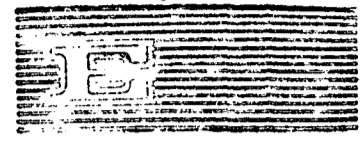


ARCHIVO

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/G.1159

12 de febrero de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

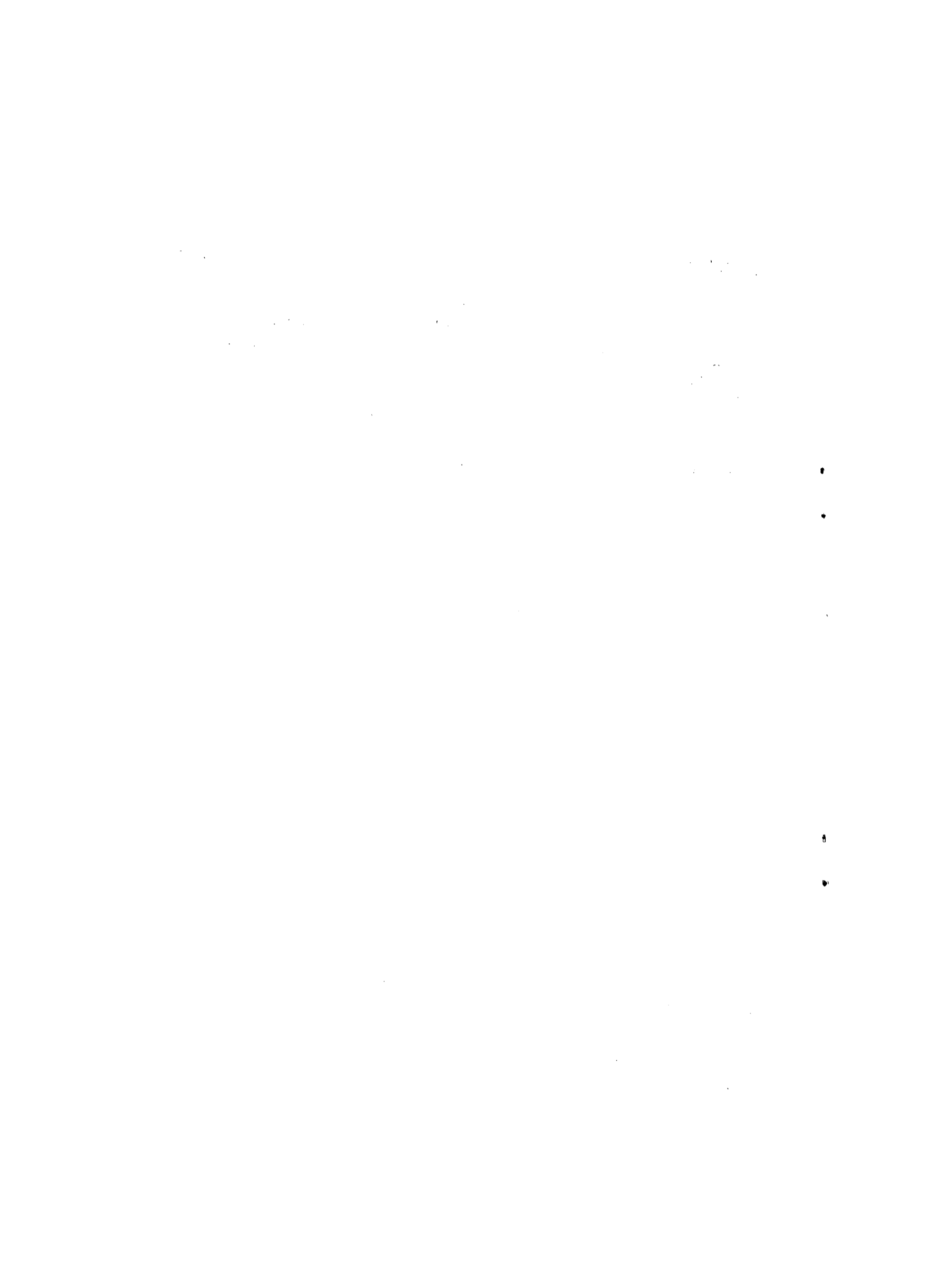
Comisión Económica para América Latina

Decimonoveno período de sesiones

Montevideo, Uruguay, 4 al 16 de mayo de 1981

EL DESARROLLO AGRICOLA EN LOS AÑOS OCHENTA

81-1-0087



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción .....	1
I. ASPECTOS CENTRALES DEL DESARROLLO AGRICOLA .....	2
1. Dinamismo económico .....	2
2. La agricultura y el sector externo .....	6
3. Alimentación y nutrición .....	8
4. El empleo y el ingreso .....	9
5. Persistencia de contradicciones y sus implicaciones sociales .....	11
6. Agricultura y energía .....	12
7. La industrialización de la agricultura .....	15
II. OBJETIVOS Y METAS .....	16
1. Objetivos .....	16
2. Metas .....	18
III. IMPLICACIONES DE POLITICA .....	22
1. Consideraciones generales .....	22
2. Algunas medidas concretas de política en el plano nacional .....	25
3. Algunas medidas concretas de política en el plano regional .....	36



## INTRODUCCION

La diversidad de situaciones que presentan actualmente las agriculturas nacionales dificulta una apreciación de alcance regional. Esta heterogeneidad creciente - que se repite dentro de cada una de ellas - determina diferencias en la importancia de la actividad agrícola dentro de la economía global, en su orientación productiva, en su vinculación con los mercados internos y externos, en las dimensiones, características, dinamismo y conducta económica de los segmentos que la conforman, en las relaciones de estos segmentos entre sí y con el resto del sistema económico, y en el grado de persistencia de los problemas sociales rurales. Pese a estas dificultades, aún hay suficientes elementos comunes como para intentar una visión conjunta de la región, que ilustre sobre el rumbo e intensidad de las transformaciones económicas y sociales que viene experimentando el agro latinoamericano.

En los últimos años se ha hecho más evidente la dependencia recíproca y la evolución integrada del sector agrícola y de los demás sectores de la economía. En los años sesenta se acentuó la influencia de lo urbano e industrial sobre lo rural, por lo que la agricultura ha estado cada vez más condicionada por el accionar - también interrelacionado - de las fuerzas económicas, sociales y políticas que orientan e impulsan a las demás actividades productivas.

En algunos países, la agricultura continúa teniendo gran relevancia; en otros ocupa una posición más discreta. Pero en la gran mayoría de las estrategias nacionales de desarrollo se asigna al sector agrícola un papel muy importante en el logro de sus propósitos básicos. Para captar y apreciar el rumbo y sentido del comportamiento económico y social de la agricultura, es necesario tener muy en cuenta las connotaciones básicas y la trayectoria del proceso global de desarrollo; ya que el desarrollo agrícola, en buena medida, ha reflejado las características y ha respondido a los impulsos generales de los estilos de desarrollo nacionales.

La agricultura latinoamericana presenta una combinación de potencialidades que se están aprovechando progresivamente, y de problemas aún no resueltos, que podrían estarse agravando. Se observa un claro y definido progreso económico y un notorio avance técnico, sustentados ambos tanto en los estímulos de políticas económicas como en condiciones atractivas - aunque selectivas - de mercados en expansión, y en inversiones cada vez más cuantiosas, financiadas con recursos de variado origen. Ese progreso material coexiste con la pobreza rural, que sigue siendo el rasgo negativo predominante del agro latinoamericano.

En la sección I se presenta un sucinto análisis de las tendencias que se observan en los procesos agrícolas nacionales, se individualizan brevemente los problemas principales y se muestran las características esenciales y las repercusiones del comportamiento productivo.

La sección II contiene los objetivos básicos y complementarios del desarrollo agrícola y las metas de crecimiento productivo que se postulan para la agricultura latinoamericana en los años ochenta.

/La sección

La sección III se refiere a la instrumentación del programa de acción y presenta algunas medidas de política concretas, en los planos nacional y regional. Dada la variedad de situaciones nacionales, no es posible presentar un análisis exhaustivo en materia de políticas ni es conveniente incluir un catálogo de ellas, por lo que se ha preferido referirse sólo a algunas áreas de políticas requeridas para enfrentar problemas comunes básicos. Los gobiernos tomarán las decisiones que al respecto juzguen necesarias y pertinentes.

## I. ASPECTOS CENTRALES DEL DESARROLLO AGRICOLA

### 1. Dinamismo económico

#### a) Comportamiento productivo

Entre 1970 y 1979, el producto interno bruto agrícola de la región creció al 3.4% anual, con lo que su magnitud absoluta aumentó en 1.4 veces. A este incremento contribuyó el alza de la producción pesquera y forestal que fue más acentuada que la de los cultivos y la ganadería. En términos de valor bruto de la producción - a precios al productor regionales constantes - los cultivos y la ganadería crecieron al 3.1% anual.

Cuatro países - Brasil(5.1%), Colombia (4.9%), Guatemala y Paraguay - alcanzaron aumentos medios de su producto bruto agrícola superiores al 4%. Otros seis - Bolivia, Chile, El Salvador, Ecuador, República Dominicana y Venezuela - lograron que su agricultura creciera entre 3 y 4% por año. En seis más - Argentina, Costa Rica, Haití, Honduras, México y Nicaragua - el incremento anual fluctuó entre 2 y 3% y en tres - Panamá, Perú y Uruguay - fue inferior al 2%.

Rasgo persistente de la producción de cultivos es lo variable de los resultados de las cosechas, fenómeno que se debe a factores de naturaleza diversa: principalmente a condiciones climáticas favorables o adversas, a fluctuaciones en la rentabilidad de distintos productos y al grado de flexibilidad para movilizar prontamente los recursos comprometidos en cada uno de ellos. La producción pecuaria muestra un comportamiento más estable de año en año, si el análisis abarca tanto los cambios en la masa ganadera, como la tasa de extracción de ganado para beneficio y para exportación en pie y los rendimientos unitarios.

En la segunda mitad de los años sesenta el incremento de la producción fue más acelerado. En ese período, algunos productos mostraron particular dinamismo, lo que se tradujo en modificaciones en la composición de la producción. Cabe poner de relieve la acrecentada producción de oleaginosas - la soja en particular - de Brasil, Argentina, Paraguay y Venezuela, así como la de azúcar y carnes de Brasil, México, Colombia y los países centroamericanos. Las hortalizas y frutas superaron el ritmo medio de crecimiento regional. Crecieron menos las cosechas de raíces y tubérculos, de leguminosas secas y de fibras vegetales. Por su lado, la producción de cereales no sólo subió notablemente menos que el promedio regional, sino que registró las más acentuadas fluctuaciones anuales en el volumen cosechado, lo que repercutió adversamente - dada su importancia relativa - en el abastecimiento interno de alimentos para consumo humano y animal.

#### /b) Recursos

b) Recursos productivos y progreso técnico

La superficie cosechada creció al 2.1% anual en los años setenta, frente al 1.9% registrado en los sesenta, mientras que la mayor demanda de algunos productos motivó cambios en el uso del suelo. La expansión del área cosechada aportó alrededor de las tres quintas partes de los aumentos anuales de la producción regional de los cultivos. Por otra parte, en varios países y productos se ha logrado aumentar significativamente los rendimientos unitarios, y el progreso técnico ha penetrado marcadamente entre los grandes y medianos productores vinculados a las porciones más dinámicas de los mercados.

Se estima que se está utilizando poco más de una cuarta parte de la superficie cultivable. La mayor reserva de tierras - 72% del total - está localizada en el trópico húmedo donde el suelo se caracteriza por su baja fertilidad natural y su fragilidad; en el subtrópico se halla ubicado un 24%, y el 4% restante está en la subregión templada y en los sectores temperados de las cordilleras andinas. Alrededor de la mitad (54%) de las reservas de tierras cultivables pertenece al Brasil; Argentina, México y los países del Grupo Andino concentran gran parte del resto. La incorporación de nuevas tierras al cultivo se ha tornado más costosa y compleja, en la medida en que se ha ido agotando la frontera "fácil".

Los efectos adversos sobre el medio ambiente se han traducido en el deterioro de los ecosistemas, especialmente los tropicales húmedos. En éstos se ha perdido una parte significativa del potencial agropecuario, en especial por erosión y agotamiento del suelo. El limitado conocimiento de las características y atributos de los ecosistemas mencionados ha contribuido a que se insista en prácticas de manejo inapropiadas.

El crecimiento de la producción sustentado en la expansión de la frontera agrícola ha ido acompañado por efectos ambivalentes en la fuerza de trabajo y el medio ambiente. Ha favorecido la redistribución espacial de la población, pero ha facilitado la expropiación del valor acumulado por colonos-campesinos que son desplazados por empresas medianas y grandes. Y en el medio ambiente, más que contaminación, ha traído degradación y agotamiento del suelo y dislocación de ecosistemas frágiles.

Entre 1969/1970 y 1978/1979 la producción regional de fertilizantes aumentó desde 1.3 a 2.9 millones de toneladas de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos, y el consumo subió más aceleradamente aún (8.1% anual) pasando de 3.0 a 6.3 millones, con lo cual las importaciones se elevaron de 2.0 a 3.7 millones de toneladas; junto con los plaguicidas, herbicidas y semillas mejoradas, estos fertilizantes son la base de la tecnología bioquímica incorporada a la agricultura. Por otro lado, el parque de tractores creció al 6% anual, con un renovado énfasis en la mecanización durante la segunda mitad del decenio de 1970. Entre 1969/1970 y 1978/1979, las compras regionales de insumos agroquímicos y maquinaria agrícola se elevaron de 950 a 1 940 millones de dólares de 1978, y se duplicó casi la dimensión del mercado agrícola para ese tipo de bienes.

