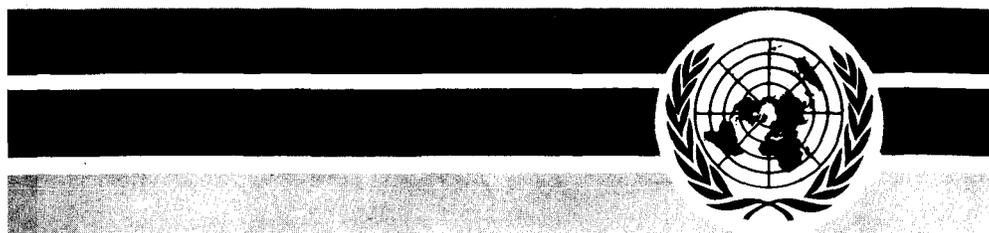


INT UN  
EC 15  
C.2

1974  
S e INFORMES de la CEPAL

9

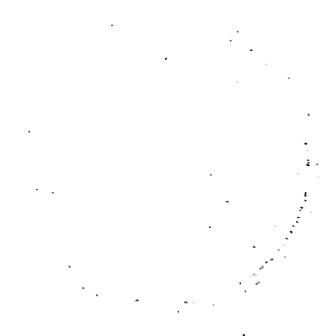
Estrategias de Desarrollo  
Sectorial para los Años Ochenta:  
Industria y Agricultura



NACIONES UNIDAS







ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

**Estrategias de Desarrollo  
Sectorial para los Años Ochenta:  
Industria y Agricultura**



**NACIONES UNIDAS**

**SANTIAGO DE CHILE, 1981**



\*088900147\*

Estudios e Informes de la CEPAL, No 9

1981 C.2

E/CEPAL/G.1188  
Noviembre de 1981

Los dos documentos de apoyo incluidos en este trabajo fueron preparados para el decimonoveno período de sesiones de la CEPAL, con miras a complementar y ampliar algunos de los temas tratados en El desarrollo de América Latina en los años ochenta (E/CEPAL/G.1150), Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 5, 1981. Otros estudios conexos se publican en esta misma serie bajo los siguientes títulos: Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta (E/CEPAL/G.1158/Rev.1), Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 6, 1981; Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta (E/CEPAL/G.1160/Rev.1), Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 7, 1981; Integración y cooperación regionales en los años ochenta (E/CEPAL/G.1151/Rev.1), Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 8, 1981.

INDICE

AMERICA LATINA: LA POLITICA INDUSTRIAL EN EL MARCO DE	
LA NUEVA ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	
I.	DESARROLLO INDUSTRIAL ..... 3
1.	Marco en que se inscribe la industrialización y sus perspectivas ..... 3
2.	Tendencias ..... 7
3.	El papel del Estado ..... 10
II.	OBJETIVOS Y POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION ..... 12
1.	Objetivos históricos ..... 12
2.	Nuevos objetivos ..... 14
3.	Diversidad de países ..... 21
III.	METAS ILUSTRATIVAS ..... 27
1.	Metas globales ..... 27
2.	Posición industrial de América Latina en el mundo ..... 28
3.	Potencialidad y estructura industrial ..... 30
4.	Comercio exterior de manufacturas ..... 32
IV.	INSTRUMENTACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL ..... 37
1.	Cooperación intrarregional ..... 37
2.	Vinculaciones con las economías centrales ..... 44
3.	Vinculaciones con el resto del tercer mundo ... 47
4.	Principales enfoques nacionales ..... 48
ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGRICOLA PARA LOS AÑOS	
OCHENTA ..... 55	
Introducción ..... 57	
I.	ASPECTOS CENTRALES DEL DESARROLLO AGRICOLA ..... 59
1.	Dinamismo económico ..... 59
2.	La agricultura y el sector externo ..... 63
3.	Alimentación y nutrición ..... 65
4.	El empleo y el ingreso ..... 67
5.	Persistencia de contradicciones y sus implicaciones sociales ..... 68
6.	Agricultura y energía ..... 69
7.	La industrialización de la agricultura ..... 72
II.	OBJETIVOS Y METAS ..... 75
1.	Objetivos ..... 75
2.	Metas ..... 76
III.	IMPLICACIONES DE POLITICA ..... 82
1.	Consideraciones generales ..... 82
2.	Algunas medidas concretas de política en el plano nacional ..... 84
3.	Algunas medidas concretas de política en el plano regional ..... 96





