aplicaron y según el estímulo proveniente del mercado.

El consumo regional de fertilizantes subió de 3.6 a 6.8 millones de toneladas de NPK entre 1970 y 1980 (un aumento de 8.5% al año). El consumo de fertilizantes decayó en 13% entre 1980 y 1983 por efecto tanto de la baja de los precios como de la caída de las importaciones. La relación entre importación y consumo, que a mediados del decenio de 1970 era del 56%, bajó a 44% en 1983, gracias al gran aumento de la producción regional, sobre todo de abonos nitrogenados. La región es deficitaria en abonos potásicos; su coeficiente de autosuficiencia en fosfatos llegó al 70% y al 73% en nitrogenados.

Entre 1970 y 1980, el consumo de plaguicidas se elevó de 77 a 136 millones de toneladas de ingrediente activo, lo que corresponde a una tasa de incremento del 8.4% anual. A los plaguicidas corresponde el 49% del consumo de plaguicidas, a los fungicidas el 24% y a los herbicidas el 27% restante. Crecieron con mayor intensidad los herbicidas (13.9%) y los insecticidas (9.1%) que los fungicidas (8%).

La mecanización ha sido la condición determinante de la expansión del área cultivada y ha fomentado la elevación de los rendimientos. El

número de tractores subió de 615 000 a 880 000 entre 1970 y 1980 y llegó a 930 000 en 1983.

En el gasto privado de operación y formación de capital han influido fuertemente las innovaciones mecánicas, químicas y biológicas. El primero creció al 5% por año entre 1960 y 1980, y el segundo en 4.1%.

Tres grupos de medidas de política estimularon las inversiones en la agricultura: i) las de abaratamiento del capital con créditos a interés muchas veces subvencionado; las rebajas preferenciales de aranceles a las importaciones de maquinarias e insumos agroquímicos, o su venta por parte del Estado a precios subvencionados; ii) la construcción, ampliación y diversificación de la infraestructura fuera del predio, y iii) los programas de asistencia técnica a la producción y comercialización internas, a la exportación, al fomento de determinados cultivos considerados prioritarios para la expansión de la agroindustria, y a la ampliación de la frontera agrícola.

Las inversiones en agricultura realizadas por el Estado tuvieron el propósito de fomentar, orientar y facilitar la inversión privada. Aproximadamente 10% del crecimiento de la producción agrícola latinoamericana registrado entre 1950 y 1980 se debería al efecto de los estímulos de diversa índole generados por la inversión pública agrícola. Se ha elevado en forma sostenida la relación entre el monto del crédito agrícola y el producto interno bruto del sector: de casi 35% en 1965 a 40% en 1970 y más de 60% a fines del decenio de 1970. La relación entre el crédito agrícola y el crédito total fue de 13% en 1965, 16% en 1970 y casi el 20% en 1980. El aumento de ambas relaciones refleja un proceso de endeudamiento y dependencia progresivos de la economía empresarial agrícola.

Han variado ligeramente las características de concentración, dependencia y vulnerabilidad de las exportaciones latinoamericanas. Nueve productos representan el 80% de lo que se exporta, dirigidos principalmente a los países desarrollados; el comercio intrarregional absorbe apenas 10% de las exportaciones, pese a los esfuerzos de los sistemas de integración.

Las exportaciones agrícolas (en volumen) de los países latinoamericanos crecieron en 2.8% anual entre 1950 y 1970; 1.7% entre 1970 y 1980 y 0.9% entre 1979 y 1983. La fracción exportada

respecto al total bajó de casi 19% a 17.0% entre 1970 y 1983. Crecieron más rápidamente las exportaciones de oleaginosas, trigo, tabaco, té y frutas.

Los volúmenes importados por los países latinoamericanos representan alrededor del 12% del abastecimiento regional de productos agrícolas; aumentaron al 10.4% anual en el decenio de 1970, frente al 4.1% de la década anterior. Esa aceleración se debió al trigo, el maíz, el sorgo, los aceites vegetales, los productos lácteos, el frejol y el azúcar. Entre 1980 y 1983 los volúmenes importados disminuyeron al 3.4% por año.

El valor en dólares corrientes de las exportaciones agrícolas se elevó de 6 800 a 23 100 millones entre 1969-1971 y 1977-1979. El valor de las importaciones aumentó de 1 700 a 6 700 millones de dólares, en el mismo período. El saldo a favor de la región subió, por lo tanto, de 5 100 a 16 400 millones de dólares corrientes. En 1981 las exportaciones agrícolas sumaron 31 200 millones de dólares; bajaron a 27 600 en 1982 y volvieron a subir a 29 900 millones en 1983. Por su parte, las importaciones alcanzaron 14 500 millones en 1981 y bajaron a 11 500 y 11 800 millones en 1982 y 1983, respectivamente. En los años de crisis, el saldo favorable no sólo se mantuvo sino que aumentó ligeramente, debido a la fuerte reducción de las importaciones.