/El progreso

El progreso técnico ha penetrado aceleradamente entre los medianos y grandes productores vinculados a los segmentos más dinámicos de los mercados internos y externos. Esa penetración ha sido menos perceptible en el segmento campesino. En la trayectoria del progreso técnico han influido el régimen de tenencia de la tierra, las políticas orientadas a mejorar la base tecnológica e impulsar la modernización del proceso productivo, las destinadas a abaratar el capital y los insumos y a asegurar márgenes de ganancia, las inversiones públicas en infraestructura y la oferta y difusión de tecnología aprovechable por los distintos tipos de unidades económicas. En este último aspecto, el sector privado asociado al capital extranjero ha tenido particular relevancia. Sin embargo, la incorporación de innovaciones tecnológicas bioquímicas y de maquinaria y equipo ha sido desigual, no sólo entre países y entre regiones de un mismo país, sino también entre tipos de unidades productivas y entre rubros de producción.

c) La acumulación en la agricultura y la relación de precios del intercambio intersectorial

En decenios pasados, por sus dimensiones y recursos propios, la agricultura era un sector de importancia en la mayoría de las economías nacionales, mientras que la industria se hallaba en etapas incipientes de su desarrollo. Por lo tanto, y siendo escasos los recursos de capital y reducida la asistencia externa - salvo en los países con elevadas exportaciones de minerales y petróleo - el agro debía contribuir al crecimiento de las otras actividades económicas. A ello se sumaba la generalizada convicción de que la expansión de la agricultura podía lograrse haciendo uso más eficaz de los recursos ya aplicados al sector, y que sus propias necesidades de capital eran más bien moderadas.

El resto de la economía no sólo ha recibido un estímulo nada despreciable de la expansión de la agricultura, sino que por distintas vías ha podido captar parte del excedente agrícola. Han contribuido a ello los impuestos sobre la comercialización interna de sus productos; el impuesto territorial; las políticas monetarias encaminadas a reducir - a través de operaciones vinculadas con el comercio exterior agrícola - los ingresos que debían llegar a los productores; los precios agrícolas estables y bajos para asegurar una relación de intercambio favorable, en particular a la industria, y el sostenido bajo costo de la fuerza de trabajo, para asegurar mano de obra barata al resto del sistema económico.

A fines de los años setenta, la agricultura regional, a pesar de que sus dimensiones económicas eran mucho mayores, no ocupaba más el lugar destacado que tuvo décadas atrás como sector generador de excedente transferible al resto del sistema económico latinoamericano. Para que dentro del marco de restricciones que le impone la naturaleza de su actual inserción en el sistema económico la agricultura siga cumpliendo con las funciones que le han sido asignadas, se ha estado intentando restituirle, al menos parte de los recursos que le han sido extraídos. Esta labor se ha venido realizando mediante tres grupos de medidas de política: i) el abaratamiento del capital a través de créditos con interés subsidiado, rebajas preferenciales de los aranceles sobre las importaciones de maquinaria e insumos agroquímicos, o su

/venta por



venta por parte del Estado a precios subsidiados; ii) la construcción, ampliación y diversificación de la infraestructura extrapredial; y iii) los programas de asistencia técnica para la producción, la comercialización interna, la exportación, el fomento de determinados cultivos considerados prioritarios para la expansión de la agroindustria y la ampliación de la frontera agrícola.

En estas circunstancias el proceso de formación de capital en la agricultura y la consecuente acumulación sectorial han sido impulsados por la dimensión de los mercados, las facilidades de acceso a ellos y el grado de aumento de los precios de los productos; la infraestructura física disponible o la certeza de su ampliación en plazos determinados; la disponibilidad de innovaciones técnicas y el grado de difusión de sus resultados en lo agronómico y económico; la disponibilidad de créditos en condiciones favorables; los precios abarataados de bienes de capital e insumos para el proceso de producción agrícola; los progresos en la articulación de la agricultura con la industria y con el comercio de productos agrícolas, y la disponibilidad de ideas y estudios sobre proyectos agrícolas y su posterior adecuación a los criterios gubernamentales para el fomento selectivo de líneas de producción. Por el contrario, situaciones poco claras o desfavorables en torno a estos elementos impulsores acentúan las restricciones en que la agricultura desenvuelve sus actividades productivas y sus relaciones sociales.

Los empresarios agrícolas que forman el segmento moderno invierten en función de la rentabilidad que esperan obtener, ponderada por el riesgo. Muestran, por lo tanto, una conducta económica sensible y selectiva ante medidas e instrumentos de políticas adoptados precisamente para evitar el deterioro de la rentabilidad agrícola. El dinamismo de estos empresarios - reflejado en lo productivo y técnico - es evidente, sobre todo en las áreas agrícolas más desarrolladas y en los rubros de producción más rentables. Poseen conocimientos y recursos propios que les permiten aprovechar el ambiente propicio a inversiones en la agricultura generado por el Estado, y hacer uso racional y rápido de tecnologías bioquímicas y mecánicas probadas y listas para ser utilizadas.

La gran masa campesina, cuya motivación fundamental es asegurar un ingreso familiar que permita reproducir su fuerza de trabajo y reponer sus herramientas y aperos de labranza, realiza gastos en formación de capital que oscilan entre aquellos ínfimos que pueden afrontar las unidades económicas colocadas en situación crítica y muy próximas a la descomposición, y los más elevados de otras unidades que logran superar su reproducción ampliada, y por lo tanto, adoptan una conducta económica motivada por el acrecentamiento de las ganancias.

En este contexto de unidades productivas que muestran motivaciones y conductas económicas distintas, se define el costo social del proceso productivo agrícola y se ubica el conjunto de relaciones de intercambio en que participa la agricultura. En circunstancias de sostenido deterioro relativo de los precios agrícolas se generan las consiguientes transferencias de ingresos desde la agricultura al resto de la economía y se agrava el marco de restricciones en que ésta debe cumplir sus funciones básicas. La percepción de ese ambiente depresivo para el agro impulsa a la adopción de las medidas

/compensatorias antes

compensatorias antes anotadas, que en la práctica benefician discriminatoriamente a los productores grandes y medianos. La gran masa campesina, que es la más afectada por el deterioro relativo de los precios de sus productos, debe hacer frente a la reducción de su capacidad de compra, y, para ello, recurre a la sobreexplotación de su propia fuerza de trabajo, o de sus recursos naturales renovables, únicas formas de obtener el ingreso mínimo requerido para satisfacer sus necesidades básicas.

## 2. La agricultura y el sector externo

### a) Exportaciones

En los años setenta, las exportaciones agrícolas de la región aumentaron aproximadamente al 2.8% anual - lo hicieron al 2.9% anual entre 1950 y 1972 -, mientras que la tasa mundial fue de casi 4% por año. La participación de América Latina en las exportaciones agrícolas mundiales, que había estado descendiendo en los decenios anteriores, se mantuvo relativamente constante - alrededor del 12% - porque se redujo el ritmo de aumento de las exportaciones de Africa, se estancaron las ventas procedentes del Cercano Oriente, hubo cambios en la composición y diversificación de las exportaciones latinoamericanas, y la mayor eficiencia del proceso productivo en la región colocó a ésta en mejores condiciones para competir en los mercados internacionales.

En 1973, el ritmo de incremento de las exportaciones agrícolas se hizo más lento, y esto se acentuó en 1974, por reducción de las ventas de trigo, carne y algodón; a partir de 1976 se recuperó debido al aumento de las exportaciones de cereales, azúcar, soja y algodón. Ocho productos - trigo, maíz, carne, banano, azúcar, café, cacao y algodón - han representado el 90% de las exportaciones agrícolas. La diversificación de las exportaciones sigue siendo en general poca y lenta, aun cuando algunos países - Chile en particular han logrado progresos notables en este sentido.

Del total producido en la región, la fracción que se exporta se ha mantenido alrededor del 14%. El 10% de lo que exportan los países latinoamericanos se destina al mercado intrarregional; dos tercios de las exportaciones extrarregionales van a países desarrollados, especialmente a los de la Comunidad Económica Europea (CEE) y a los Estados Unidos, y el resto a países en desarrollo de otras regiones y a países de economía centralmente planificada.

No han variado las características de concentración, dependencia y vulnerabilidad de las exportaciones latinoamericanas. Se exporta una variedad limitada de productos que van a un espectro reducido de mercados importadores con definidas necesidades estacionales, particularmente para frutas y hortalizas. La conjunción de estas dos situaciones frena el dinamismo exportador regional y hace difícil reducir riesgos inherentes a las fluctuaciones de los volúmenes y precios de los productos exportados. La demanda externa que enfrenta América Latina no es estable, sino determinada por los altibajos económicos de los principales países importadores. Esto ocurre particularmente con el café, el banano y el azúcar, productos de los cuales América Latina suministra casi el 60% de la oferta mundial. La inestabilidad de los ingresos originados por las exportaciones agrícolas continúa perjudicando el desarrollo agrícola y global latinoamericano.

/En los

En los últimos años, las exportaciones han estado cerca o han superado el 40% de la producción en el caso del café, soja, fibra de algodón, cacao y azúcar. Las de trigo y bananos se aproximan al 30%, siendo las de maíz, arroz, carne bovina y leguminosas secas inferiores al 10%.

b) Importaciones

Las importaciones agrícolas de América Latina aumentaron al 7% anual en los años setenta (lo hicieron al 5.3% anual entre 1965 y 1976). La aceleración del ritmo de crecimiento se debió a las mayores compras de trigo, aceites comestibles, productos lácteos y maíz para forraje que realizaron varios países en particular México y los del Grupo Andino. Entre 1975 y 1979, las importaciones de esos productos crecieron al 9% anual. El 60% de las importaciones agrícolas totales correspondió a los cereales y 30% a aceites comestibles y productos lácteos.

Las importaciones agrícolas - a precios internacionales de 1975 - representaron el 10% del abastecimiento regional. Una tercera parte de los productos agrícolas que importan los países latinoamericanos proviene de la misma región y algo más del 60% se origina en países desarrollados, dependencia que se agrava por el hecho de que esos suministros son manejados por un reducido número de grandes empresas exportadoras que concentran la oferta, en particular la de cereales.

El grado en que los distintos países dependen de las importaciones para completar su abastecimiento interno presenta notoria variedad. Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay importan menos del 5% de su oferta interna. Ecuador, El Salvador, Haití, Bolivia, Costa Rica, Honduras y Panamá se aproximan al promedio regional de 10%. Para Cuba, Chile y Jamaica la cifra oscila entre 20 y 30%; se eleva a casi el 50% para Trinidad y Tabago y Barbados y trepa a casi el 75% para Granada.

La región importa menos del 10% de sus necesidades de maíz, arroz, azúcar, café, cacao, frutas, leguminosas secas y productos lácteos; las compras de oleaginosas se elevan al 25% y las de trigo y fibra de algodón superan el 50%.

c) Balance del comercio agrícola

En términos de valor, América Latina registra saldos favorables cada vez mayores, aunque la situación varía por subregiones, países y productos. Así, por ejemplo, a los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), corresponden dos tercios del saldo favorable. Para los países andinos su saldo comercial continúa siendo positivo, aun cuando en magnitudes decrecientes. En los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el aumento de sus exportaciones permitió un balance comercial agrícola positivo y creciente. En cambio, los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) enfrentan déficit consecutivos en su balance agrícola externo.

Los países que en los últimos años han importado alimentos en proporción elevada respecto a sus necesidades, han exportado a su vez una fracción importante de su producción agrícola. Así, por ejemplo, Jamaica, Nicaragua, Panamá,

/la República

la República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago exportan entre el 20 y el 30% de lo que producen, cifra que se eleva a entre 30 y 40% para Barbados, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana y Honduras. En Costa Rica es ligeramente superior al 50% y en Granada llega al 80%.

A nivel regional se registran corrientes paralelas de importaciones y exportaciones extrarregionales de un mismo producto, lo que no facilita el aumento del intercambio intrarregional. La región parece autoabastecerse de azúcar, café, banano y cítricos, dadas las reducidas importaciones procedentes de terceros países. El comercio intrarregional alcanza al 90% de las importaciones regionales de algodón en rama, al 58% en carne de vacuno, al 46% en arroz y al 30% en tabaco en bruto; en cambio, es reducido en trigo, lácteos y oleaginosas, productos en que la región como tal es dependiente de sus compras extrarregionales.

### 3. Alimentación y nutrición

Las producciones agrícolas nacionales siguen siendo, en general, el componente principal del abastecimiento de alimentos, y constituyendo alrededor de tres cuartos del total producido. Entre 1970 y 1979, la producción regional de alimentos por habitante creció al 0.5% anual, en tanto que la agrícola total por habitante lo hizo sólo al 0.4%.

El consumo aparente de alimentos en la región creció al 3.4% anual en los años setenta, siendo dispar el de los diferentes productos agrícolas y pecuarios. Se registraron incrementos en el consumo por habitante de trigo, aceites y grasas comestibles, azúcar, hortalizas y frutas, carne de porcino, carnes de aves, huevos y pescado. También creció el consumo de lana y algodón. Se ha mantenido relativamente constante el consumo de leguminosas, tubérculos y raíces, y ha decrecido el de maíz y de carnes rojas.

Los cultivos y los productos pecuarios - valorados en dólares de 1975 - representan actualmente el 53 y 47%, respectivamente, del consumo aparente; valorados en términos de energía alimentaria representan el 83 y 17%, respectivamente. La notable diferencia entre su valor monetario y energético tiene importantes repercusiones en el campo de la nutrición, ya que a medida que las sociedades y pueblos alcanzan mayores niveles de bienestar y riqueza, tienden a aumentar su consumo de productos de origen animal. En América Latina, estos cambios hacia el consumo de alimentos más variados y ricos en proteínas de origen animal y vegetal se han producido particularmente en los años setenta, pero han estado confinados a los estratos de población con ingresos medios y altos de los grandes centros urbanos. El grueso de la población regional se alimenta principalmente de cereales, azúcar, tubérculos y raíces; los productos animales pesan poco en su alimentación, excepto en Argentina, Uruguay y Paraguay.

Para apreciar mejor la evolución de los niveles medios nutricionales de la región, y por países, el análisis de la disponibilidad media de productos para consumo, medida en kilogramos por habitante, debe complementarse con otro referente a la evolución de la energía alimentaria disponible y su adecuación a la demanda fisiológica.

/La disponibilidad

La disponibilidad diaria de energía alimentaria por habitante latinoamericano es de aproximadamente 2 550 calorías. En 1976-1979 el suministro diario y por habitante superó en 7% las necesidades mínimas medias regionales. Los promedios tanto regionales como nacionales indican que la situación nutritiva sería, en general, aceptable. Pero al desagregar las cifras se comprueban importantes disparidades dentro de los países, que derivan, entre otros factores, de la desigual distribución del ingreso y de las situaciones de pobreza que afligen a una gran proporción de la población.