AMERICA LATINA: LA POLITICA INDUSTRIAL EN EL MARCO  
DE LA NUEVA ESTRATEGIA INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO \*

\* Este estudio, preparado por la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial, fue distribuido anteriormente en versión mimeografiada con el símbolo E/CEPAL/G.1161, 1981.



## I. DESARROLLO INDUSTRIAL

### 1. Marco en que se inscribe la industrialización y sus perspectivas

El examen del desarrollo manufacturero de la región pone de manifiesto la estrategia industrialista generalizada y destaca que numerosos países han logrado cierta madurez industrial y transpuesto la barrera de las economías primitivas con una industria que posee una masa crítica y condiciones que afianzan posibilidades de superar etapas más complejas hacia posiciones avanzadas. Asimismo, el análisis pone de relieve la diversidad de situaciones y tendencias que distinguen a los países desde los más grandes e industrializados, hasta los más pequeños y de desarrollo manufacturero incipiente. Esto es importante, pues el futuro industrial inmediato de los países dependerá en gran medida de ciertas particularidades relacionadas con la estructura económica e industrial, la envergadura del mercado, los recursos naturales y las fronteras socioeconómicas internas.

De acuerdo con la generalidad de los análisis el marco en que se inscriben las perspectivas industriales de la región y los países puede definirse en función de varios elementos que conviene destacar. Unos se vinculan más bien con las relaciones externas y otros con cuestiones principalmente de índole interna.

En cuanto a las relaciones externas sobresalen, entre otras, la persistente asimetría del intercambio, incluido el desequilibrio del comercio de manufacturas; la internacionalización de la economía y la industria en lo que se refiere al comercio, los flujos financieros, las corrientes tecnológicas y las actividades de las empresas transnacionales; el lento progreso de los procesos integracionistas formales que, a veces, se estancan o deterioran, aunque las relaciones intrarregionales hayan crecido significativamente. Al mismo tiempo que la región se inserta en la economía mundial, tropieza con las tendencias proteccionistas de las economías industrializadas de mercado y la estrategia relativamente cerrada de las regiones de economías centralmente planificadas. Dentro de ese marco, deben tenerse en cuenta las perspectivas vinculadas al Nuevo Orden Económico Internacional y a programas de colaboración para el desarrollo industrial como los establecidos en la Declaración y Plan de Acción de Lima 1/ y de Nueva Delhi.2/

---

1/ Informe de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ID/CONF.3/31).

2/ Informe sobre la Tercera Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ID/CONF.4/22).

Entre los elementos internos, aparte de la estrategia industrialista y la frecuente intención oficial de acentuarla, sobresalen: a) la persistencia en muchos países de fronteras socioeconómicas internas más o menos impenetrables que, entre otras cosas, restringen la dimensión de los mercados nacionales; b) la penetración de estos mercados desde el exterior, especialmente los de cúpula, mediante importaciones de bienes o formas de producción que se establecen con diversos grados de integración local a veces casi sin contrapeso, de la transferencia tecnológica desde el exterior que se impone sobre el respectivo desarrollo autóctono, aunque Argentina, Brasil y México han desarrollado una mayor capacidad para producir conocimientos tecnológicos de adaptación o complementarios; d) el importante grado de diversificación industrial logrado sobre todo por los países grandes, aunque el sector manufacturero presente algunos rezagos, más que nada en las áreas de bienes intermedios y en especial de capital; e) cierta ineficiencia en la producción manufacturera, aunque muchas veces no generalizada, como lo demuestra el proteccionismo de los países desarrollados con respecto a ventajas de la periferia, y que suele no ser asimismo atribuible a las empresas, sino más bien a la globalidad de la economía, incluida la carencia de economías externas; y f) los cambios que resaltan en la estructura industrial según tipos de empresas que operan en el sector, el papel activo del sector público, sobre todo en rubros básicos, y la presencia creciente de las empresas transnacionales en las actividades manufactureras especialmente en las industrias de punta más dinámicas y de más alto nivel tecnológico.