Entre 1950 y 1980, la producción regional de alimentos por habitante creció al 1.0% anual, mientras la agrícola por habitante lo hacía al 0.7%. En el mismo período, el consumo aparente de alimentos por habitante aumentó al 1.1% por año, ritmo superior al de la producción y que ha sido posible satisfacer gracias a las importaciones. Entre 1980 y 1984 la producción regional de alimentos por habitante bajó en 0.6% por año y el consumo aparente alimenticio creció apenas en 0.5% anual.

Por efecto de los cambios ocurridos en los precios relativos, a causa, entre otros factores, de las transformaciones estructurales de las economías nacionales y la expansión diferenciada consiguiente de la demanda, las repercusiones de los procesos inflacionarios, las variaciones en la corriente de suministros y en los precios internacionales, y la tendencia al consumo creciente de alimentos industrializados, ha encarecido en muchos países la canasta media de alimentos con respecto al alza del costo de la vida. Por ello ha

aumentado la participación del gasto en alimentación en el gasto familiar total, incremento que ha sido mayor en los estratos de población de ingresos bajos que comprenden al 60% de los hogares.

Ese encarecimiento ha disminuido la cantidad y alterado la composición de los alimentos consumidos, en desmedro de la dieta alimenticia. Ha bajado el consumo de los estratos de población de ingresos bajos en calidad y cantidad y se ha vuelto menos diversificado. Ha bajado el consumo por personas de productos lácteos, carne bovina, leguminosas secas, hortalizas, aceites y grasas y algunos derivados del trigo; ha aumentado el de huevos, carne de aves, frutas y azúcar, esto último por el mayor consumo de bebidas gaseosas. Se han iniciado así cambios en los hábitos de consumo de alimentos que podrían consolidarse.

En los estratos de población de ingresos medios y altos de muchos países latinoamericanos ha aumentado también la proporción del gasto destinada a alimentación, incremento acompañado por cambios en sus hábitos de consumo, que se han diversificado y enriquecido. Datos estadísticos muestran esa distinta evolución de los patrones de consumo y que los estratos de población más afectados por la insuficiencia alimentaria son los que gastan en alimentos más del 50% de su ingreso familiar.

Varias causas explican el aumento de la dependencia alimentaria, sobre todo de cereales, lácteos, aceites vegetales y semillas oleaginosas; tienen que ver, entre otros factores, con el potencial productivo y su grado de aprovechamiento; con cambios en la estructura productiva, en la composición de lo producido y en la participación de las importaciones en el abastecimiento interno; con la relación entre los precios internos e internacionales de cada producto y con el desarrollo agroindustrial alcanzado por cada país. De otro lado, debido a que año a año se han aplicado medidas de corto plazo para enfrentar situaciones de emergencia, se ha llegado a configurar una política implícita de largo plazo de importaciones baratas, que ha incidido negativamente en la evolución de la producción nacional. En otros casos y aplicando la teoría de las ventajas comparadas, se adoptó explícitamente una política de aumento de la dependencia alimentaria, política

que se ha interrumpido o está siendo revisada en función de las consecuencias de la crisis y los correspondientes programas de ajuste.

3. *El impacto de la crisis: percepciones iniciales*

Sin desconocer las conquistas logradas en lo productivo, resulta insatisfactorio el balance que dejan las transformaciones agrarias y las tendencias pasadas, por las persistentes debilidades estructurales, como el subempleo, la defectuosa distribución del ingreso y la pobreza rural. La crisis del endeudamiento externo y los programas de reajuste adoptados a partir de 1981 han tenido graves efectos sobre la agricultura: han deteriorado su capacidad productiva, deprimido el producto y el empleo, y menoscabado las condiciones generales de vida en el campo.

Los programas de ajuste han combinado diversas políticas de reducción de gastos y de cambios en su composición según el carácter del desequilibrio externo, que comprenden las restricciones fiscales, monetarias y de ingresos, las devaluaciones, los cambios en los aranceles y la promoción de las exportaciones. Expresión común de la crisis y de los programas de ajuste y renegociación de deudas han sido la contracción de la producción, el aumento del desempleo y del subempleo, la caída del salario real, la expansión de los servicios informales, la reducción de los gastos públicos con fines sociales y las restricciones de divisas para importar bienes y servicios.