Según cifras de la FAO,<sup>1/</sup> habría en Latinoamérica casi 50 millones de personas amenazadas de malnutrición proteico-energética (15% de la población regional). Dicha apreciación puede ser considerada como moderada si se toma en cuenta que las estimaciones sobre la magnitud de la pobreza indican que el 19% de la población latinoamericana sufre condiciones de absoluta indigencia

En muchos países de la región se ha intentado alcanzar mayor grado de integración y coordinación en la preparación y ejecución de programas alimentarios y nutricionales completos, válidos y eficaces; pero con frecuencia cambios en el apoyo político, en la administración y en las directrices políticas han creado incertidumbres, retrasos y fallas en lo financiero, que a menudo han interrumpido la ejecución de tales programas. Estos han variado considerablemente en cuanto a su estrategia, objetivos y políticas específicas, lo que en parte ha sido un reflejo de los distintos enfoques e ideologías políticas adoptadas por los países.

La formulación de las políticas de nutrición nacionales se dificulta porque quedan aún por precisar muchos aspectos relacionados con el estado nutricional en que se hallan hoy grandes sectores de la población. Hay consenso respecto a que toda mejora sólida y duradera de los niveles de nutrición requiere como condición previa que se elimine la pobreza extrema que afecta a grandes grupos de la población, particularmente en zonas rurales y en los crecientes suburbios urbanos. De otro lado, cabe destacar la importancia de la agricultura campesina en la producción y suministro de alimentos, particularmente de aquéllos como el maíz y el frijol, que forman la base de la alimentación popular. Pese a que las unidades familiares siguen dedicando parte de lo que producen al autoconsumo, ha aumentado la producción destinada al mercado, que cumple un papel importante en la alimentación de la población. La oferta proveniente de la producción campesina ha mostrado, en general, gran estabilidad frente a fluctuaciones coyunturales y ha garantizado el abastecimiento de algunos productos básicos. Eso no significa que el campesino no muestre flexibilidad para adecuar su oferta ante nuevas oportunidades de mercado.

#### 4. El empleo y el ingreso

Tratar de dar ocupación plena y razonablemente remunerada a la fuerza de trabajo agrícola es uno de los problemas no resueltos que se arrastra por largo tiempo, en la casi totalidad de los países latinoamericanos. La redundancia

---

<sup>1/</sup> FAO, La Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial, Colección Alimentación y Nutrición N°10, Roma, 1977.

de mano de obra en la agricultura y en el medio rural es un fenómeno persistente que se manifiesta en las dimensiones a que llegan el subempleo y el desempleo abierto. La intensidad del debate en torno a este tema en las últimas décadas, es reflejo de las dificultades encontradas por las economías nacionales para resolver esta situación en términos globales y sectoriales. No obstante el grado de desarrollo alcanzado en lo urbano e industrial, esas economías no han logrado superar situaciones graves de desempleo, que son hoy una realidad presente tanto en las ciudades como en el campo.

En el ámbito rural, la incorporación al cultivo de nuevas tierras mediante el avance de la frontera agrícola; el mejoramiento - más bien teórico de la relación media hombre/tierra que indica que se ha elevado en 20% la tierra cultivada respecto de la población agrícola; la incorporación al proceso productivo de nuevos insumos tecnológicos, y los considerables incrementos en el volumen producido, no han mejorado apreciablemente la ocupación en la agricultura. Ello es aún más sorprendente si se tiene presente que la dimensión de la economía agrícola regional es tres veces mayor que hace 30 años, y que en este período la población agrícola aumentó sólo en 1.4 veces.

El estilo de desarrollo general y el agrícola en particular, no han permitido una más adecuada repartición de las oportunidades de empleo y de ingresos. Los viejos problemas de tenencia de la tierra, o los nuevos de concentración no sólo de tierras sino fundamentalmente de capitales, producción e ingresos que caracterizan el proceso de modernización agrícola, podrían estar agravando la situación de la población rural en cuanto a ocupación e ingreso o al menos, no se advierten cambios positivos de consideración.

Existen dudas respecto a los efectos de la organización agrícola empresarial moderna en el empleo y en su naturaleza. Se ha discutido largamente si el número total de jornadas aumenta o disminuye con la adopción de patrones tecnológicos modernos. Aunque no se cuenta con una evaluación adecuada al respecto, lo que parece estar claro es que la naturaleza del empleo tiende a cambiar con la adopción de tecnologías que hacen uso intensivo de capital; el cambio se traduce en disminución del número de trabajadores contratados en forma permanente e incremento de la contratación temporal de mano de obra volante, que viene desde los minifundios o desde pueblos vecinos e incluso desde las ciudades, para ciertas labores que no son fácilmente mecanizables.

La multiplicación del número de pequeñas unidades campesinas de producción está sugiriendo que la fuerza de trabajo rural se encuentra asentada fundamentalmente, y cada vez más, en este estrato. La agricultura campesina estaría sirviendo así de refugio a la mano de obra excedente, la que además de ocuparse del trabajo requerido por esas pequeñas extensiones de tierra, encuentra ocupación ocasional en el segmento agrícola moderno y en faenas correspondientes a otros sectores (construcción, obras públicas, servicios).

No obstante la modernización productiva alcanzada, sigue siendo baja la productividad media por hombre activo en la agricultura; aún equivale a un quinto de la productividad media en el resto de la economía. En esa diferencia influyen las modalidades de intercambio entre la agricultura y otros sectores de las economías nacionales, y de éstas con países desarrollados. Las desigualdades se repiten entre los segmentos que componen el sector

/agrícola, y

agrícola, y en estas circunstancias las unidades agrícolas medianas y grandes tienden a acentuar la disparidad entre la remuneración al capital y a la gestión empresarial, por una parte, y a la mano de obra, por otra, en detrimento de esta última.

##### 5. Persistencia de contradicciones y sus implicaciones sociales

En 1973,<sup>2/</sup> unos 85 millones de personas - 70% de la población agrícola latinoamericana - vivían en condiciones sólo de subsistencia. De ese total, unos 45 millones eran asalariados agrícolas y unos 40 millones pequeños propietarios. Ellos captaron alrededor del 35% del ingreso agrícola total, con un ingreso per cápita estimado de 115 dólares de 1970. Los agricultores medianos representaron el 28% de la población agrícola y obtuvieron el 43% de los ingresos agrícolas. En tanto, los grandes propietarios - 2% de la población agrícola - captaron el 22% del ingreso, con una cifra media per cápita de 2 560 dólares de 1970; en sus manos estaba el 47% de las tierras bajo cultivo, mientras que los campesinos sólo poseían el 2.5% de ellas.

El Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO, en su informe de 1971 - diez años después de la Reunión de Punta del Este - llegó a la conclusión de que en América Latina la expropiación de tierras había alcanzado apenas al 15% de las tierras potencialmente expropiables, y que sólo se había incorporado a los programas y acciones de reforma agraria un 22% de los posibles beneficiarios. Esta situación parecería haberse prolongado hacia fines de los años setenta. Algunos países han llevado adelante acciones de reforma agraria que han variado (en algunos casos sustancialmente, como en Perú) el régimen anterior de tenencia de la tierra. Pero no se ha efectuado una evaluación rigurosa de los resultados de los programas y acciones de reforma agraria emprendidos en América Latina, y los contradictorios argumentos y juicios de valor contenidos en distintas publicaciones reavivan los viejos interrogantes sobre el particular.

El crecimiento de la producción agrícola no surtió el efecto de aliviar la pobreza. Muy poco se ha avanzado en la solución del problema de cientos de miles de campesinos minifundarios y de asalariados sin tierras. Hay indicios de que el número absoluto de personas que subsiste en el campo bajo precarias y hasta miserables condiciones de vida ha seguido aumentando a medida que ha crecido la población agrícola, pese a la fuerte migración a las ciudades y a las mayores dimensiones de la economía agrícola regional. La división de la tierra ha aumentado marcadamente el número de explotaciones agrícolas de tamaño reducido y a veces inusitadamente pequeño, lo que permite prever situaciones aún más graves en el futuro. El régimen de tenencia de la tierra, las políticas económicas cuyos efectos en la práctica han sido discriminatorios, el progreso técnico y la organización productiva del segmento moderno agrícola, cuyas repercusiones en muchos casos han tenido efectos sociales

---

<sup>2/</sup> FAO, "Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo, desde mediados de los años sesenta", Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR/INF.3), Roma, julio de 1979.

adversos, así como la propia estructura social rural se han conjugado para generar mayor desigualdad social y más pobreza en los sectores rurales de la mayoría de los países latinoamericanos.

## 6. Agricultura y energía

### a) Empleo de energía en la agricultura

Según estimaciones provisionales, la agricultura absorbe el 1.5% del consumo total regional de energía comercial, y el 2.5% del consumo regional total de combustibles fósiles líquidos. El empleo de energía por la agricultura ha sido examinado a través de la energía comercial que absorben la maquinaria y el equipo agrícolas, los fertilizantes y los pesticidas. Los fertilizantes - a lo largo de su proceso de fabricación, envasado, transporte y distribución - absorben alrededor del 49% de la energía comercial aplicada a la agricultura latinoamericana; le siguen la maquinaria y el equipo agrícolas con 48% - emplean combustibles fósiles líquidos - y los pesticidas con el 3% restante.

La energía implícita en el consumo regional de fertilizantes ha crecido al 11% anual entre 1969/1970 y 1977/1978, con lo cual ha pasado de 2.4 a 5.6 millones de toneladas equivalentes en petróleo. Si el análisis se centra únicamente en los fertilizantes producidos en América Latina, esa participación es bastante inferior ya que la producción regional - que tiende a crecer - representa el 44% del empleo regional de fertilizantes. Dentro del total de fertilizantes, los nitrogenados, debido tanto a los requerimientos de su proceso de fabricación y distribución cuanto de la magnitud de su empleo como abono, son con mucho los que mayor energía absorben (82%). Le siguen los fosfatados con 13% y los potásicos con el 5% restante.

En los años setenta, en el parque de maquinaria y equipo agrícola regional hubo un consumo creciente de combustibles fósiles líquidos. Entre 1971 y 1976 ese consumo creció al 5.2% anual; este ritmo se habría elevado al 6.7% anual entre 1976 y 1980, tasa similar a la de aumento del consumo total de petróleo y sus derivados en la región. En volumen, el consumo subió de 2.1 a 3.5 millones de toneladas equivalentes en petróleo.

Información disponible indica que no más del 10% de las unidades económicas agrícolas de la región hacen uso exclusivo de fuerza motriz mecánica; que un 34% emplea en forma combinada fuerza motriz mecánica y tracción animal, y que el 56% restante utiliza fuerza de trabajo humana y tracción animal. Se explica así que la agricultura regional participe, como se indicó, con sólo alrededor del 2.5% en el consumo regional total de combustibles fósiles líquidos. Los indicadores sobre número y clases de maquinaria empleada en las labores de cultivo y sobre expansión del área cosechada refuerzan la aseveración de que en el proceso productivo agrícola predominan grandemente el trabajo humano y la tracción animal.

Del perfeccionamiento de los sistemas tradicionales de cultivo, de la introducción de cambios en los paquetes tecnológicos basados en el uso intensivo de derivados del petróleo y de una mayor participación del segmento campesino en la producción de los cultivos más característicos de la región podría resultar una utilización menor de los combustibles fósiles líquidos.

/Los cultivos



Los cultivos mecanizados y con aplicación plena de los progresos bioquímicos más que han duplicado - en varios países y casos - los rendimientos físicos por hectárea, pero esa elevación de productividad ha requerido que el consumo de energía comercial - combustibles, fertilizantes, pesticidas - se multiplique aproximadamente por doce. Esa relación, que tal vez no pueda generalizarse, indica magnitudes que no difieren mayormente de las correspondientes a países desarrollados.

En 1980, el precio internacional del petróleo es 12 veces mayor que en 1970. Con pocas excepciones, la trayectoria de los precios internos en los países latinoamericanos guarda estrecha relación con lo que ocurre en el ámbito mundial. Los precios internacionales de los fertilizantes han subido bastante menos que los del petróleo, pero aún así los de los nitrogenados se han triplicado y los de los fosfatados se han duplicado. Información parcial sobre los efectos de políticas nacionales encaminadas a abaratar los insumos tecnológicos para la agricultura, sugiere que en muchos países los precios internos que pagan los agricultores por los fertilizantes han sido más bajos que los internacionales. Sin embargo, dada la participación relativamente elevada de los combustibles fósiles líquidos en la composición de la energía comercial que consume la agricultura, cabe suponer que el alza acelerada de los precios de esos combustibles habría deteriorado la rentabilidad de las unidades productivas agrícolas, si muchos gobiernos no hubieran adoptado medidas compensatorias como las de abaratamiento del capital y de los insumos, créditos en condiciones favorables y subsidios directos o indirectos en beneficio de la agricultura.

Hasta fines de 1973 la relación entre los precios agrícolas y los precios de los combustibles fósiles líquidos era favorable a los primeros. De ahí en adelante, los países latinoamericanos, con pocas excepciones y distinta intensidad, vieron deteriorarse la capacidad de compra de los agricultores, expresada en términos de combustibles. En efecto, entre 1970 y 1973 el poder adquisitivo agrícola - medido en términos del combustible fósil líquido adquirido - se elevó en la mayoría de los países alrededor de 11% y de 37%, respectivamente; por el contrario, en 1973 y 1977 bajó, respectivamente, en alrededor de 2% y de 32%. Lo ocurrido con los precios del petróleo entre 1977 y 1980 hace pensar que probablemente esa pérdida de poder adquisitivo se ha acentuado.

b) Posibilidades de convertir la biomasa en combustibles líquidos

El aumento sostenido de los precios de los combustibles fósiles líquidos y sus repercusiones sobre el balance de pagos han inducido a considerar a la agricultura como otra fuente alternativa de combustibles líquidos. Está avanzada la investigación orientada a identificar materias primas que puedan originarlos, a establecer qué productos pueden obtenerse de ellas y a definir procesos de conversión. La caña de azúcar, la yuca o mandioca y el sorgo sacarífero, calificados como cultivos energéticos, concitan la mayor atención. Para varios países y a corto plazo, el etanol (alcohol etílico) del azúcar y

/del almidón

del almidón de la yuca aparece como fuente suplementaria de combustibles líquidos. Los aceites vegetales son combustibles aptos para los motores diesel, pero como aún se necesitan más análisis técnicos y económicos - tanto en la fase agrícola como industrial de su producción - se piensa en ellos como opciones a mediano plazo; lo mismo sucede con el metanol (alcohol metílico) proveniente de la celulosa.