Por cierto, los hechos anotados son inherentes a la generalidad de los países de la región, aunque entre ellos existe gran heterogeneidad de tendencias, situaciones y potencialidades, como también diversidad política y la tendencia a aplicar distintas modalidades para hacer frente a los problemas del desarrollo y la industrialización.

En todo caso, las perspectivas industriales se sitúan en el ámbito mundial, que establece determinantes e incertidumbres. Algunas surgen de la evolución probable que experimenten la economía mundial, el comercio internacional y la tecnología; otras de circunstancias empresariales y financieras; y otras, desde luego, en un orden más general, de las vertientes culturales y políticas.

Entre otras cosas, el contexto internacional ha marcado pautas a la industrialización de la región y probablemente lo siga haciendo en el futuro, en la medida que no se empleen políticas demasiado estrictas de desvinculación en busca de nuevos horizontes o estilos de desarrollo. Tales pautas, principalmente provenientes de las economías desarrolladas de mercado constituyen un elemento interpretativo de primordial importancia pues comprenden bastantes elementos que se asocian para configurar la forma misma de la industrialización latinoamericana, elementos entre los cuales sobresalen los relacionados con la cuestión tecnológica y con la estructura de la

demanda de manufacturas. Como se señaló, la industria se desarrolla, en gran medida, asimilando la tecnología (de productos y de producción) generada en los centros. Por su parte, la demanda se estructura de acuerdo con dicha tecnología y con las modalidades de consumo de los centros, sobre todo la de los estratos sociales medios y altos. Así, la estructura de la producción manufacturera regional tiende a asemejarse a la de los países avanzados, pero encuentra dificultades en rubros más complejos y se producen rezagos o atrasos, incluso en los países más grandes e industrializados.

Por cierto, los avances industriales no se dan de la misma manera en todos los países. En un primer análisis, se distinguen los grandes, cuyo desarrollo manufacturero logra niveles superiores y un mayor grado de diversificación y de capacidad tecnológica; los medianos, que se sitúan en una posición intermedia, y que encuentran dificultades en fases anticipadas, respecto de los grandes, para continuar el ascenso industrial, cuando enfrentan el desafío de penetrar en campos más complejos; y los pequeños, que de modo general, están situados en el umbral de la industrialización. Se verifica, de esta manera, cierta correlación, en el ámbito regional, entre niveles de ingreso, magnitudes de mercado e industrialización, aunque con notables excepciones, relacionadas más que nada con la dotación de recursos naturales y la holgura para importar sustentada en exportaciones primarias, como es el caso de Venezuela que con el petróleo logra situarse en un nivel de ingreso medio por habitante relativamente alto con un grado de industrialización bajo.

Con todo, las pautas industriales de los tres tipos de países sólo están vinculadas en parte con las distintas fases en que se encontraría el proceso de industrialización, dado que algunos condicionamientos locales, como la envergadura del mercado y la dotación más o menos rica o diversificada de recursos naturales, influyen en la determinación de modalidades de industrialización de naturaleza diferente, lo mismo que en el establecimiento de esquemas de comercio internacional sustantivamente distintos, sobre todo del lado de las exportaciones de manufacturas.

De esta manera, al tiempo que los países grandes alcanzan los más altos grados de industrialización y su estructura industrial adquiere un mayor avance con una alta ponderación de las industrias más complejas y de punta, como las metalmecánicas (productos metálicos, maquinaria y equipo), se observa una notable gradiente de esta ponderación hacia los países medianos y pequeños. Del mismo modo, en los países grandes las exportaciones de manufacturas han logrado una representación en el total de mercaderías mucho más elevada que en los demás, y en ellos dichas exportaciones son más diversificadas, en productos y mercados, con una alta cuota de manufacturas más avanzadas, como las de las industrias antes mencionadas, advirtiéndose en este punto una gradiente similar a la señalada con respecto a la producción.