Hasta 1981 la política agrícola se ceñía a un patrón más o menos común, compuesto en lo principal por un conjunto de instrumentos de política económica que orientaban, regulaban y estimulaban la producción, complementados con programas y servicios gubernamentales. El ajuste recesivo ha desarticulado la funcionalidad de esa política, al debilitarla o desmembrarla.

La gestión macroeconómica reciente ha repercutido de distinta manera sobre los productores agrícolas. Alteró el ambiente económico en que funcionaba la economía empresarial agrícola, mermando su rentabilidad, lo que explica el lento ritmo de aumento de la producción agrícola regional en 1982 y 1983. En cambio, por las características y la racionalidad económicas pro-

pias de la agricultura campesina, cabe suponer que ésta continuó produciendo y aportando al abastecimiento de alimentos básicos siguiendo sus tendencias de largo plazo. A ello se debería que, en general, el grueso de la producción de alimentos básicos de consumo popular no haya disminuido en gran proporción. La contracción de la economía empresarial deprimió los mercados laborales rurales y aumentó el desempleo y la pobreza rural.

La contracción del gasto público ha perjudicado los programas destinados a reformar la estructura productiva y el desarrollo rural integrado, así como los servicios públicos agrícolas, incluido el crédito oficial, ya que se han exacerbado los conflictos por los recursos fiscales y ha cundido la disparidad entre los volúmenes originalmente asignados y los efectivamente transferidos. La adopción de medidas de austeridad fiscal ha estado acompañada de una fiscalización más rígida de la administración pública agrícola y se ha dado preferencia al logro de metas financieras, desestimando los resultados económicos reales de la agricultura o los objetivos sociales rurales.

En esas circunstancias la recuperación agrícola será tarea ardua y compleja, pero factible. El simple hecho de que los niveles de la producción sean bastante inferiores a sus toques máximos previos, indica que se puede lograr la expansión requerida. A ello se suma el amplio potencial agrícola latinoamericano que no está plenamente aprovechado.

La crisis inmediata de producción que enfrenta la agricultura regional se origina en el costo de los recursos financieros requeridos, la aguda escasez de divisas para importar los insumos técnicos indispensables, la contracción de la demanda interna de alimentos, resultante del ajuste recesivo, y las dificultades de acceso a los mercados internacionales. La libertad de manobra que cada país tenga respecto a estas limitaciones definirá la velocidad de su recuperación agrícola y su posterior expansión.

La contracción reciente del volumen de importaciones tanto de alimentos como de insumos técnicos podría hacer creer que se invertirá la tendencia al aumento sostenido de la dependencia alimentaria y técnica de la agricultura latinoamericana. De otro lado, cabe tener presente el

marcado interés de los países desarrollados en mantener, ampliar o conseguir nuevos mercados para sus producciones exportables, lo que chocará con los esfuerzos nacionales por sustituir importaciones.

En algunos países, a partir de 1984, ha empezado a aumentar el volumen del crédito agrícola oficial y a restablecerse los precios de garantía para productos seleccionados. Ambos hechos

trasuntan estrategias nacionales de recuperación en que se está dando alta prelación a la agricultura, por sus posibilidades de generación de divisas, por su trascendental función en el mejoramiento y estabilidad de la oferta interna de alimentos, por su importancia para la agroindustria y por su papel en aplacar las tensiones rurales derivadas de la acumulación de necesidades básicas insatisfechas.

II

Lineamientos de estrategia

1. Principales objetivos

Una alternativa de estrategia a la aceptación pasiva de las tendencias indicadas en la diagnosis implica dar prioridad máxima a dos grandes objetivos: la erradicación de la pobreza rural y la reducción de la vulnerabilidad externa en materia alimentaria. La erradicación de la pobreza rural no es sino la expresión, en un ámbito específico, del objetivo nacional de erradicación de la pobreza en sus diversas manifestaciones. La magnitud, localización y determinantes de la pobreza rural son, a estas alturas, suficientemente conocidos como para pensar que ésta no podrá desaparecer en plazos aceptables sin una acción decisiva del Estado. Del mismo modo la reducción significativa de la vulnerabilidad externa, en renglones y procesos de la producción agropecuaria vitales desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas, es objetivo que se vincula directamente con las condiciones de incorporación a la economía internacional y, en ese sentido, no es más que un aspecto sectorial de un objetivo más general, cual es la búsqueda de la autonomía en el desarrollo. Sin embargo, por tratarse de la satisfacción de necesidades básicas, en este caso la reducción de la vulnerabilidad externa, adquiere particular importancia.