En lo técnico, las investigaciones más recientes están encaminadas a definir la utilización del etanol como combustible, tanto en su estado puro como mezclado con la gasolina. En este último caso, para evitar que los motores sean modificados la adición de alcohol etílico anhidro no debería exceder del 20%. El retorno energético 3/ de la caña de azúcar es el más alto; le siguen el sorgo sacarífero y la yuca.

Utilizar a la agricultura para producir cultivos alimentarios y energéticos plantea interrogantes respecto a la futura composición de la producción; a variaciones de los precios relativos; al grado de modificación técnica a que pueden ser sometidas las agriculturas nacionales; a los plazos en que se lograrán respuestas comerciales satisfactorias de la producción que será convertida en combustibles líquidos y a mermas en el autoabastecimiento que incidan en el estado alimentario y nutricional de la población. Las posibilidades de los cultivos energéticos no dependen sólo del desarrollo de procesos de conversión más eficientes y de variaciones de los precios relativos de otros combustibles líquidos; también están condicionadas grandemente, en lo económico y social, por la competencia en el uso del suelo y de los factores de producción. Tradicionalmente, la producción agrícola se ha ajustado a la composición de la demanda, en particular de la de alimentos, su componente principal. En la medida en que se altere el actual equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos, se pueden desatar situaciones en cadena de complejidad y repercusiones imprevisibles.

Varios países de la región han iniciado esfuerzos para producir carburantes líquidos y biogas (gas metano) a partir de cultivos energéticos y desechos vegetales, respectivamente. Brasil ha puesto en ejecución un bien definido e importante programa de producción de alcohol etílico (PROALCOHOL) y mantiene en etapa experimental un programa de producción de aceite vegetal que podría usarse como combustible en motores diesel. Paraguay, Uruguay, Colombia y algunos países centroamericanos han puesto en marcha programas orientados a la producción de alcohol etílico para mezclas con gasolina. Guatemala tiene experiencia de antigua data en la producción de gas metano a partir de la descomposición anaeróbica de desechos vegetales. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Trinidad y Tabago, entre otros países, producen biogas y llevan a cabo investigaciones sobre distintos tipos de digestores para ampliar su producción de gas metano.

---

3/ Relación entre energía consumida y energía obtenida.

### 7. La industrialización de la agricultura

En la mayoría de los países latinoamericanos viene teniendo lugar un acentuado proceso de industrialización de la agricultura. Los diagnósticos nacionales son coincidentes respecto al evidente potencial de crecimiento de sus agroindustrias, en cuyo dinamismo han influido notoriamente las empresas transnacionales.

La inversión privada extranjera se asocia a las inversiones que en torno a la agricultura realizan los gobiernos y los productores latinoamericanos, y su presencia es tanto mayor cuanto más atractivas y privilegiadas sean las condiciones que encuentra en los países donde penetra y se implanta.

Financia, con preferencia, la producción de alimentos elaborados y de insumos tecnológicos básicos para el proceso productivo y para la comercialización agrícolas. El capital privado extranjero complementa el capital nacional - y cuando puede lo sustituye - en la implantación de unidades productivas que se articulen, en condiciones muy favorables, con actividades nacionales encaminadas a la sustitución de importaciones o al fomento de las exportaciones y basadas principalmente en la explotación de recursos naturales.

Las unidades productivas agroindustriales transnacionales implantadas en América Latina han ido creciendo de modo distinto. Una proporción muy importante de sus ampliaciones y diversificaciones ha sido consecuencia de la compra de empresas en funcionamiento y de la fusión de ellas con otras nuevas, ahorrando así parte de los gastos de instalación y acentuando la concentración. Esto les ha permitido adquirir tamaños mayores y redes adicionales de filiales, adoptar y seleccionar una gran diversidad de tecnologías, utilizar personal calificado, y robustecer su capacidad operativa y su presencia en nuevos mercados.

Es larga la vinculación de las empresas transnacionales y de otros inversionistas privados extranjeros con la agricultura latinoamericana. Han incursionado en la explotación del suelo, han aprovechado la mano de obra barata y han controlado la elaboración y comercialización de muchos productos: frutas, azúcar, algodón, cacao, carne, lácteos, aceites comestibles, trigo, tabaco y bebidas estimulantes y gaseosas. Progresivamente han ido agregando nuevas ramas de intervención; suministran desde el exterior a la agricultura de América Latina - o producen localmente - maquinaria y equipos, productos agroquímicos, semillas, alimentos para el ganado, pollitos, etc. Luego, a la producción de alimentos elaborados básicos añaden la de alimentos orientados a mercados urbanos de altos ingresos y vendidos en cadenas de supermercados o restaurantes (alimentos sofisticados a base de carnes y de leche, platos preparados, confitería fina, etc.). Además sustentan la producción a contrata de frutas frescas, legumbres, hortalizas y flores destinadas a mercados de países desarrollados, con lo que minimizan sus propios riesgos.

/La agroindustria

La agroindustria latinoamericana ha crecido al 5.0% anual en los años sesenta y setenta. Hay indicios de que ese ritmo así como el de aumento de las inversiones extranjeras privadas, se habría acelerado en los últimos años. En 1975/1976, América Latina captó el 80% de las inversiones en países en desarrollo que realizaron las empresas transnacionales originarias de los Estados Unidos,<sup>4/</sup> y la mayor parte de esas inversiones se concentró en México, Brasil, Venezuela y algunos países centroamericanos. La pujante industrialización agrícola está elevando cada vez más el influjo relativo del subsector en el ritmo de aumento y en la composición de la producción agrícola primaria.

Las actividades de las unidades productivas transnacionales en el agro han dado lugar a serias preocupaciones gubernamentales respecto a su incidencia en el desarrollo agrícola y agroindustrial de los países latinoamericanos. Por ello, los gobiernos de la región vienen examinando los aspectos relacionados con la mejor adaptación de las transnacionales a las políticas y estrategias de desarrollo de cada país, con miras a lograr que sus modalidades de operación sean las más apropiadas a las necesidades y realidades nacionales, particularmente en materia de tecnología, formación de precios, capital, acceso a los mercados externos, manejo de empresas y plantas, y, por otro lado, con el fin de evitar interferencias en los asuntos de política interna.

## II. OBJETIVOS Y METAS

### 1. Objetivos

El desarrollo agrícola debe contribuir al logro de dos objetivos básicos y de alcance global: la eliminación del hambre y de las deficiencias nutricionales y la erradicación de situaciones de indigencia, dentro de un marco de mejoramiento sostenido de las condiciones de vida. Además, debe perseguir otros dos objetivos complementarios: un progresivo autoabastecimiento alimentario y la expansión de las exportaciones agrícolas regionales.

La aceleración del crecimiento agrícola permitirá alcanzar mejoramientos apreciables en lo económico y en lo social, si se combina crecimiento con una más justa y racional distribución o redistribución, según el caso, de los ingresos y de los recursos productivos, principalmente de tierras y agua. Como en el pasado la sola aceleración del crecimiento agrícola tendrá resultados limitados en la reducción de las desigualdades sociales y de la miseria rural. En una perspectiva de desarrollo económico y social, la expansión de la producción agrícola y el consecuente gran esfuerzo que se deberá realizar para conseguirla, se justifican y adquieren pleno significado estratégico, si se insertan en un proceso de crecimiento con redistribución.

---

<sup>4/</sup> Naciones Unidas, Comisión de Empresas Transnacionales, "Las empresas transnacionales en la elaboración de alimentos y bebidas", E/C.10/70, Nueva York, 1980.

La alteración del patrón de desarrollo agrícola y el logro de los objetivos básicos y complementarios asociados a ella requerirán de cambios institucionales que alteren a su vez los parámetros fundamentales de ese patrón. Por obvias razones de interdependencia, la eficacia de tales modificaciones dependerá de los cambios institucionales que se verifiquen en otros sectores del sistema económico, y en las relaciones de éste con la economía mundial. Esto es particularmente cierto respecto a aquellos aspectos que influyen en los mercados internos urbanos y en los mercados externos de productos agrícolas, y en la capacidad de inversión de la economía.

En el seno de la agricultura, esos cambios tendrán que ver con las condiciones que regulan el acceso a los recursos básicos y a su utilización dentro del proceso productivo; con la organización económica de la producción y particularmente los criterios y mecanismos de apropiación y utilización del excedente económico generado en dicho proceso; con los criterios y mecanismos de asignación de recursos en el sector; con las condiciones que regulan la generación, transferencia y adopción de tecnología agrícola y con la organización económica e institucional de la elaboración y comercialización de productos agrícolas.

Estas transformaciones permitirían avanzar hacia modalidades de organización y funcionamiento de la agricultura consistentes en:

- i) un mayor y mejor aprovechamiento de las potencialidades ofrecidas por los recursos productivos de la región - humanos y naturales - en función de los objetivos y las necesidades de la sociedad latinoamericana;
- ii) una distribución más equitativa de los beneficios del progreso técnico entre el conjunto de la población agrícola;
- iii) el control de los recursos productivos agrícolas y la internalización de las decisiones económicas, ambos indispensables para adecuar el desarrollo agrícola y asegurar la contribución del sector a los objetivos nacionales de desarrollo, y
- iv) el fortalecimiento de los vínculos de reciprocidad y complementariedad de intereses entre los países de la región, y de ellos con otros países en desarrollo, para que se aprovechen mejor las posibilidades de integración y cooperación en lo agrícola y alimentario.

El desarrollo agrícola con esas características se sustentaría en cuatro elementos fundamentales, los que trascienden en parte los límites del sector:

- i) incorporación de los campesinos pobres y de los trabajadores sin tierra a los procesos de desarrollo agrícola, rural y global;
- ii) aprovechamiento de la capacidad de la población agrícola para trabajar la tierra y producir alimentos en función de las características de los recursos disponibles, evitando la concentración del excedente económico en determinados grupos sociales;
- iii) incorporación de criterios sociales a la asignación de recursos para el desarrollo agrícola, y
- iv) retención de una parte mayor del excedente económico que se transfiere fuera del sector, y en particular al extranjero a través de las empresas transnacionales, para reinvertirlo en el desarrollo rural.

## 2. Metas 5/

### a) Expansión de la producción

Las metas normativas para el conjunto de la economía establecen un crecimiento del producto interno bruto regional del 7.5% anual en los años ochenta. Se postula que la producción agrícola acelere su expansión y alcance una tasa entre el 4 y 4.5% por año. Este incremento se hace indispensable para atender la expansión de la demanda interna - la de alimentos crecería sobre el 4% por año - que lleva consigo el crecimiento del ingreso por habitante y que puede intensificarse aún más, si se tienen en cuenta los esfuerzos para erradicar la pobreza extrema que vienen realizando varios países de la región; debe satisfacer, además, objetivos de acrecentamiento del saldo exportable agrícola neto.

En páginas anteriores se indicó que Brasil, Colombia, Guatemala y Paraguay - que en conjunto generan el 40% del producto bruto agrícola regional - lograron que sus agricultores crecieran a más del 4% anual en los años setenta. Si a ello se añade que otros seis países, Bolivia, Chile, El Salvador, Ecuador, República Dominicana y Venezuela - que en conjunto originan el 14% del producto agrícola regional - lograron tasas de incremento superiores al 3% anual, se puede concluir que alcanzar una meta superior al 4% anual es factible en el plano regional. Esta conclusión es aplicable a los diez países mencionados e incluso podría ser un postulado relativamente modesto para alguno de ellos; en cambio, merece alguna duda que sea factible a plazo mediano una aceleración acentuada del ritmo de incremento en varios países de la región, en particular aquellos cuya agricultura viene creciendo muy lentamente y que deberán realizar esfuerzos de considerable envergadura.

El aumento de la producción permitirá contrarrestar la anotada tendencia a la declinación del autoabastecimiento y lograr, al mismo tiempo, que se acelere mucho el crecimiento de los excedentes exportables, los que aumentarían a una tasa superior al 4% anual - al mismo ritmo de la producción - y, por lo tanto, más elevada que la registrada en los años setenta (2.8% anual). En la mayoría de los países las exportaciones agrícolas continuarán revistiendo importancia en el total de ingresos de divisas, no obstante los avances que se logren en las corrientes exportadoras de productos industriales. El poder de compra externo seguirá dependiendo, fundamentalmente, de la elevación de las exportaciones de productos agrícolas, tanto en rubros tradicionales como en nuevos, según evolucionen la composición y dinamismo de las producciones agrícolas nacionales y de la demanda internacional. En muchos países y sobre todo en los más pequeños, el desarrollo de sus economías continuará dependiendo de las exportaciones tradicionales o de nuevas ramas de productos agropecuarios, con el mayor grado posible de elaboración industrial.

5/ La FAO preparó un estudio mundial titulado "La agricultura hacia el año 2000: Problemas y opciones de América Latina" (FAO, C 79/24, julio de 1979) que fue sometido a consideración de los gobiernos en el 20º período de sesiones de la Organización en Roma, en noviembre de 1979. Las metas usadas en este documento coinciden con las proyecciones para América Latina resultantes del estudio global mencionado.

La meta postulada, superior al 4% anual, es esencial para que América Latina disponga de los alimentos necesarios para que mejore el estado nutricional de su población. La disponibilidad diaria de calorías por habitante pasaría de 2 550 en 1978/1979 a alrededor de 1 850 en el año 1990. La magnitud de este aumento se aprecia mejor si se recuerda que entre 1963 y 1975 dicha disponibilidad se acrecentó apenas en 0.3% anual, mientras que el aumento previsto para 1980/1990 sería superior al 1.2% por año. En este sentido cabe esperar también diferencias entre países; los del Cono Sur tendrían la más alta disponibilidad de energía alimentaria y los de la subregión andina la más baja, pero estos últimos de todas maneras, exhibirían un promedio nacional más elevado que el actual.

La postulada recuperación del coeficiente de autoabastecimiento alimentario regional permitiría atenuar el crecimiento de las importaciones agrícolas. Esa recuperación y sus derivaciones serán diferentes por subregiones, por países y por productos. El abastecimiento de cereales, por ejemplo, continuaría siendo deficitario en la generalidad de los países, excepto en los del Cono Sur, y por ello estos productos constituirían alrededor del 60% de las importaciones regionales futuras de alimentos. Los países que necesitarían mayores importaciones de cereales serían los centroamericanos, los andinos y los del Caribe. México, con la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), ha decidido reducir su dependencia de la importación de granos básicos.