En la región, gran parte de las diferencias que se observan entre los modelos de industrialización y comercio

dependen de que los países sean capaces de asimilar la evolución tecnológica que exige determinadas escalas de producción y de disponer de masas críticas de capital, público o privado, necesarias para sustentar el desarrollo de industrias básicas o de avanzada. En los centros, el comercio exterior apoyado en las negociaciones multilaterales del GATT y en esquemas de integración, atenúa las respectivas restricciones y contribuye a que se alcancen o mantengan niveles generalmente más parejos. En América Latina y el Caribe la exportación de manufacturas aún representa una proporción relativamente reducida de la producción y la integración formal o informal todavía no logra resultados demasiado significativos en lo que se refiere a alcanzar una mayor homogeneidad entre los países. A veces, ciertas diferencias tienden incluso a acentuarse.

Por otra parte, en las pautas industriales de los países de América Latina ejercen gran influencia las características económicas y sociopolíticas generales. Debe considerarse, de un lado, que la evolución del sector manufacturero es inducida en medida importante por la demanda interna, y que la industria apenas representa en la región algo más de un cuarto del ingreso generado por la economía en su conjunto, fluctuando, según los países, en torno a cifras entre 10 y 30%. De otro lado, debe tenerse presente que el desarrollo industrial constituye un medio más que un fin sujeto a opciones económicas y sociopolíticas fundamentales. Así, por ejemplo, cuando se habla de orientar la industria hacia la satisfacción de las necesidades esenciales de la población es difícil concebir que la idea pueda materializarse enteramente desde dentro del sector a base de acciones autónomas. En el mejor de los casos, la industria acompañaría las políticas generales que incidirían en la demanda directa e indirecta de los estratos sociales que se desea beneficiar, adecuando su estructura de producción y eventualmente sus costos y precios.

Sin embargo, ni la incidencia de elementos externos ni la de elementos internos puede llevar a pensar que el sector industrial carece de áreas en las que la política específica de desarrollo manufacturero es relevante. Por el contrario, la historia de la industria latinoamericana, así como los planes o programas actuales muestran muchos ejemplos destacados de políticas específicas destinadas a cumplir ciertos objetivos, aunque no pretendan modificar las pautas provenientes desde el exterior ni los condicionamientos económicos y sociopolíticos internos. Así ocurre, por ejemplo, con el desarrollo de muchas industrias básicas y con los esfuerzos que en la actualidad despliegan varios países para desarrollar las industrias productoras de bienes de capital. Se agrega, por cierto, todo el rico instrumental movilizado para apoyar o promover la industrialización en forma general o selectiva o para concretar ciertos objetivos específicos, como los de exportación, descentralización, perfeccionamiento de la estructura de producción, mejoramiento de la eficiencia, etc.

De esa manera, los factores que condicionarán el futuro industrial se ensamblan en tres planos principales: el de las relaciones externas en todos sus aspectos, incluidas las formas

-selectivas o no- de asimilación de las pautas de los países avanzados; el de los determinantes económicos y sociopolíticos generales; y el de las esferas de acción de la política industrial específica. Por cierto, es obvio que esos tres planos no son enteramente independientes, de modo que en combinaciones distintas no habría demasiadas opciones, al menos diferenciadas en sus rasgos esenciales.