Los dos objetivos constituyen parte integral de otra meta que trasciende el ámbito estricto de la política agrícola y compromete al conjunto de la estrategia de desarrollo. Esta es la búsqueda de la seguridad alimentaria, definida recientemente

por la FAO como la seguridad de que las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten. La seguridad alimentaria debería tener tres propósitos: asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos, y garantizar el acceso a ellos por parte de quienes los necesitan.

Puesto en otros términos, se trata de avanzar en la constitución de sistemas alimentarios nacionales —entendidos como el conjunto de relaciones socioeconómicas desde el proceso de producción primaria hasta el consumo final de alimentos— que se caracterizan por los atributos siguientes: i) ser *suficientes*: generar una oferta interna de alimentos cuyo volumen y composición permitan satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso u otros, no pueden traducirlas en una demanda de mercado; ii) ser *estables*: disponer de mecanismos que neutralicen las fluctuaciones cíclicas en los volúmenes de producción y en los precios, en particular de aquellos productos que constituyen componentes importantes de la dieta de los sectores mayoritarios; iii) ser *autónomos*: reducir a un mínimo la vulnerabilidad en el logro de la suficiencia y de la estabilidad en la oferta interna en relación con fenómenos generados en el mercado externo; iv) ser *sostenibles a largo plazo*: el logro de las condiciones de suficiencia, estabilidad y autonomía no debe hacerse a costa de una explotación tal de los

recursos naturales (renovables y no renovables) que haga imposible mantener esas condiciones a largo plazo y, v) por último y, principalmente, ser *equitativos*, concepto que, por su propia naturaleza, es necesariamente esquivo; sin embargo, en el actual contexto de los países de la región una definición aceptable sería aquella que pretenda asegurar el logro universal de los mínimos nutritivos indispensables e impedir que el consumo de alimentos suntuarios por parte de determinados sectores implique el deterioro de uno o más de los cinco atributos mencionados.

2. Los principales procesos de una alternativa de estrategia

Para alcanzar los objetivos planteados, el conjunto de las políticas orientadas al sector agropecuario deberá encaminarse a gestar y sostener una evolución que se caracterice por los procesos siguientes:

i) *Atenuación de la heterogeneidad productiva del sector agropecuario.* En la mayoría de los países de la región, esto implica un proceso de modernización y fortalecimiento de la economía campesina, para asegurar que el acceso a los recursos productivos (tierra, agua, insumos e implementos) se dé en magnitudes y condiciones que permitan, al menos, la satisfacción de las necesidades básicas y el control autónomo de los procesos de producción y comercialización por parte de este sector.

En la medida en que los campesinos son productores importantes de alimentos básicos y elementos mayoritarios de los sectores rurales pobres, el incremento de sus niveles de producción y productividad cumpliría el doble objeto de aumentar la disponibilidad de alimentos y de erradicar la pobreza rural. Si a lo anterior se agrega la posibilidad de emplear en este sector soluciones tecnológicas de mayor intensidad en el uso de fuerza de trabajo y de menor demanda de insumos importados por unidad de producto, se advertiría la estrecha correlación que hay entre el fortalecimiento de la agricultura campesina y el logro de la seguridad alimentaria en los términos definidos.

ii) *Reorientación selectiva de la transferencia de excedentes.* Para lograr la homogeneización productiva, sobre todo si se da en el marco de las

restricciones impuestas por la crisis, habrá que suponer un período sostenido de retención de los excedentes propios del sector agropecuario o de transferencias de excedentes, no sólo desde los sectores no agrícolas al agrícola, sino también desde el sector de agricultura moderna hacia los sectores atrasados pero potencialmente dinámicos de la agricultura campesina y hacia otras actividades dinámicas, localizadas o localizables en el ámbito rural. Lo anterior, por cierto, debe plantearse en términos tales de ir creando para el sector agropecuario en su conjunto y en plazos razonables (aquí en ningún caso son muy cortos), la capacidad de autosustentación primero, y de generación de excedentes transferibles después.

Los mecanismos para generar la reorientación propuesta son múltiples y, dada la especificidad que tendrían en cada uno de los casos nacionales, no cabe detallarlos aquí. Baste mencionar, sin embargo, que éstos van desde políticas diferenciadas de precios y crédito, hasta la reasignación del gasto público, en particular, hacia la inversión en infraestructura (pequeñas obras hidráulicas, caminos vecinales de mano de obra, pequeñas centrales de acopio de las organizaciones de productores, investigación y difusión tecnológica en productos campesinos).

iii) *Reforzamiento de la articulación entre la agricultura y la industria y revalorización del espacio rural.* Se trata aquí del establecimiento, fortalecimiento o modificación de varios tipos de vínculos entre ambos sectores.