La mayor parte de los excedentes exportables de cereales estarían básicamente en Argentina y Uruguay. La producción regional de trigo, lácteos y algunas oleaginosas vegetales continuaría siendo insuficiente para satisfacer la demanda regional y, lo que es más grave aún, la simple extrapolación de las tendencias históricas, sugieren que además la región tendría que enfrentar déficit - en muchos casos sustanciales - de arroz, maíz, leguminosas secas, carnes rojas y granos forrajeros.

Alterar la tendencia supone no sólo acelerar el ritmo de crecimiento de la producción agrícola, sino modificar además su composición. Esto último se refleja en las tasas de aumento postuladas para sus principales componentes. Los cultivos - que representan el 68% de aquéllas - crecerían entre 4 y 5% por año y la producción pecuaria - el 32% restante - lo haría entre 4.5 y 5.0%. Entre los cultivos, se recuperaría la producción de café y de algodón y se elevaría la de arroz, maíz, sorgo y otros cereales forrajeros, de aceites vegetales, de frutas y de hortalizas. Entre los productos pecuarios, el acrecentamiento de la producción de carne de aves y de cerdos, seguida por la de vacunos y de leche, contribuiría a que mejorara la participación del subsector en el total producido.

b) Necesidades de recursos naturales e insumos

Diversos estudios proporcionan elementos de juicio que demuestran la viabilidad de la expansión de la producción agrícola. El área potencialmente cultivable en América Latina se aproxima a los 600 millones de hectáreas. Esta cifra incluye los 180 millones de hectáreas que actualmente se encuentran

/incorporadas al

incorporadas al cultivo, aun cuando de ellas se cosechan anualmente alrededor de 110 millones de hectáreas, menos de una quinta parte de ese potencial teórico; esta relación se estrecha al considerar que las áreas para expansión de frontera pueden ser de menor productividad natural. La disponibilidad de tierras no es, por lo tanto, un factor limitante en sí para alcanzar la meta postulada; lo que sí podría tener carácter restrictivo sería la magnitud del costo de aprovechar eficazmente ese potencial. Los datos disponibles señalan que la mayor parte de las tierras de reserva <sup>6/</sup> están ubicadas en el trópico húmedo, cuya fertilidad natural parecería ser baja y cuyo ecosistema es frágil y obliga, por lo tanto, a prestar particular atención a la conservación del medio ambiente. El difícil acceso a gran parte de las tierras de reserva implica la construcción de costosas vías de comunicación cuyo encarecido mantenimiento puede llegar a ser un obstáculo adicional a mediano plazo.

A falta de una evaluación fidedigna de las dimensiones reales de las tierras aptas para la agricultura en la región, el examen de las diversas fuentes de información induce a suponer que alrededor del 54% de ellas pertenece a Brasil, 18% a los países del Grupo Andino, 13% a Argentina, 6% a México, 3% a los países centroamericanos y el 7% restante estaría repartido entre los demás países de la región. Dado que los aumentos anuales de la producción agrícola regional se han sustentado básicamente en la expansión de la frontera agrícola - situación que se repite en la mayoría de los países - tendría que haber una cierta correlación entre la velocidad del crecimiento de la producción y las dimensiones de las tierras potencialmente aptas en el país. Los márgenes de elevación de los rendimientos unitarios y de aumento de la relación de intensidad de cultivo, por cierto, forman parte del potencial productivo, considerado en su sentido más amplio.

Para alcanzar la postulada expansión de la producción regional será necesario que se incorporen al proceso productivo alrededor de 40 millones de hectáreas adicionales, lo que elevaría las tierras bajo cultivo a más de 220 millones de hectáreas. Por su parte, la superficie cosechada aumentaría al mismo ritmo histórico del 2.1% anual y superaría los 135 millones de hectáreas. Si bien la expansión del área cosechada mantendría la tendencia histórica, su aporte a los aumentos de producción bajaría del 63 al 54%, en tanto que los rendimientos elevarían su contribución desde 37 a 46%. El esfuerzo por mejorar los rendimientos permitirá incrementar en casi 19% los rendimientos físicos por hectárea durante los próximos diez años - crecerían alrededor del 2% anual - gracias al efecto combinado de la mayor producción por hectárea cosechada (74%) y de la intensidad de cultivo. Esta última, que se expresa mediante la relación superficie cosechada/tierra bajo cultivo, se elevaría de 0.61 a 0.64, contribuyendo en 26% al alza del rendimiento físico agregado de las tierras cosechadas.

La evolución que cabe esperar de las diversas subregiones y países difiere en función de la disponibilidad de tierras y de la capacidad de ellas. En términos generales, la mejora de los rendimientos debería ser más intensa en los países del Caribe, los centroamericanos y en México, mientras que en

<sup>6/</sup> Véase el apartado 1 b) de la sección I.

/países como



países como Brasil y los del Grupo Andino debería combinarse la elevación de los rendimientos con la expansión de la superficie cosechada.

Se estima que en América Latina actualmente emigran del campo a la ciudad 2 millones de personas por año. La tendencia a la desruralización elevaría esa cifra anual, estimándose que en los años ochenta podrían emigrar unos 25 millones de personas. La fuerza de trabajo agrícola ha venido creciendo al 0.9% anual; esta tasa disminuiría al 0.6% por año, tanto por la migración como por el menor ritmo de aumento de la población, lo que daría por resultado que en 1990 la región contaría con alrededor de 42 millones de trabajadores agrícolas. Estimaciones preliminares indican que el aumento postulado de la producción requeriría que el número de jornadas de trabajo humano aumentara alrededor de 33% entre 1980 y 1990, es decir, al 2.9% anual. Pero como para poder reducir el subempleo y desempleo debería aumentar por lo menos en 25% el número de días trabajados al año por cada persona dedicada a la agricultura, la tasa de aumento de la ocupación sería más baja: de alrededor de 2.3% por año.

El aumento del valor agregado por activo agrícola puede lograrse incorporando realmente a la producción la mano de obra redundante, intensificando la utilización de la fuerza de trabajo disponible o aumentando la producción de los activos ya ocupados, o bien mediante combinaciones variadas de estas opciones. Lo que realmente ocurra en los años ochenta respecto a desempleo y subempleo en la agricultura, determinará la magnitud del aumento de la ocupación y de la productividad de la fuerza de trabajo.

Además de las necesarias transformaciones estructurales ya mencionadas, el crecimiento postulado requerirá inescapablemente una considerable movilización de recursos financieros y una acelerada formación de capital en la agricultura. El alza de los rendimientos y la expansión de la frontera agrícola demandarán un fuerte aumento de la utilización de insumos biológicos y químicos y del empleo de máquinas, equipos e instalaciones. La relación entre los insumos y el valor bruto de la producción se elevaría de 25 a 28%. El uso de fertilizantes se expandiría en casi dos veces - crecería al 6.8% anual frente al 3.1% de los años setenta - con lo cual pasaría de 50 a 76 kg la cantidad de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos por hectárea cosechada. La proporción de semillas mejoradas sobre el total de semillas empleadas pasaría de 48 a 55%. El uso de plaguicidas crecería en 25% (al 2.3% anual) hasta 1990. El número de tractores podría aumentar al mismo ritmo anual (6%) registrado en los setenta, bajando de 130 a 90 las hectáreas cosechadas por tractor.<sup>7/</sup> Los cambios tecnológicos y el mayor uso de insumos bioquímicos reforzarán los efectos que tenga sobre los rendimientos físicos la mayor intensidad de cultivo.

<sup>7/</sup> La evolución futura del parque de tractores estará condicionada por el grado efectivo de reorientación del progreso tecnológico. Esta dependerá de la importancia que en la práctica se asigne a la reactivación productiva y al mejoramiento social de la agricultura campesina, a la velocidad con que aumenten los precios de los combustibles líquidos y al grado de estabilidad de su suministro.

Imprimir dinamismo a la producción y acentuar el progreso tecnológico es un proceso complejo que será posible en la medida en que aumente la formación de capital en la agricultura. La inversión bruta agrícola primaria - que comprende las inversiones estrictamente orientadas a expandir la producción - debería crecer a una tasa del 4.5% por año; en términos absolutos pasaría de 9 700 a 15 100 millones de dólares de 1975, entre 1980 y 1990. Si se añaden las inversiones necesarias para fortalecer los servicios de apoyo a la agricultura, en particular en almacenamiento e instalaciones de comercialización, elaboración y transporte, la inversión bruta agrícola ampliada debería crecer al 4.1% anual y pasaría, respectivamente, de 15 800 a 23 700 millones de dólares de 1975. El mayor crecimiento de las inversiones se traduciría en que la relación entre la inversión bruta primaria y el producto bruto agrícola pasaría de 17 a 24% entre los años 1980 y 1990, y en ese mismo período la participación de la agricultura en la inversión bruta total bajaría del 9.6 al 8.0%, por lo que no significaría una carga difícil de sostener para el conjunto de la economía. La participación de la inversión bruta agrícola ampliada bajaría del 14.5 al 11.9%.

Para fines de inversión bruta agrícola ampliada sería necesario movilizar una masa de recursos equivalente a 255 000 millones de dólares de 1975 a lo largo de los años ochenta. De ellos, 164 000 millones se canalizarían a las actividades productivas primarias y los restantes 91 000 millones se destinarían a ampliar la capacidad y eficiencia de los servicios de apoyo y asistencia a la agricultura. La inversión bruta primaria en cultivos crecería al 4.4% por año y en ganadería al 4.7% anual. Las inversiones brutas en servicios de apoyo y asistencia crecerían al 3.5% anual. Del total de inversiones acumuladas en los años ochenta, la adquisición de máquinas, equipos, aperos de labranza e insumos biológicos y químicos absorbería el 50%; la habilitación de tierras, el riego y drenaje y la formación de plantaciones un 32%, y el desarrollo ganadero el 18% restante.

### III. IMPLICACIONES DE POLITICA

#### 1. Consideraciones generales

En el ámbito regional, el problema agrícola estaría definido por un comportamiento productivo relativamente satisfactorio, unido a la persistencia de situaciones institucionales defectuosas, cuyas repercusiones sociales adversas podrían estarse agravando.

El problema agrícola latinoamericano puede definirse sintéticamente en esos términos, luego de que la sociedad rural latinoamericana ha sido sometida a importantes transformaciones y no es más aquella sociedad de comienzos de los años setenta. Las nuevas estructuras urbanas e industriales, la penetración del progreso técnico y el apego a la rentabilidad que la acompaña, la influencia selectiva del sector externo, el agresivo dinamismo del agronegocio internacional, la realización de importantes obras de infraestructura física y de comunicaciones, las acciones de reforma agraria y los cambios en los sistemas de tenencia de la tierra y en las relaciones

/laborales, así

laborales, así como las decisiones gubernamentales de retornar a la agricultura - mediante medidas especiales de política y del establecimiento de incentivos de diverso orden - al menos parte del excedente que tradicionalmente le ha sido retraído, constituyen un abigarrado conjunto de factores que han interactuado y determinado la diferenciación económica y social que se palpa hoy en la agricultura regional.

Podría pensarse que la vieja dicotomía estructural sigue presente, aunque con algunas variaciones resultantes del innegable desarrollo global y agrícola y del transcurso del tiempo. Podría parecer que se ha pasado del complejo latifundio-minifundio a una polarización entre el segmento moderno y la gran masa campesina. Lo que realmente ha ocurrido es que, en su esencia, las relaciones económicas y sociales propias del medio rural se han tornado más funcionales. La conducta económica de los dos polos mencionados, su interdependencia y su vinculación con el resto de la economía, así como su inserción internacional, explican la coexistencia de una trayectoria productiva dinámica con la persistencia de situaciones de desocupación y pobreza de gran parte de la población agrícola y rural.

La tendencia del segmento moderno hacia una progresiva concentración, no sólo de la producción y del ingreso agrícola, sino también de la tierra y de las oportunidades derivadas de las políticas públicas y de los mercados (de productos, de factores y financieros), junto a su creciente articulación con el agronegocio internacional, es una realidad distinta de la que caracterizó al agro latinoamericano en el pasado. La continua descomposición-recomposición de la agricultura campesina es igualmente una realidad distinta, aún no entendida plenamente.

En los años ochenta, deberían tener lugar dentro de la agricultura regional - considerada como actividad productiva y como ámbito de relaciones sociales específicas - un conjunto de transformaciones que permitieran combinar de modo apropiado y con técnicas adecuadas los recursos productivos abundantes en la mayoría de los países latinoamericanos: fuerza de trabajo y tierra. Es obvio que un proceso de transformaciones de esa naturaleza y con esos alcances sobrepasa los límites sectoriales y se convierte en un desafío que debe enfrentar la política nacional de desarrollo. Es dentro de aquélla que el sector agrícola puede contribuir sustancialmente a la erradicación de la pobreza y eliminación del hambre.

La génesis de la pobreza rural radica en una base material insuficiente que resulta de condiciones geográficas y climáticas que inciden negativamente en el potencial productivo agrícola de cada país, y en los antecedentes históricos nacionales; según el estilo de desarrollo adoptado, el accionar de las fuerzas políticas, sociales y económicas contribuye a agudizar o paliar dicha pobreza. Combatir y erradicar la miseria en el campo deberá ser el propósito central de las políticas de desarrollo rural y agrícola que se apliquen en los años ochenta.

/Es evidente

Es evidente que la satisfacción de las necesidades básicas de la población será más fácil si se cuenta con una base material mayor, resultante de la aceleración del ritmo de aumento de la producción. Pero esa expansión productiva, siendo una condición necesaria, es insuficiente; se requiere además la aplicación de medidas de carácter distributivo o redistributivo - según las peculiaridades de cada país - para que los resultados del proceso productivo lleguen en forma más equitativa a los diferentes segmentos de la población.

La capacidad de los grupos pobres de generar ingresos está estrechamente ligada a la calidad y cantidad del trabajo. Este a su vez depende de las condiciones de acceso a los recursos productivos, en particular a la tierra. La búsqueda más intensa de amplias y renovadas oportunidades de empleo para la población rural, es inescapable en la lucha para vencer a la pobreza del campo. Campesinado sin tierra o con muy escasos recursos, es sinónimo de persistencia de la miseria rural. El acceso a la tierra es al mismo tiempo un requisito indispensable para aprovechar mejor la capacidad y habilidades de trabajar la tierra, propia de las poblaciones campesinas, y una manera de expandir el número de empleos productivos. Los más variados caminos, según las realidades nacionales y locales, pueden ser utilizados para facilitar un mayor acceso a la tierra.