## 2. Tendencias

### a) Crecimiento industrial y heterogeneidad dinámica de los países

Durante los últimos tres decenios la industria manufacturera latinoamericana elevó su ponderación en la economía regional del 20 al 26% (22 a 28% los países grandes, 17 a 20% los medianos, y 12 a 19% los pequeños) según tasas medias de crecimiento global de 5.5% anual, e industrial de 6.5% anual, o sea, según un "proceso de industrialización" de 1.18% (6.5/5.5%).<sup>3/</sup>

Sin embargo, el crecimiento industrial fue muy dispar entre los países aunque en todos se produjo un significativo proceso de industrialización. En realidad, el cómputo de la dinámica industrial de la región está fuertemente influido por el rápido crecimiento manufacturero de Brasil (8.4% por año) y México (7.2% anual), países que en conjunto elevaron su ponderación industrial en América Latina del 42% al 63%. De esta manera, si se excluyen esos dos países la tasa de crecimiento industrial del resto de la región se reduce a 4.9% por año o a 5.7% si también se excluye Argentina cuyo ritmo medio de expansión industrial fue lento durante los últimos tres decenios (4.0% por año), bajando su representatividad en la región del 31 al 15%.

En síntesis, la ponderación industrial del conjunto de los tres países grandes subió de 73 a 78% según una tasa de crecimiento manufacturero de 6.7% por año; la ponderación de los medianos bajó de 21 a 16% de acuerdo a una tasa de 5.5%; y la de los pequeños casi se mantuvo: 5.6% en 1950 y 5.5% en 1980, según una tasa de 6.4% por año.

### b) Períodos discrepantes

El otro problema que influye en la evaluación de la dinámica industrial de la región es la diversidad de los períodos que se inscriben en el largo plazo. A grandes rasgos pueden distinguirse tres períodos bien característicos: 1950/1965, 1965/1974 y 1974/1980, durante los cuales las tasas respectivas medias de expansión industrial de la región fueron de 6.3, 8.0 y 4.5% por año en concomitancia con ritmos de crecimiento económico global de 5.2, 6.6 y 4.8% por año, lo que significó procesos de industrialización del 1.21 durante los dos primeros períodos y uno de "desindustrialización" de 0.94 durante el tercero.

---

<sup>3/</sup> En términos de producto interno bruto a precios de mercado de 1970 en dólares a tipos de cambio de paridad.

El primer período (1950/1965) se caracterizó por un moderado crecimiento económico pero en una pauta de rápida industrialización que, más que todo, se dirigió hacia los mercados internos. De este modo, la industria manufacturera se constituyó en un sector dinámico que permitió a la economía regional enfrentar condiciones desfavorables del sector externo después de la guerra de Corea. Las exportaciones e importaciones crecieron lentamente, se deterioraron los términos del intercambio, y tanto la capacidad de endeudamiento externo como la disponibilidad de financiamiento fueron relativamente bajas.

Durante el período siguiente (1965/1974) se aceleraron notablemente los ritmos de expansión económica e industrial, según esfuerzos relativos de industrialización semejantes a los del período anterior. La aceleración fue muy notable en países como el Brasil, pero también en Argentina, México y en la generalidad de los demás países de la región. Dicho fenómeno puede atribuirse tanto a los aspectos internos de las políticas gubernamentales como a los externos, vinculados con la expansión de la economía y el comercio mundial, el mejoramiento de la relación de intercambio y la disponibilidad de financiamiento externo.

Una característica sobresaliente del segundo período es el fuerte crecimiento de las exportaciones de manufacturas (20.2% por año a precios constantes entre 1962 y 1973), sobre todo por parte de los tres países grandes, crecimiento que se basa en el proceso de industrialización previo en combinación con las políticas de promoción y estímulo; la activa demanda internacional; el incremento de los precios de las manufacturas que produjo competitividad; los acuerdos de integración, y la operación de las empresas transnacionales como agentes de la exportación. Precisamente, otra de las características del mismo período es la presencia creciente de estas empresas en la industria de la región, presencia que llega a cifras de 30% o más de la producción manufacturera en algunos países con predominio en los rubros de punta más dinámicos (químicos y metalmecánicos, principalmente).