El primero y más obvio es el de la agroindustria como transformadora de insumos agrícolas; la tarea consiste en dar preferencia a los procesos de producción de bienes de consumo esencial (alimentos y ciertos tipos de vestuario) y de exportación de productos agroindustriales ya existentes u otros en que pueda haber ventajas comparativas. La agroindustria tiene la posibilidad de funcionar como núcleo de gestación de formas superiores de organización de la actividad agrícola (permitiendo así la intensificación de ésta) sobre todo mediante la creación de empresas asociadas y de autogestión de campesinos y productores medianos del agro; cuando se trata de iniciativas de mayor envergadura, podrían establecerse empresas mixtas con participación pública.

El segundo vínculo radica en el papel de la

industria como proveedora de insumos y medios de producción a la agricultura, lo que la transforma en uno de los agentes que más influyen en la orientación del cambio tecnológico. En el pasado esta función ha llevado a la incorporación pasiva de conjuntos de elementos tecnológicos que han acentuado la bimodalidad del agro, con la consiguiente agudización de la heterogeneidad y de la vulnerabilidad externa de los sistemas productivos. Una de las principales tareas en esta materia es la corrección de esa tendencia, para encontrar elementos tecnológicos que permitan la modernización de la enorme masa de pequeñas y medianas empresas (en particular de la agricultura campesina), aumentando así su productividad, y logrando al mismo tiempo rebajar el contenido de importaciones en los insumos y medios empleados.

Un tercer aspecto se refiere a la creación de actividad industrial en el espacio rural, en que se aprovecharía la desocupación estacional y se tendería a absorber fuerza de trabajo que, en caso contrario, terminaría por engrosar la migración hacia las ciudades.

En general, la redefinición de los vínculos entre agricultura e industria, así como el desarrollo de las medidas complementarias, deben orientarse hacia una valorización creciente del espacio rural.

Parte de la reorientación de los excedentes —que variarán en cada caso nacional— deberá hacerse con miras al desarrollo de industrias rurales de diverso tamaño, preferentemente aquellas que puedan articularse en forma eficiente, mediante cooperativas o empresas asociadas, a la producción campesina, tanto para valorizar sus productos como para ofrecer ocupación (complementaria a la actividad agrícola propiamente tal) en actividades industriales no vinculadas necesariamente a la transformación de insumos agrícolas. Se trata de recomponer espacialmente, en torno a la agricultura familiar, pero a niveles superiores de organización, una serie de actividades que fueron originariamente propias de esa agricultura pero que en el proceso de división del trabajo y especialización se fueron desgajando, no sólo sectorial sino espacialmente. Se trata además de impulsar el desarrollo descentralizado de actividades que, aunque ajenas a la industrialización de insumos agrícolas, pueden integrarse a

ella por los mercados de trabajo con ventajas recíprocas y con grandes beneficios sociales en un contexto de hiperurbanización y de alta concentración industrial como el que caracteriza a la mayoría de los países de la región. Huelga decir que la integración de las actividades industriales deberá ir acompañada de una política coherente en materia de transporte, educación, salud y recreación.

La experiencia europea y japonesa de articulación entre agricultura campesina y agroindustria, así como entre trabajo parcelario y trabajo industrial de diverso tipo, ofrece un ejemplo de eficacia de este tipo de solución.

iv) *Disminución de la asimetría en las condiciones de inserción en el mercado internacional.* Las dificultades para obviar esa asimetría no pueden subestimarse, entre otras razones porque muchas escapan al control de los países de la región, aisladamente o en su conjunto, ya que dependen de las políticas de los grandes países importadores y exportadores. Sin embargo, hay una variedad de oportunidades insuficientemente explotadas en materia de exportación o de reducción y sustitución de importaciones en el ámbito agroalimentario que podrían llegar a tener gran importancia.

Ha sido lento el proceso de diversificación de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas. Sigue predominando un pequeño conjunto de renglones que no muestran un crecimiento muy dinámico en el mercado mundial y cuya expansión no puede, en consecuencia, seguir considerándose como base del desarrollo futuro del sector. La incorporación de una diversidad de productos de demanda más activa y que permitan un mayor agregado de valor local (por pequeña que sea la magnitud de cada uno considerado individualmente) puede llegar a tener enorme importancia en su conjunto, como muestran algunas experiencias recientes (cítricos, frutas, hortalizas, productos forestales, calzado). A ello se agrega la ventaja de la diversificación para prevenir grandes fluctuaciones en los ingresos externos.