Las políticas que se orienten a resolver los graves problemas de la pobreza rural deben tratar forzosamente de diluir la contradicción más evidente en la agricultura latinoamericana: la existencia simultánea de tierras abundantes y de un número creciente de familias sin oportunidad de trabajarlas. Resolverla contribuirá, a su vez, a mejorar el estado nutricional de las poblaciones campesinas. El acceso a la tierra puede ser un aporte importante a la superación de la malnutrición en el medio rural. El campesino, al disponer de tierra, puede dedicar su trabajo y el de su familia a la producción de alimentos y mejorar, en alguna medida, sus necesidades nutricionales. Desde ese punto de vista, las acciones para erradicar la pobreza rural enmarcan a aquellas específicamente orientadas a elevar los niveles alimentarios.

La malnutrición no es sólo una manifestación de privación o deficiencias en el consumo de alimentos; es consecuencia de carencias de empleo e ingresos, de deficiencias en la educación e información y de condiciones de salud y ambientales desfavorables. Por lo tanto, las políticas encaminadas a resolver las situaciones de malnutrición tienen que ir más allá del ámbito agrícola, al que involucran profundamente.

Bajo ciertas condiciones, la producción de alimentos chocará con otros usos de la tierra, en particular con otros propósitos importantes como la producción de cultivos para la exportación o de cultivos energéticos. Esas situaciones de competencia no deberían acarrear efectos negativos para el abastecimiento de los alimentos básicos, los que se encarecen cuando los suministros son reducidos.

/Cabe recordar

Cabe recordar que los países latinoamericanos han acumulado una muy variada experiencia en la adopción y aplicación de políticas agrícolas, y en el uso de instrumentos para la acción. Los gobiernos han ido ampliando y fortaleciendo gradualmente su capacidad de manejar instrumentos de política cada vez más complejos, así como su habilidad para introducir ajustes y correcciones con el fin de adaptarlos a nuevos enfoques y rumbos. Los países de la región cuentan ahora, por lo tanto, con una mayor capacidad para orientar y anticipar sus acciones en materia de desarrollo agrícola y rural, y para dar coherencia y continuidad a sus esfuerzos por evitar que se proyecte al futuro la diferenciación económica y social, rasgo negativo saliente de las agriculturas nacionales.

## 2. Algunas medidas concretas de política en el plano nacional

Es posible agrupar e interpretar, dentro de una perspectiva regional, las tendencias fundamentales que caracterizan a la agricultura latinoamericana; de igual modo, se pueden presentar alternativas estratégicas que podrían seguir la mayoría de los países de la región. Pero como cada país formula su estrategia de desarrollo rural y agrícola sobre la base de sus propios objetivos y estilos de desarrollo, y de sus posibilidades y limitaciones humanas, políticas, materiales y financieras, se ha preferido mencionar algunas áreas de medidas de política, aplicables al núcleo de problemas comunes antes anotados, cuya selección, adopción, cobertura, profundidad y modalidad de aplicación estarán en función de las peculiaridades y decisiones nacionales.

En la ejecución de las estrategias nacionales de desarrollo agrícola y rural se estudiará la adopción de medidas como:

### a) Acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales

La situación agraria de muchos países de la región difiere de la que prevalecía dos décadas atrás; sin embargo, la necesidad de modificar las condiciones de acceso a la tierra continúa teniendo importancia estratégica, a efectos de ampliar los resultados obtenidos por las acciones de reforma agraria antes emprendidas y como un medio importante para alcanzar los propósitos que persigan las estrategias nacionales de redistribución de ingresos.

La reforma agraria debe ser entendida como un proceso permanente de transformación y ajuste de la estructura agraria a las nuevas realidades nacionales. Su dinamismo, intensidad y modalidades de ejecución dependerán de las condiciones particulares de cada país y del realismo con que se busque la mejora de la calidad de la vida en el medio rural. En las sociedades donde la propiedad de la tierra está concentrada en unos pocos, aparece como ineludible que se altere la relación entre el hombre y la tierra en beneficio de los campesinos y trabajadores sin tierra. Simultáneamente, se deberá asegurar condiciones institucionales adecuadas y fortalecer los servicios de apoyo y asistencia que se necesitan para tornar efectivos los beneficios

/potenciales derivados

potenciales derivados de la expansión de los mercados internos y externos y del aumento de las inversiones en la agricultura; para aprovechar mejor y sin discriminaciones los estímulos económicos a la producción agrícola establecidos por los gobiernos, y para que se incorporen a la producción suelos ahora ociosos o subutilizados.

En países que ejecutaron reformas agrarias internas se han dado situaciones en las cuales el proceso de facilitar el acceso a la tierra debería ser reiniciado pero con características distintas, adaptadas a la nueva realidad y a concepciones sobre programas de afectación de tierras encaminados a lograr una estructura de propiedad que haga posible una mejor distribución del ingreso agrícola y una producción mayor y más diversificada. Programas así concebidos evitarán la expansión del minifundio, el asentamiento de campesinos en tierras marginales y la subutilización del suelo en propiedades medianas y grandes, aún no incorporadas a procesos modernos de organización y producción con sentido social. A través de la tributación se deberá evitar que se concentre la producción en pocas empresas e impulsar la formación de cooperativas y otras modalidades de explotación agrícola asociativa, con lo que se contrapesarán en parte, las derivaciones negativas de la excesiva fragmentación, que en algunos casos está llegando a límites económicamente inviables.

Parte importante de las medidas de acceso a la tierra será la ocupación racional del territorio nacional, vinculada a la ampliación de la frontera agrícola. Formas apropiadas de colonización y de apertura de tierras al riego aliviarán la presión demográfica típica de determinadas zonas de pobreza rural y contribuirán tanto a la solución de problemas de propiedad de la tierra, como al aumento de la producción y del empleo agrícolas.

Los programas de desarrollo rural integrado han aparecido como formas de concentrar esfuerzos en favor de parte de la gran masa campesina, de favorecer su incorporación a los mercados, de hacerla permeable al progreso técnico y de dotarla de servicios gubernamentales de apoyo y asistencia que contribuyan a mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Sin embargo, dado que la naturaleza de esos programas no se compadece con las raíces de la pobreza rural, sus resultados no van más allá de lo restringido de sus propias acciones en materia de acceso a los recursos productivos.

Nuevas condiciones de acceso a la tierra deberán incluir la participación del campesinado. La organización campesina ha demostrado ser de importancia vital en los procesos de reforma agraria; por ello, se deberá promover el fortalecimiento de sus aún débiles estructuras de organización, el reordenamiento de su actividad productiva y su capacitación, para facilitar que el campesino conquiste espacios más amplios de negociación dentro de un marco general de mayor autonomía como grupo social; esa autonomía es indispensable para evitar decisiones adoptadas desde arriba y que muchas veces se han revelado equivocadas. Lo anterior requiere de instrumentos de política orientados a facilitar la organización campesina y a liberar sus decisiones sobre el uso de los recursos productivos y su incorporación a los mecanismos de mercado y a la agroindustria.

/b) Oportunidades

b) Oportunidades de empleo

El empleo es uno de los problemas centrales que deberán encarar las estrategias nacionales de desarrollo. Al formularlas, surge como interrogante la medida en que la fuerza de trabajo agrícola podría incorporarse plenamente al proceso de producción, dada su capacidad natural de cultivar la tierra. Hasta ahora lo frecuente ha sido el incremento de la mano de obra redundante en la agricultura, no obstante el aumento de la producción y las migraciones hacia pueblos y ciudades. Esta vía de alivio de la presión demográfica conduce a la proletarización, más no a la superación de la pobreza. Las políticas agrícolas no pueden plantearse al margen de esta realidad que es la fuerza de trabajo desocupada; por el contrario y en la medida en que las condiciones de cada país lo permitan, deben contribuir a resolver el problema. Endosar la solución a otros sectores sin examinar a fondo la capacidad de empleo en la agricultura, no ha dado resultados satisfactorios en el pasado. La agricultura puede contribuir al empleo pleno en la medida en que resuelva o atenúe sus propias tensiones, las que provocan migraciones forzadas, que no encuentran en otros sectores de actividad, alternativas claras en lo económico y social.

Se puede lograr más empleo aumentando las tierras que se ponen a disposición de los segmentos de la población que no las poseen o que las tienen en cantidades limitadas; esto puede hacerse mediante procesos de cambio de los sistemas de tenencia, a través de la colonización o por intermedio de inversiones públicas en la habilitación de tierras y especialmente en riego. La incorporación de nuevas tierras al proceso productivo permitirá absorber parte del excedente de mano de obra, si además de facilitar la ocupación de áreas adecuadas para el cultivo o la ganadería, se construye la infraestructura económica y social básica e indispensable. La colonización no debiera ser excusa para mantener situaciones de ineficiencia o de concentración del suelo en zonas de agricultura secular. La considerable elevación del potencial productivo por efecto del riego, por su parte, debiera ayudar a que mejore la situación de los pequeños productores y evitar, como ha ocurrido, que tengan éxito las presiones para expulsarlos una vez que el riego llega a las tierras semiáridas.

El subempleo estacional, que en las áreas agrícolas es generalizado durante los períodos en que se necesita menos fuerza de trabajo, puede aprovecharse mediante inversiones públicas en mano de obra, destinadas a la formación de capital en infraestructura predial o extrapredial, que beneficie a comunidades agrícolas. Hay que tener presente que en la agricultura campesina es frecuente que la formación de capital se realice mediante trabajo en habilitar suelos y en construcciones e instalaciones necesarias para la vida familiar y la explotación de la finca. Estimular bajo distintas modalidades este tipo de trabajo contribuirá a mejorar las condiciones de producción y de vida en la agricultura campesina.

/La política

La política tecnológica tiene a su vez gran incidencia sobre las oportunidades de empleo agrícola. Si la investigación y experimentación agrícolas se realizan sin preferencia alguna a las estructuras agrarias vigentes o a la disponibilidad de fuerza de trabajo, terminan por entregar resultados que responden sólo parcial o marginalmente a las necesidades de la mayoría de los productores.

Algunas políticas para abaratar ciertos insumos, equipos y maquinaria inciden sobre el empleo agrícola. El propósito de tales políticas es la capitalización de la finca y la tecnificación de las labores agrícolas, pero pueden conducir a que se distorsione el papel que en las funciones agregadas de producción pueden desempeñar factores abundantes como la fuerza de trabajo, cuya participación podría ser más intensa si no se subvencionara indiscriminadamente la formación de capital. En sentido inverso, algunas regulaciones del mercado de trabajo que encarecen exageradamente el costo de la mano de obra pueden hacer que en la producción agrícola se prescindiera cada vez más de fuerza de trabajo permanente. Los distintos elementos que influyen en las oportunidades de empleo requieren de análisis y tratamiento cuidadoso si se busca combatir a la pobreza rural por la vía de aumentar el empleo.

El desarrollo de nuevas actividades en el medio rural gracias al fortalecimiento de las interrelaciones de la agricultura con el resto de la economía, diversifica las fuentes de empleo, lo que permite que se complementen los ingresos generados en la agricultura. De otro lado, la formación y el adiestramiento ayudan a que la mano de obra adquiera la calificación requerida por la agroindustria, la construcción y los servicios que funcionan en el medio rural. Los programas de descentralización administrativa y de regionalización también pueden contribuir al desarrollo de actividades no agrícolas y al empleo en el ámbito rural.

c) Generación, transferencia y adopción de innovaciones tecnológicas

Por falta o escasez de innovaciones tecnológicas concebidas en respuesta a las condiciones económicas y sociales de cada país, la disponibilidad de tecnología se reduce a la que los mercados internacionales ofrecen, por lo que se adoptan patrones tecnológicos sesgados respecto a las exigencias nacionales de desarrollo agrícola equilibrado. A pesar del avance logrado en América Latina en la organización de la investigación y en la formación de investigadores hay, en general, desconocimiento notable de las necesidades de los agricultores campesinos, dada su forma particular de organizar su actividad económica y de utilizar el suelo: raramente adoptan procesos de especialización como ocurre en unidades de mayor tamaño. Faltan además, investigaciones sobre algunos cultivos y sobre sistemas productivos basados en cultivos asociados o múltiples. Por otra parte, son pocos los avances logrados en el manejo y recuperación de recursos ecológicamente frágiles y con alto riesgo de deterioro, como los de algunas áreas tropicales o en general los suelos con cubierta boscosa.

/El fortalecimiento



El fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación y de transferencia tecnológica y de las instancias de coordinación y complementación de las instituciones públicas, universitarias y privadas que los integran, debiera permitir acrecentar la capacidad de los países para determinar la orientación de su proceso tecnológico, es decir, la capacidad de definir e instrumentar una política científico-tecnológica para la agricultura. Si la investigación no recibe una orientación adecuada, difícilmente dará respuestas válidas a problemas con gran contenido social o propios de zonas ecológicamente prioritarias para el futuro desarrollo agrícola y económico nacional.

Si bien la utilización de nuevas tierras y nueva mano de obra seguirá siendo esencial para la mayor parte de las agriculturas nacionales, es indudable que la incorporación de tecnologías apropiadas constituirá un factor decisivo para la eficiencia económica y social de esta actividad productiva y para conservar adecuadamente los recursos naturales empleados.

Las políticas tecnológicas de la región han estado en mayor o menor medida influidas por el modelo tecnológico establecido con la llamada revolución verde. Sin desconocer los notables avances científicos que se han logrado desde el comienzo de esa revolución, a las deficiencias en la adaptación y en la transferencia de tecnología se ha sumado una relativa ausencia de otras iniciativas. Esto ha repercutido en una gran alteración de los ecosistemas latinoamericanos y en la tendencia a su homogeneización y, por ende, ha conducido a la pérdida de atributos positivos, producto de la notable oferta ambiental latinoamericana. A esto hay que añadir que la especialización y artificialización del medio han exigido subsidios energéticos crecientes.

Al orientar la generación de tecnologías - y en términos más amplios, de la oferta tecnológica - se deberá prestar especial atención a los efectos que sobre las particularidades y atributos de los ecosistemas tienen tanto las nuevas tecnologías como los distintos usos de los suelos y los procesos de incorporación de nuevas áreas a la producción. La búsqueda de la eficiencia económica dentro del corto plazo ha provocado la inutilización de amplias extensiones de tierra de América Latina. Es necesario que se busquen modelos de agrosistemas en que se logren mantener atributos de control y de uso máximo de los recursos, particularmente en los ecosistemas tropicales. Entre otras tareas, la investigación debiera encontrar respuestas que permitan la recuperación de zonas ecológicamente degradadas, así como lograr que los agrosistemas sean menos dependientes del consumo de energía fósil.