El tercer período (1974/1980) se caracteriza por un fuerte descenso de las tasas de expansión económica y sobre todo de la expansión industrial que se ubicó excepcionalmente por debajo de la primera: 4.8 y 4.5%, respectivamente. Sin duda, influyeron los sucesos internacionales relativos al alza de los precios del petróleo y la crisis de las economías de mercado desarrolladas, pero también ciertos hechos políticos internos en algunos países. En 1975 la tasa global bajó bruscamente a 2.8% y la industrial a 1.4% (en tres o cuatro países disminuyó el nivel económico y la producción industrial) y después de algunos vaivenes, en 1979 la dinámica regional y el proceso de industrialización recuperaron su ritmo con un incremento del producto global de 6.5% y un crecimiento industrial de 7.6% aunque en 1980, de acuerdo a informaciones preliminares, esas tasas volvieron a bajar (5.3% y 4.7%, respectivamente).

c) Estructura de la industria y diversidad de situaciones

Al tiempo que el proceso de industrialización elevó sustancialmente el peso relativo de la industria en el producto interno bruto de la región, el sector manufacturero desarrolló profundos cambios estructurales. Según éstos, creció notablemente la producción de las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo (que principalmente incluyen manufacturas de consumo duradero y de capital) y también, aunque en menor medida, el peso relativo de las industrias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico, así como el de las metálicas básicas. Todas éstas fueron industrias dinámicas que se desarrollaron según la conducta de la demanda y la incorporación del progreso técnico, en gran medida con sustento en la política destinada a perfeccionar y completar la estructura de la producción. Por el contrario, las industrias de manufacturas de consumo no duradero disminuyeron notablemente su ponderación según un comportamiento de tipo vegetativo derivado de la típica conducta de la demanda respectiva, de que en gran parte estaban previamente desarrolladas y de la persistencia de las fronteras socioeconómicas restrictivas de los mercados internos. Lo mismo sucedió, pero en menor medida, con el grupo de industrias de la madera, papel y de productos de minerales no metálicos.

Dichas modificaciones estructurales se verificaron, de modo general, en los mismos sentidos en los países grandes, medianos y pequeños. Sin embargo, la situación alcanzada es muy diversa entre esos tres grupos de países. Sólo en los grandes las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo han alcanzado una ponderación significativa, de alrededor de 30%, del producto manufacturero. En los medianos y pequeños no alcanzan al 20 o 10%, respectivamente. Al revés sucede con las industrias de bienes de consumo no duraderos cuyas ponderaciones se sitúan en torno al 35, 50 y 65% en los países grandes, medianos y pequeños, respectivamente. Son industrias más antiguamente desarrolladas (tradicionales) y ampliamente difundidas en la región por cuanto su complejidad y requisitos tecnológicos y de escala y mercados, así como de capital, son muchas veces menores. Por su parte, la gama de industrias básicas es muy amplia en los países grandes y presenta vacíos en los países medianos en rubros como los del aluminio y la petroquímica. En los países pequeños sólo se encuentra el cemento y los derivados del petróleo y por excepción alguna otra industria básica. En este punto influye, desde luego, la dotación de recursos naturales pero también las dimensiones del mercado, por cuanto los requisitos de escala son generalmente grandes y a veces se requieren encadenamientos de producción que sólo se consiguen en estructuras industriales más completas, salvo que se dirijan predominantemente a la exportación (como el óxido de aluminio del Caribe). Igualmente, las masas críticas de capital necesarias son bastante superiores en muchos de estos rubros básicos, cuyo desarrollo suele presentar, por lo demás, serias exigencias infraestructurales y de economías externas en

general. Además, los procesos de integración, que contienen propósitos relacionados con esos avances, no han sido suficientemente efectivos.

Con todo, ni siquiera en los países más grandes e industrializados la estructura industrial alcanza las características que posee en las economías maduras, en forma individual o en conjuntos de países con alto grado de comercio recíproco, en esquemas de especialización intrasectorial. El problema se refiere, en esencia, a los encadenamientos verticales de la producción al interior de la industria o de ésta con las demás actividades económicas, hecho que corresponde al rezago de la producción de bienes intermedios y de capital. En parte importante este fenómeno se deriva de la dependencia tecnológica que implica la necesidad de importar tales bienes que traen incorporada las innovaciones de los centros como, en cierto modo, queda de manifiesto cuando se analiza el origen de las importaciones manufactureras y metalmecánicas latinoamericanas, que persistentemente provienen en alrededor de un 90 y 95%, respectivamente, de los países desarrollados.