Ha habido avances espectaculares en algunos países de la región en la penetración de los mercados internacionales con ciertos renglones 'modernos'. Esto sugiere que, en determinadas condiciones, el sector agrícola registra gran flexi-

bilidad y una capacidad de reacción que no se le atribuía normalmente en América Latina.

En cuanto a las importaciones, aparte de las medidas obvias de reducción o eliminación de las compras de alimentos suntuarios a que debería obligar la propia crisis, es preciso avanzar en la sustitución de insumos agrícolas importados, sobre todo en productos alimenticios que han mostrado un crecimiento muy acelerado (piensos, semillas oleaginosas, lácteos) donde no hay obstáculos técnicos complejos que impidan la sustitución.

Otra posibilidad subutilizada es la que abren los mercados regionales y subregionales, en que la concertación para las compras a terceros, el incremento del comercio interno y la creación de lazos de interdependencia en la agricultura y en la industria alimentaria, así como la intensificación del comercio compensado, podrían traducirse en una gran reducción del gasto de divisas en importaciones de alimentos. Sin embargo, no debe olvidarse que gran parte de los criterios para determinar el origen de las importaciones descansa en las facilidades financieras que los grandes países exportadores están en condiciones de otorgar, las que, en épocas de crisis, adquieren aún mayor importancia.

v) *Reducción de la dependencia tecnológica.* Para lograr este objetivo, no deben subestimarse ni los costos ni el período de maduración de los procesos de creación o de adaptación de tecnologías para adecuarlas a la dotación local de recursos. Sin embargo, ello no implica conformarse con la actual tendencia a la incorporación pasiva de tecnologías creadas en medios diferentes, sino que apunta a la necesidad de establecer para el sector agropecuario una política tecnológica con la continuidad y la coherencia requeridas para cumplir los plazos necesarios. Es innegable la importancia del papel del Estado en esta materia tanto por el volumen de recursos requeridos como por el carácter social del grueso de los beneficios que se obtendrían. Un paso importante sería dejar de lado la importación de conjuntos tecnológicos integrales, que comprenden insumos y medios de producción importados y suponen el desplazamiento de fuerza de trabajo, cuando algunos de esos componentes, con un esfuerzo de adaptación perfectamente factible, podrían ser sustituidos por insumos de producción interna o por

mano de obra. Otra medida sería detener la tendencia al crecimiento de patrones de diversificación de la demanda alimentaria cuya satisfacción exige insumos o medios de producción ajenos a los países de la región, por lentos que sean los procesos de modificación de esos patrones.

El concierto regional y subregional en materia tecnológica es, sin duda, aspecto en que es insuficiente el progreso logrado y en que la división del trabajo a escala regional en torno a una política común de desarrollo científico y tecnológico en el sector agroalimentario tendría ventajas evidentes, muchas de las cuales han sido incluso debidamente evaluadas.

vi) *Recuperación de los recursos naturales.* Los procesos de erosión, desertificación, salinización, agotamiento de mantos freáticos y deforestación han alcanzado en muchas regiones magnitudes de verdadera catástrofe y no pueden soslayarse en el proceso de toma de decisiones públicas y privadas. Tampoco puede seguir aceptándose con indiferencia la degradación ecológica que deriva del traslado de la agricultura campesina a tierras marginales, por efecto de la invasión de las tierras campesinas por la agricultura empresarial. En el diseño de políticas diferenciadas según tipo de productos, es preciso incorporar las exigencias específicas que plantea cada tipo de medio físico a fin de poder contar con sistemas alimentarios sostenibles a largo plazo.

Por la diversidad de situaciones que caracteriza a los países de la región, la atención de los principios enunciados será distinta en cada caso, y su expresión en términos más específicos y concretos exigirá tomar en cuenta los siguientes factores de diferenciación: el tamaño absoluto de las economías (o, si se quiere, de los países en cuestión), por lo que esto implica en cuanto al peso relativo del mercado interno o del externo en la oferta agrícola, y la función potencial de la agroexportación en la dinámica global de la economía; la proporción de la población radicada en zonas rurales y, como corolario, la proporción de la población económicamente activa que se dedica a la agricultura, por las repercusiones que tiene en la heterogeneidad de la estructura productiva del sector (peso relativo y grado de diferenciación de la economía campesina frente a la economía empresarial) y en la selección de las opciones tecnológicas más adecuadas; y diferen-

cias de disponibilidad de tierra agrícola por habitante, así como de relación entre tierra arable y población ocupada, por su importancia para la selección de tecnología, para las dimensiones que tendrá la posible generación de excedentes alimentarios y otros productos para el desarrollo del sector urbano-industrial, y para la heterogeneidad de la estructura productiva.