En la región se han logrado progresos indudables en la generación de tecnologías y en la oferta de servicios técnicos e insumos tecnológicos. No se puede decir lo mismo de los procesos de transferencia tecnológica, campo que presenta un desafío considerable si se pretende una participación social más amplia en los beneficios del crecimiento económico agrícola. Las exigencias en materia de organización de la producción y particularmente de

/formación de

formación de capital, características de ciertas opciones tecnológicas, son por lo general muy difíciles de satisfacer por parte de quienes cuentan con fuerza de trabajo abundante. Las instituciones de investigación y de asistencia técnica y financiera deberían privilegiar investigaciones encaminadas a generar nuevas opciones técnicas cuyo centro sean los sistemas productivos como tales. Hay muestras en algunos países de las nuevas posibilidades que se abren a extensos grupos de productores campesinos, para mejorar tanto su productividad como sus ingresos, con opciones tecnológicas centradas en los sistemas de producción.

En la búsqueda de opciones tecnológicas apropiadas, las instituciones encargadas de la generación de tecnología deberían imponerse un permanente ejercicio de selección de prioridades, encuadrado en el propósito de fortalecer un desarrollo caracterizado por su base social más amplia. Sólo así los problemas y las limitaciones de los usuarios más necesitados serán incluidos en los procesos de investigación, los que a su vez deben mantener estrecha relación con las instancias encargadas de impulsar la transferencia de tecnologías. Criterio esencial en todo ejercicio de asignación de prioridades para la investigación será el análisis de la intensidad de uso y de la combinación de los factores productivos, según las características de cada área agroecológica y del estilo de desarrollo nacional.

d) Fomento y apoyo a la producción

El conjunto de medidas de política encaminadas a facilitar el acceso a la tierra, a expandir las oportunidades de ocupación y a generar, transferir e impulsar la adopción de tecnologías, contribuirán a enfrentar el gran desafío latinoamericano: elevar aún más el ritmo de producción de la agricultura, pero logrado de modo tal, que vaya acompañado por la superación de situaciones de inequidad y de indigencia y tengan en cuenta la conservación a largo plazo de los recursos naturales.

Las medidas de fomento y apoyo a la producción, complementarias de las anteriores, deberán estar enmarcadas por dos principios básicos: en primer lugar, la necesidad de modificar la tendencia concentradora y excluyente del actual proceso de modernización y de inducir un nuevo patrón de desarrollo, coherente con la superación de la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales rurales, y en segundo lugar, la urgencia de ampliar su cobertura y de beneficiar prioritariamente a la gran masa campesina.

Para contribuir al logro de esos propósitos, se necesitarán disposiciones específicas en materia de crédito, comercialización, precios, abastecimiento de insumos agroquímicos y fortalecimiento de los servicios estatales de apoyo a la agricultura campesina.

Para lograr que la producción aumente más aceleradamente, se requiere que a través del crédito se pongan a disposición de los agricultores mayores recursos financieros. Es obvia la necesidad de ampliar la cobertura del crédito y de revisar sus modalidades operativas, para conseguir que el pequeño productor se incorpore al crédito institucional. La experiencia muestra que

/medidas que

medidas que parecen atractivas, como por ejemplo las tasas de interés subsidiadas, no garantizan necesariamente esa incorporación. Será necesario complementarlas con otras que permitan a los campesinos minimizar sus riesgos, elemento de gran trascendencia en su toma de decisiones. Conviene, además, que se estudie la implantación de algún tipo de seguro agrícola en favor de los pequeños agricultores.

Las políticas de comercialización deberán, por lo general, estar orientadas al logro de los siguientes objetivos: que el proceso de comercialización sea más eficiente y tenga costos reducidos; que las pérdidas postcosecha y de almacenamiento sean mínimas; que se adopten mecanismos que aseguren a los productores, en particular a los pequeños, la compra oportuna de sus productos a precios razonables, y que sea adecuado el abastecimiento de alimentos a la población.

Las políticas de comercialización deberán tener en cuenta las características del circuito producción-acopio-distribución-consumo de cada producto o grupo específico de productos, para que no provoquen desequilibrios que puedan agudizar problemas preexistentes, como el desempleo o el suministro reducido de ciertos productos. Por otra parte, dichas políticas deben facilitar la incorporación al mercado, en condiciones más favorables, de los segmentos productivos tradicionalmente marginados.

Para aplicar las políticas de comercialización, será necesario en muchos casos dotar de nueva infraestructura para este propósito y mejorar apreciablemente la ya existente, así como integrar a los mercados áreas productoras apartadas y poco accesibles. En otros casos, será necesario establecer poderes de compra que aseguren a los productores, particularmente a los pequeños, la salida de sus productos en condiciones favorables.

Las políticas de precios constituyen una herramienta poderosa para el logro de los objetivos básicos establecidos en las estrategias nacionales de desarrollo agrícola. Su enfoque y modalidades dependerá de las condiciones y posibilidades de cada país. Definirán las relaciones de intercambio de la agricultura con los demás sectores económicos, así como entre productos agrícolas. Deberán contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas de los segmentos más desfavorecidos del agro, pero cuidando a la vez de que esto no se traduzca en distorsiones ni en presiones inflacionarias.

Las políticas de precios deberán estimular la producción y la incorporación de nuevas tecnologías, pero dentro de un marco de coherencia y compatibilidad con otras políticas específicas, para evitar que sus beneficios se concentren en los agricultores que tradicionalmente se han visto favorecidos con esas medidas. Deberán, además, reducir el grado de incertidumbre de los precios, a lo que son particularmente sensibles los pequeños agricultores. Por otra parte, se precisarán medidas complementarias para evitar que el alza de los precios agrícolas agrave la situación de infraconsumo de los grupos urbanos y rurales más pobres.

/Las medidas

Las medidas e instrumentos de política que pueden implementarse con esos propósitos son de variada índole y su aplicación puede ser individual o combinada. Las más frecuentemente utilizadas son: el establecimiento de precios de sostén o garantía para ciertos productos básicos; subsidios para rebajar el precio de la maquinaria y los equipos agrícolas y de los insumos agroquímicos, con miras a inducir el cambio tecnológico; precios internos libres a partir de un cierto límite; precios enteramente libres; precios libres combinados con políticas de abastecimiento a grupos de consumidores pobres.

Las políticas de abastecimiento de insumos agroquímicos deben asegurar, particularmente a los pequeños productores, que dispondrán en forma oportuna y a precios razonables de los insumos requeridos por el proceso productivo. Para ello, será necesario, en muchos casos, que el Estado cuente con centrales de abastecimiento ubicadas en aquellas localidades del territorio nacional donde no existan otros canales de distribución o éstos sean insuficientes y encarecidos.

Será necesario que el sector público refuerce su capacidad operativa - a menos que se estén aplicando políticas deliberadas para reducirla - con el fin de que su prestación de servicios de apoyo guarde proporción con las medidas de política que se apliquen en pro del desarrollo agrícola y rural. Ese refuerzo debe ir acompañado por mejoras en la eficacia y eficiencia de sus labores, para aprovechar adecuadamente los recursos involucrados y evitar la duplicación de funciones, y sobre todo los conflictos entre los diversos organismos del Estado. Asimismo, se precisarán programas de capacitación profesional, en particular en aquellas áreas en que exista poca experiencia acumulada, como por ejemplo, la generación de oferta tecnológica apropiada, la difusión técnica entre pequeños propietarios y la ampliación efectiva de la cobertura del crédito institucional.

De otro lado, la participación gubernamental en la comercialización de determinados productos agrícolas - cuando sea el caso - exigirá que se cuente con la adecuada infraestructura de almacenamiento y transporte, lo que requerirá especialización de funciones de los organismos públicos pertinentes y la capacitación de su personal en dichas labores.

Por último, el refuerzo y mejoramiento de los sistemas de información del aparato público agrícola, deberá constituir una importante línea de acción que permita introducir los ajustes y cambios que se consideren necesarios en los planes y programas que se estén ejecutando, para adecuarlos a las cambiantes realidades nacionales.

e) Ampliación y organización de mercados

La ampliación de los mercados internos y externos dinamiza la actividad agrícola. El débil crecimiento registrado en el pasado por algunos productos, e incluso la declinación de otros, se explica en parte por la lenta evolución de los mercados internacionales, de los nacionales, o de ambos. Los esfuerzos encaminados a mejorar el funcionamiento de los mercados agrícolas, a expandirlos y diversificarlos, deben formar parte importante de las medidas previstas en las estrategias nacionales de desarrollo agrícola y rural.

/En los

En los años sesenta y setenta el ritmo de crecimiento de la demanda interna superó el de las exportaciones y por lo tanto, aumentó significativamente el peso relativo del mercado interno entre los elementos impulsores de la producción. En la expansión de la demanda interna han influido la acelerada urbanización, la elevación del ingreso medio y la creciente incorporación de la población agrícola a los mercados de alimentos. Estos factores han incidido, además, en cambios en los hábitos alimenticios y consecuentes modificaciones en la composición de la demanda.

Es en el mercado donde los productores concretan sus aspiraciones económicas o enfrentan sus fracasos; donde se define principalmente el monto de la remuneración de su trabajo y del capital invertido. La diferenciada participación en los mercados de los productores agrícolas, es reflejo de la desigual distribución de recursos y factores productivos. Las empresas medianas y grandes, por el volumen y calidad de su oferta y por su acceso a los medios de información y de transporte, al almacenamiento y al financiamiento, están en mejores condiciones de conseguir precios remunerativos. La fraccionada y dispersa oferta de los campesinos, constituida principalmente por alimentos básicos y de consumo popular, se transa, por lo general, a precios bajos. Por lo tanto, las medidas orientadas a facilitar su acceso a la tierra y a otros medios de producción, deben ir acompañadas por otras que fortalezcan su poder negociador; entre ellas tienen relevancia el apoyo a las organizaciones asociativas campesinas.

Las medidas anotadas en páginas anteriores respecto a comercialización y precios agrícolas, pueden fortalecer la posición del campesino en los mercados. Su mayor incorporación a ellos se verá favorecida por la construcción de vías terciarias de acceso y el mejoramiento de los medios de transporte, para que puedan transportar su producción e incorporarla al abastecimiento nacional.

En lo que se refiere al acceso a los mercados externos, se han mantenido las restricciones bien conocidas, y, en muchos casos, no sólo éstos se han acentuado sino que se les han agregado otras nuevas. El lento crecimiento de las exportaciones agrícolas, el rápido incremento de las importaciones de ciertos alimentos, la relación de precios de intercambio desfavorable y una menor participación de la región en el comercio agrícola mundial entran y dificultan el desarrollo agrícola y nacional y afectan negativamente al balance de pagos de muchos países.

A lo anterior se añade la mantención y, peor aún, el incremento de medidas proteccionistas de diverso orden, que impiden un acceso expedito a los mercados de los países desarrollados. Estas limitantes hacen difícil la utilización plena de las potencialidades productivas para la exportación de productos agrícolas de que disponen los países de la región.

Frente a una situación de esta naturaleza, habrá que persistir en la acción mancomunada de los países en desarrollo, para lograr cambios en el comercio internacional que faciliten el acceso a esos mercados tanto de las materias primas como de los productos elaborados agrícolas. Ello, conjuntamente con el incremento del comercio intrarregional, deberá contribuir

/a asegurar

a asegurar la estabilidad de los precios y a mejorar los ingresos por concepto de exportación. Lo anterior debería formar parte de un conjunto de medidas que en el plano nacional sean coherentes con el logro de esos propósitos. Entre éstas destacan la remoción de excesivas trabas burocráticas, la modificación de los sistemas impositivos y de tipos de cambio que castigan y desalientan las exportaciones agrícolas, la dotación de infraestructura adecuada, la promoción de nuevas exportaciones y la diversificación de las mismas.

La aplicación de políticas nacionales vinculadas al comercio exterior agrícola deberá guardar estrecha relación con la de las demás medidas de desarrollo agrícola, para asegurar que los beneficios que deriven de mayores exportaciones se orienten a la reducción de la pobreza y de las desigualdades en el área rural.

f) Dinamismo y composición de las inversiones

La interdependencia e integración cada vez mayores de la agricultura con el resto de los sectores y con el sistema económico en su conjunto, ha generado mayor preocupación por la composición y aumento de las inversiones agrícolas. Las repercusiones de esa interdependencia se manifiestan principalmente en los precios relativos de los alimentos y de otros productos agrícolas, en el costo relativo de la mano de obra, en la velocidad y características de la incorporación de tecnología y en las dimensiones de las transferencias intersectoriales netas de recursos. La agricultura viene asimilando todo esto en el marco de sus propias restricciones y de su heterogeneidad funcional, lo que ha acentuado las dificultades para que resuelva sus propios problemas.

En años recientes, los gobiernos han adoptado una serie de medidas, algunas de ellas sin precedentes por su importancia y el impacto esperado, con miras a influir tanto en la organización de los mercados financieros agrícolas, como en la dirección e intensidad de los mecanismos impulsores de la movilización de recursos financieros para la agricultura. Hay indicios de activos esfuerzos gubernamentales encaminados a lograr fuertes incrementos de la inversión privada en la agricultura, tanto de la que produce aumentos a corto plazo de la producción y de la productividad, como de la de lenta maduración. Especial mención merecen los esfuerzos complementarios destinados a mejorar la eficiencia y capacidad del aparato público agrícola, en sus diferentes campos y niveles de acción.

La naturaleza y el dinamismo de las inversiones públicas y privadas en la agricultura están fuertemente teñidos por el origen de los fondos disponibles. En los años setenta la asistencia externa oficial, tanto multilateral como bilateral, contribuyó considerablemente a financiar las inversiones agrícolas de muchos de los países de la región. El grueso de dichos recursos se destinó a financiar obras de infraestructura, a aprovechamiento y habilitación de tierras y aguas, a desarrollo rural y a reforzar los servicios de apoyo, tanto para el proceso productivo como para la movilización de las cosechas. Se estima que alrededor de 20% del total de los préstamos externos se destinó a financiar la inversión privada agrícola, de naturaleza estrictamente productiva.

/El aumento

El aumento de la producción, dentro de un marco de mayor equidad, exige medidas orientadas a lograr el uso más efectivo, sistemático y coordinado de dichos recursos externos. De igual forma, será necesario que simultáneamente se encuentren mecanismos para incrementar los fondos externos provenientes de créditos no atados y de la asistencia con alto contenido concesional. A ello se añade la necesidad de revisar las condiciones en las cuales éstos se otorgan, procurando que guarden coherencia con la naturaleza y características de la agricultura.