### 3. El papel del Estado

#### a) Política industrial

Durante los últimos treinta años, el Estado ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo económico de la mayoría de los países de América Latina y muy especialmente, en los respectivos procesos de industrialización.

Durante ese lapso se ha podido apreciar una acción gubernamental progresiva y cada vez más deliberada en apoyo de la industria. Sin embargo, en un principio no parece haber sido este apoyo el objetivo principal de las políticas gubernamentales que beneficiaron al sector. Las medidas proteccionistas que otorgaban claras ventajas a la industria y que constituían un significativo estímulo para su desarrollo se adoptaron a menudo considerando el comportamiento del sector externo, y teniendo como finalidad principal la contención de los desequilibrios del balance de pagos.

A lo largo de los años cincuenta en la mayoría de los países se aplicó la "racionalización" del proceso de industrialización que en forma "no intencional" estaba desarrollándose en la economía de cada país. El desarrollo industrial pasó entonces a convertirse en un objetivo deliberado de la política económica de muchos de los gobiernos latinoamericanos. Las medidas proteccionistas fueron institucionalizadas y complementadas con otras de carácter cambiario, arancelario, crediticio, impositivo, etc., mediante las cuales el Estado promovió y condujo el proceso de industrialización en los países de la región.

Paralelamente, el Estado había pasado a desempeñar papeles nuevos y decisivos que abarcaban una gama de actividades mucho más amplia que las que había desempeñado hasta esos años, motivo por el cual debieron crearse en casi todos los países estructuras político-administrativas más diversificadas y complejas. La adopción progresiva de las técnicas de proyecciones

y planificación como instrumentos de política económica contribuyó también a incrementar la participación del Estado en la conducción económica de muchos países de la región.

En este marco de acentuada influencia gubernamental en la economía se fue desarrollando el sector industrial latinoamericano durante los últimos 30 años, siendo, precisamente, uno de los sectores que, en mayor o en menor medida según los países, recibió un gran apoyo oficial. Ese apoyo se efectuó, principalmente, por medio de políticas específicas de promoción industrial, pero también, mediante la ejecución de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del sector, el ejercicio de actividades productoras por parte del Estado, el funcionamiento de organismos gubernamentales de desarrollo y financiamiento industrial, y otras medidas de estímulo como la orientación de las políticas de compras del gobierno y de las empresas estatales hacia la adquisición preferencial de manufacturas de producción nacional.

Cabe señalar, sin embargo, que en años recientes se ha verificado en algunos países de la región una notable disminución de la intervención del Estado en la economía, junto con el abandono de su acción promotora de la actividad industrial, como consecuencia de la aplicación de doctrinas económicas basadas en el libre juego de las fuerzas del mercado y en la apertura hacia el exterior.

b) El Estado empresario

El papel del Estado como participante directo del proceso de industrialización en calidad de empresario ha revestido, también, cierta importancia, aunque esa participación pueda parecer poco significativa en el total de la producción de cada país, salvo en casos excepcionales. En general, la participación estatal ha estado concentrada especialmente en las industrias básicas, como la siderurgia, la refinación de petróleo y la petroquímica.

En 1978, las empresas siderúrgicas estatales produjeron acero en cantidades equivalentes al 69% de la respectiva producción total en Argentina, al 60% en México y en Brasil, casi al 100% en Chile, al 100% en Perú y a un 80% en Venezuela. La participación de las empresas estatales en la refinación de petróleo es, asimismo, sobresaliente. En países como Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, México, Uruguay y prácticamente también en Brasil, el 100% de la refinación de petróleo está a cargo de las empresas del Estado. En la elaboración de productos químicos y petroquímicos, el aporte de estas empresas es también muy importante en varios países de la región. En Argentina y sobre todo en Brasil y México, existen grandes empresas estatales que elaboran productos básicos de estas ramas de actividad y en países del Pacto Andino, como Colombia, Perú y Venezuela, todas las empresas que elaboran productos petroquímicos básicos son estatales, siendo además importante la participación del Estado en la fabricación de otros productos no básicos de esta misma rama industrial.