La heterogeneidad de cultivos y de tamaño y tipo de explotación es de gran importancia para el diseño de la política sectorial. Mientras mayor sea la heterogeneidad (tanto en cada región como entre ellas, al interior del país) mayores serán las exigencias de políticas diferenciadas por tipo de productor (y por regiones) y mayor la necesidad de descentralización, coordinación y organización de productores, para lograr una política agrícola con cierta capacidad de concertación y movilización de los agentes que se desea integrar en su desarrollo. En consecuencia, habría que plantearse, en cada una de las situaciones nacionales, qué sectores sociales, qué agentes económicos y qué tipos de alianza entre éstos serían los capaces de movilizar al Estado en este sentido.

3. *El papel del Estado*

Múltiples argumentos de diverso orden permiten concluir que el funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado interno y del externo lejos de llevar a una mayor homogeneización e integración de la estructura productiva, a una menor vulnerabilidad externa y a una distribución más equitativa, tiende, por el contrario, a agudizar la polarización y la dependencia. Lo anterior no es sino fruto de la heterogeneidad de la estructura productiva y de la consiguiente desigualdad con que los agentes se enfrentan como compradores y vendedores en los diversos mercados. Avalan lo dicho los resultados de las recientes experiencias neoliberales, que sostuvieron la tesis de la subsidiariedad del Estado. En cambio, existen numerosos precedentes de agriculturas que han logrado su desarrollo con el apoyo decidido del Estado, en un marco de relativa homogeneidad de las unidades productivas y de alto grado de organización e influencia de las asociaciones de productores. Las políticas de precios de sustentación, de acopio estatal, de regulación de superficies de siembra, de subsidios di-

rectos e indirectos cuantiosos a la producción (equivalentes en algunos países a más de la mitad del valor de lo producido), de protección contra la competencia externa y de estímulo a la penetración en los mercados de exportación, y de creación y sostenimiento de vastas redes de investigación científico-tecnológica y de estructuras de extensión agropecuarias, son sólo algunas de las formas más notables que ha tenido la injerencia pública en las agriculturas más avanzadas, gestión que se caracteriza además por una visión de largo plazo y por sostenerse durante varios decenios.

La historia latinoamericana muestra también numerosos ejemplos de intervención pública directa e indirecta en el sector agropecuario, la que se intensificó notablemente a partir de los años del treinta. En la mayoría de los casos, sin embargo, han tendido a consolidar o incluso a agudizar las tendencias hacia la heterogeneidad de la estructura productiva, tanto por un marcado sesgo urbano-industrial, que llevó a desvalorizar el espacio rural, como por su inclinación decidida por la agricultura empresarial moderna. Así, por ejemplo, fue ésta la beneficiaria principal del desarrollo de la infraestructura sectorial; de la distribución del crédito, generalmente subvencionado, destinado a la producción agropecuaria; de la ausencia de una estructura tributaria con gravámenes proporcionales al potencial productivo de la tierra; de las reducciones arancelarias o de los tipos de cambio y condiciones de importación favorables a la maquinaria y a ciertos insumos agrícolas; y de las políticas de regulación de precios que, en un afán de rebajar el costo de los bienes salariales, terminaron por generar ventajas relativas para productos más propios de la estructura empresarial que de la campesina.

A pesar de no existir economías de escala de alguna significación en la aplicación de los componentes esenciales de las nuevas tecnologías (en particular de la asociada con la revolución verde) —pues abonos, semillas y riego, una vez hechas las obras de infraestructura, a cargo generalmente del sector público, son perfectamente divisibles— las estructuras de tenencia y el entorno institucional polarizaron la adopción de esas tecnologías, a las que se agregó un componente de mecanización que no era inherente a ellas con lo cual sólo las unidades de mayor tamaño pudie-

ron aplicarlas. Además, el patrón de desarrollo tecnológico aplicado, fuera de acentuar la polarización de los niveles de productividad y de ingreso del sector agropecuario, se tradujo en un incremento acelerado de la dependencia externa en materia de insumos y maquinarias.

En las contadas oportunidades en que se aplicaron políticas de transferencia hacia el sector de campesinos y pequeños productores, tuvieron un marcado carácter paternalista o clientelista, lo que las privó de la orientación y de la continuidad necesarias para fortalecer la producción. Idéntica limitación caracterizó a las diversas intervenciones de tipo asistencial destinadas a los sectores más pobres del campo.