Por otra parte, deberán realizarse esfuerzos por obtener más préstamos para programas y proyectos cuyos propósitos de crecimiento económico y progreso técnico vayan acompañados por objetivos sociales, tales como aumentar el empleo, mejorar la distribución del ingreso, mejorar la nutrición y reforzar las medidas de seguridad alimentaria. Para ello será necesario imprimir una mayor flexibilidad a los proyectos que se someten a organismos internacionales financieros, de tal manera que puedan ser modificados ante condiciones cambiantes y las necesidades que surjan en el transcurso de su ejecución. Consecuentemente habrá que acentuar los esfuerzos para capacitar personal local en la identificación de áreas potenciales de inversión en la agricultura y en la satisfactoria preparación de propuestas de proyectos.

g) La expansión agroindustrial y el reordenamiento de la participación del capital privado extranjero

En los años ochenta, el desarrollo agrícola de los países latinoamericanos sin duda dará lugar a un crecimiento de la agroindustria más acelerado aún que el ya alto registrado en los últimos años. Ese mayor dinamismo será impulsado y tenderá a ser controlado por un pequeño número de grandes empresas transnacionales, cuyos modelos de agroindustria se reflejan en el desarrollo agrícola y rural nacional.

Es evidente que los países tienen que buscar formas de aprovechar al máximo las ventajas financieras, técnicas, de organización y de mercado que ofrecen tales empresas; pero deben hacerlo cuidándose del poder que ellas ejercen y que puede permitirles modalidades operativas incompatibles con los intereses nacionales. Crean patrones tecnológicos no siempre convenientes, lo mismo que hábitos de consumo difíciles de atender sin su presencia y de sustitución muy costosa; además, tienen dominio de la comercialización interna y externa de insumos y productos elaborados (cantidades y precios), lo que les permite captar considerables excedentes y enviar al exterior cuantiosas remesas de fondos.

Las opciones de política que enfrentan los países latinoamericanos frente a las empresas transnacionales no son fáciles. En términos generales, se trata de que éstas permanezcan o no bajo mecanismos de mercado que responden a situaciones de creciente oligopolio. La permanencia de estas empresas implica que ellas deben respetar las reglas del juego y que a la vez los países busquen - según las circunstancias - formas adecuadas de proteger a las empresas nacionales, ya sea para permitirles convivir con las transnacionales con mayores posibilidades de competir con ellas, o bien apoyarlas para que sustituyan a aquéllas, particularmente en las actividades agroindustriales.

/Se deberá,

Se deberá, además, mejorar e incrementar la capacidad de intervención en el mercado de los productores agrícolas, estimulando sus organizaciones asociativas, para reducir o anular el predominio absoluto conseguido por las empresas transnacionales a través de sus sistemas de producción primaria e industrial, integradas verticalmente.

Paralelamente, se deberá estudiar políticas aplicables al capital privado externo, así como definir mecanismos eficaces para la negociación con empresas generadoras de tecnología, y establecer instancias adecuadas de control y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales, con el propósito de acrecentar los efectos benéficos que deriven de las inversiones que aquéllas realizan. En otros casos, la asociación de empresas estatales o mixtas con el capital privado extranjero puede ser una vía de entendimiento apropiada sobre la cual hay alguna experiencia y que ha permitido definir procedimientos para la transferencia de tecnología, el mejoramiento de la calidad de los productos, el incremento de los ingresos de los productores rurales y los mecanismos de vinculación con los mercados externos.

No aceptar a las empresas transnacionales implica elegir un desarrollo más bien autárquico, basado en el esfuerzo nacional, en un amplio conocimiento de las opciones existentes, en el conocimiento científico ya divulgado y en estructuras tecnológicas propias, con el apoyo y colaboración de organismos internacionales especializados.

Los gobiernos deberán adoptar medidas de política relativas a la propiedad y uso de la tierra que garanticen la protección de los intereses nacionales frente a los extranjeros, por ser el suelo agrícola un recurso vital para la independencia económica y política de los países. Es necesario que las actividades de las empresas transnacionales se enmarquen y regulen por las orientaciones de políticas y estrategias de desarrollo de cada país, para que sean apropiadas a las necesidades, intereses y realidades nacionales y para que se evite su conocida tendencia a intervenir en asuntos de política interna.

### 3. Algunas medidas concretas de política en el plano regional

Los esfuerzos de cooperación en el ámbito agrícola y alimentario entre los países de la región han sido difíciles y a veces conflictivos. La cooperación en agricultura y alimentación es un fenómeno más nuevo que la cooperación en comercio e industria, y su asimilación a los factores y motivaciones políticas que la sustentan e impulsan está comenzando. Las actividades de cooperación en este campo han sido aceptadas, por lo general, más bien de modo circunstancial. No surgieron de una clara conciencia de las ventajas de la interdependencia, y por ello para su concreción práctica y permanente todavía se buscan vías de entendimiento multinacional.

Las dificultades técnicas y ambientales involucradas en esfuerzos de cooperación agrícola subregional o regional pueden ser superadas, por complejas que sean las posibilidades de acción; en lo que se refiere a métodos y técnicas apropiadas, la experiencia acumulada induce a pensar que las

/restricciones de



restricciones de orden técnico no son insuperables, especialmente si se considera la posible colaboración e intervención complementaria de organismos financieros y técnicos internacionales. Por novedosos que sean los planteamientos e iniciativas, si no existe la voluntad política apropiada, adolecerán de una gran debilidad.

Las principales esferas de acción para una más intensa cooperación subregional y regional son:

a) La movilización de los recursos internos para el aumento de la producción y productividad agrícolas

Deberá estudiarse la concertación de medidas de acción multinacional que se traduzcan en:

- i) programas productivos para el aprovechamiento conjunto de recursos abundantes y a la vez para su conservación. Varios alimentos pueden ser producidos de este modo, por países colindantes y con recursos productivos complementarios;
- ii) programas concertados de producción de insumos y equipos para la agricultura, para la conservación de alimentos, o para ambas cosas, y
- iii) programas conjuntos de control y erradicación de plagas y enfermedades que afecten a los cultivos o al ganado.

Las instituciones estatales nacionales vinculadas con la agricultura y la alimentación establecerán acuerdos de cooperación en algunos campos, como:

- i) el intercambio de especialistas y la asistencia técnica mutua en aspectos específicos;
- ii) la generación de tecnologías, la ampliación de la base genética nacional y la transferencia de resultados al productor, y
- iii) la capacitación de profesionales y de personal de apoyo.

b) La expansión del comercio y del abastecimiento interregional de alimentos

La cooperación bilateral o multilateral orientada a mejorar la disponibilidad y el consumo de alimentos, con base en producción complementaria, cobra particular trascendencia. Los países de la región tienen experiencia en este tipo de entendimientos: su utilidad práctica y su factibilidad política está demostrada. El intercambio de alimentos considerados "críticos" - trigo, arroz, frijoles, oleaginosas vegetales y productos lácteos - pueden ser motivo de múltiples combinaciones.

Avances de diferente magnitud en la supresión de barreras arancelarias y de restricciones cuantitativas y de otra índole, han favorecido un oscilante aumento del comercio agrícola recíproco. Sin embargo, la celebración de acuerdos bilaterales de compraventa de productos agrícolas no refleja necesariamente un perceptible cambio de actitud, o una inclinación por dar preferencia al autoabastecimiento regional. En este sentido aún queda un largo camino por recorrer.

/La cooperación

La cooperación subregional y regional puede tener como doble objetivo a largo plazo elevar sensiblemente el grado de autoabastecimiento de alimentos "críticos" y afianzar la propia seguridad alimentaria, la que se insertaría dentro del marco más amplio del Plan de Acción para la seguridad alimentaria mundial, propuesto por la FAO y aprobado en 1979. Dicha cooperación depende de las pautas siguientes:

- i) adopción de políticas respecto a existencias de cereales alimenticios;
- ii) determinación de criterios para la administración y liberalización de existencias nacionales;
- iii) establecimiento de medidas especiales para ayudar a países en situación de emergencia o en condiciones difíciles, para que satisfagan sus necesidades de importación de alimentos;
- iv) incremento de la asistencia para la seguridad alimentaria mundial, y
- v) autosuficiencia colectiva de los países en desarrollo.

En el corto plazo, se puede avanzar progresivamente en el reemplazo de importaciones extrarregionales por producciones provenientes de países de la región. Entre los instrumentos o medidas que pueden facilitar este tipo de cooperación regional, se destacan:

- i) el establecimiento de compromisos o contratos comerciales bilaterales o multilaterales, a mediano o largo plazo, entre países con producciones complementarias;
- ii) la creación de mecanismos financieros que den apoyo al fomento de las producciones nacionales involucradas y posibiliten un intercambio comercial más intenso;
- iii) la creación de empresas multinacionales que promuevan el comercio intrarregional y la adquisición conjunta de los insumos utilizados en la producción;
- iv) el establecimiento de acuerdos entre organismos estatales de comercialización de productos agrícolas;
- v) la expansión y refuerzo de los sistemas de información de mercado - productos e insumos agrícolas - que vienen impulsando los esquemas de integración económica;
- vi) el apoyo y promoción de asociaciones de productores que además de objetivos orientados a mejorar la producción persigan un mayor desarrollo del comercio intrarregional de sus productos. Estas asociaciones pueden desempeñar un papel importante en la diversificación de cultivos en los países involucrados, lo que redundaría en incremento de los ingresos, aumento de la ocupación y mejoramiento de los estados alimentario-nutricionales medios;
- vii) la complementación productiva de áreas fronterizas que ha despertado siempre gran interés porque sus facilidades naturales para el intercambio permiten ampliar y diversificar producciones y mejorar los ingresos y el abastecimiento de alimentos de poblados limítrofes, muchas veces alejados de los canales nacionales de comercialización;
- viii) el establecimiento de infraestructura apropiada para el intercambio, especialmente centrales de acopio y almacenamiento, tanto en zonas productoras como en lugares de embarque o despacho internacional, que junto con el mejoramiento intrarregional del transporte es un valioso apoyo al intercambio comercial y a los procesos de integración agrícola.

/c) El

c) El incremento del poder de negociación regional en el comercio exterior agrícola

América Latina es exportadora neta de productos agrícolas; de sus ventas al exterior depende no sólo un importante ingreso de divisas, sino también actividades productivas nacionales que dan ocupación e ingresos a amplios sectores de su población agrícola. La inestabilidad de los mercados internacionales y el proteccionismo de los países desarrollados han afectado y afectan los ingresos provenientes de las exportaciones y desalientan la producción. A la larga, esta situación no sólo perjudica a la región en sí, sino que también al mundo entero, ya que se dejan de aprovechar potencialidades productivas; ello puede contribuir a la repetición y aun a la agudización de crisis recientes en el abastecimiento de alimentos a nivel mundial.

La cooperación regional en este importante campo se ha concentrado en algunos productos como azúcar, bananos, café, carnes, vinos y maderas. Otros productos pueden ser motivo de acciones concertadas o coordinadas. Habrá que insistir en medidas como:

i) la concertación de posiciones y estrategias comunes latinoamericanas, ante terceros países, grupos de países y foros internacionales. El fin básico será el de acrecentar apreciablemente el poder de negociación de América Latina en las prenegociaciones y negociaciones anteriores a la firma de futuros convenios internacionales por productos, con cláusulas económicas;

ii) la adopción o consolidación de una posición regional ante convenios internacionales por productos ya perfeccionados, o ante cualquier otro tipo de acción mundial destinada a establecer nuevas pautas en el comercio internacional de productos agrícolas que sean de interés para los países latinoamericanos;

iii) la creación de asociaciones de productores y el apoyo para que las ya existentes se consoliden, así como la formulación de medidas que les permitan encontrar soluciones viables a sus problemas de comercio, en el ámbito internacional. La negociación de convenios bilaterales entre estas asociaciones y países o grupos de países desarrollados puede ser una acción a corto plazo, complementada por disposiciones sobre renegociación y la incorporación de cláusulas que satisfagan intereses de la región y de los países compradores;

iv) la presentación de propuestas concretas para una mayor liberalización del comercio y la apertura de mercados en los países desarrollados consumidores;

v) la promoción conjunta del consumo de productos de clima cálido en países de economía centralmente planificada y la búsqueda de arreglos o convenios de largo plazo para asegurarles suministros estables.

d) La movilización de recursos externos destinados a mejorar el abastecimiento y la producción de alimentos

En diversos foros internacionales, los países latinoamericanos han puesto de relieve la necesidad de que aumente considerablemente la asistencia financiera externa destinada al desarrollo agrícola y rural. Al mismo tiempo, han reconocido que es urgente que los países en desarrollo realicen esfuerzos intensos encaminados a que se coordinen mejor las múltiples fuentes de recursos externos, para evitar situaciones competitivas y lograr una programación más concordante con las necesidades de los países receptores de esa asistencia.

/La acción

La acción concertada y coordinada de los países latinoamericanos - dentro del contexto más amplio de los esfuerzos comunes que en ese sentido realizan los países en desarrollo - debería conducir a que se revisen algunas de las condiciones para la asistencia financiera que aplican los organismos financieros internacionales. En particular, debe procurarse el financiamiento como un todo, y cuando sea factible, de proyectos integrados de desarrollo rural o de sistemas alimentarios, en vez del estudio y aprobación individual de los proyectos que los conforman; con ello se alcanzaría mayor flexibilidad en la asignación de los recursos externos, se reducirían las demoras entre la formulación y la ejecución de proyectos agrícolas y alimentarios, y se mejoraría el planeamiento y la realización de acciones integradas para atender a las necesidades diversas de los procesos de producción y distribución de alimentos y para elevar la calidad de la vida en el ámbito rural.

La gran mayoría de los países de la región enfrenta problemas serios para financiar tanto sus costos locales de inversión como sus gastos ordinarios, particularmente cuando se trata de ampliar la cobertura geográfica de proyectos agrícolas dirigidos a la agricultura campesina. La acción coordinada regional - con el apoyo de los demás países en desarrollo - podría conseguir que los organismos internacionales consideraran modificaciones de sus directrices actuales de préstamo, y que facilitaran la entrega de fondos bajo condiciones concesionales para cubrir costos locales de inversión y gastos corrientes, con plazo diferido.

•

•

•

•