Sería falso plantear un dilema de injerencia del Estado frente a subsidiariedad, con un mayor o menor grado de intervención en la economía: se elude así el meollo del asunto, cual es el contenido y la orientación de la gestión pública o, más precisamente, el tipo de relación establecida entre el Estado y los agentes sociales que participan en los procesos de creación y aplicación de las políticas. Es en ese ámbito que se requieren reformas fundamentales para alcanzar los objetivos enunciados. En términos genéricos, los cambios propuestos apuntan a la constitución progresiva de un marco democrático-participativo que asegure una relación eficiente entre planificación y mercado con respecto a los objetivos señalados.

4. La estrategia democrático-participativa en el medio rural

La creación de un marco democrático-participativo supone promover cambios significativos en dos frentes: el de la adecuación del aparato público y el de la organización de los productores (y, puede agregarse, de los consumidores urbanos, sobre todo en las zonas periféricas de las grandes ciudades). Es indispensable descentralizar las funciones político-administrativas, desconcentrar el uso de los recursos e integrar, en el plano local, la multiplicidad de gestiones públicas, en particular, las que se complementan directa o indirectamente. Con relación a los productores, habrá que fortalecer (o impulsar donde no existan) organizaciones con el mayor grado de homogeneidad posible en lo que a los intereses de

los participantes se refiere, en medios de adscripción territorial reconocibles como tales por los propios productores, que constituirían el plano local de la integración de la gestión pública.

Los planteamientos anteriores deben contar con la voluntad y con la fuerza política necesarias para contrarrestar las tendencias naturales de la burocracia hacia la concentración del poder y la verticalidad de la gestión, y de las organizaciones de productores hacia la representación espúrea en cuanto a los intereses de los asociados más pequeños.

Sólo en un contexto en el que se ha ido constituyendo una trama social rural organizada y en que la estructura político-administrativa se haya descentralizado, desconcentrado e integrado en el plano local, será posible plantear políticas participativas, por lo menos en aquellos aspectos que influyen de modo más directo en las condiciones de vida y de trabajo de los productores, para transformar, por esta vía, a la propia organización en un recurso productivo de gran potencial. De ningún modo se pretende que la participación se exprese en reglas más o menos detalladas, que lleven a la representación de los grupos interesados en comisiones o comités de determinados sectores burocráticos, cercanos o lejanos del lugar en que se encuentre el grupo territorial, ni tampoco en la formalidad de convocación a asambleas, por funcionarios de determinadas instituciones públicas, para decidir asuntos de interés común. Muy por el contrario, por participación debe entenderse más bien una práctica continua que sea expresión real de poder de los sujetos sobre las condiciones del proceso de trabajo y del destino de sus resultados.

En la medida en que se vaya constituyendo la trama social rural de las organizaciones homogéneas y se vaya adecuando la estructura político-administrativa a las exigencias de una gestión participativa, será posible plantear la posibilidad de transferencia de atribuciones y de recursos del Estado a las organizaciones del grupo territorial e idear y aplicar medidas de política diferenciadas por tipo de productores (y no por producto como ocurría tradicionalmente).

La adopción de medidas diferenciadas por tipo de productor es la única congruente con el objetivo de eliminar la pobreza rural por la vía de

reducir la heterogeneidad, fortaleciendo a los sectores más débiles de la estructura productiva con la transferencia selectiva de recursos hacia aquellos con mayor potencial para su absorción productiva en plazos razonables.

Huelga destacar que la gestación y aplicación de medidas diferenciadas por tipo de productor, por sus propias exigencias, no es factible en un medio autoritario-burocrático pues, en él, su aplicación llevaría a la hipertrofia del aparato público y a una gran ineficiencia técnico-económica.

El carácter diferenciado y específico de las políticas, así como su contenido participativo, deberán expresarse en toda la variedad de políticas sectoriales —inversión, crédito, capacitación, co-

mercialización— e incluso en la propia política de desarrollo tecnológico, ya que existen al respecto experiencias bien logradas de masificación del proceso de experimentación y selección de técnicas y variedades de mayor rendimiento.

Una vasta experiencia en programas de desarrollo rural muestra que la gestión pública no participativa exige mayor cantidad de recursos, y más personal mejor calificado para obtener resultados inferiores a los que se lograrían movilizándolo el potencial local y delegando en sus órganos colectivos o en miembros representativos de la comunidad muchas de las funciones. En otras palabras, se trata de convertir la movilización de los productores organizados en un recurso productivo de gran potencial.