En las primeras etapas del proceso de desarrollo el Estado asumió el papel de empresario en el campo de las industrias básicas como forma de iniciar la producción local de bienes considerados imprescindibles para acelerar el desarrollo económico, aparte de otras motivaciones eventuales. La cuantía de los recursos necesarios para llevar a cabo proyectos de esta naturaleza determinaba que, en general, sólo las empresas estatales o extranjeras pudieran encararlos y durante algún tiempo estas últimas mostraron poco interés en invertir en actividades que no parecían ofrecer utilidades inmediatas o suficientemente atractivas.

En años más recientes, la participación del Estado en las industrias básicas con frecuencia respondió al convencimiento gubernamental de que ésta constituía una forma de aumentar el poder de decisión nacional en el sector industrial y posibilitar un desarrollo más autónomo. Durante el último decenio se dictaron normas en varios países para definir las áreas de acción del sector público y del sector privado en algunas ramas industriales tales como la petroquímica y la siderurgia, reservándose el Estado la fabricación de los productos básicos. Es probable, también, que por razones de seguridad nacional se hayan delimitado las áreas mencionadas con el fin de incrementar el control del Estado en actividades consideradas "estratégicas".

Existe, por otra parte, un número relativamente alto de empresas industriales pertenecientes a las más diversas actividades manufactureras, cuya creación o adquisición por el Estado respondió más bien a factores generalmente coyunturales de carácter económico, social o político.

## II. OBJETIVOS Y POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION

### 1. Objetivos históricos

#### a) Recapitulación sobre la estrategia industrialista

Según se desprende de las páginas precedentes y ha quedado establecido en muchos estudios, la política de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos ha sustentado la industrialización como uno de los motores del crecimiento económico. Este fenómeno no sólo se comprueba en el análisis previo de las tendencias, sino que también queda de manifiesto en forma nítida en el examen de las políticas gubernamentales vinculadas al manejo de los instrumentos de apoyo y promoción, a los arreglos institucionales, y al papel empresarial del Estado en rubros básicos. Desde luego, el hecho se confirma en los planes y programas recientemente formulados por muchos gobiernos de la región, lo mismo que en las bases conceptuales de los acuerdos de integración y en los planteamientos oficiales formulados en los foros internacionales que buscan la cooperación para el desarrollo y la industrialización.

#### b) Ampliación de la gama de objetivos

A medida que transcurría el proceso de industrialización, el abanico de sus objetivos se fue ampliando, aunque con diversos resultados en los países grandes, medianos y pequeños, pese

a que, de modo general, los enunciados coincidían en lo esencial. Después de etapas primitivas, en que la artesanía y los estratos fabriles incipientes se conjugaban con actividades industriales vinculadas a los sectores primarios y de servicios igual que a la exportación de materias primas y alimentos, se fortaleció el desarrollo industrial con dirección a los mercados internos, hasta que las respectivas restricciones inspiraron las ideas sobre integración, que posteriormente fueron sobrepasadas por las aspiraciones de exportar manufacturas al mundo. El enriquecimiento de objetivos se manifiesta, igualmente, al considerar la atención que primero se otorgó a las industrias tradicionales, en seguida a las básicas y después a las industrias más complejas de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital. Sin embargo, en años recientes, en el Cono Sur han comenzado a desarrollarse políticas aperturistas y liberalizadoras del mercado, que tienden a alejar al Estado de la promoción y de la empresa como así también a dejar los objetivos industriales a merced de las ventajas comparativas y las libres fuerzas del mercado.

c) El modelo latinoamericano de industrialización

La industria latinoamericana logró colocarse así en una posición intermedia en el mundo y los tres países grandes adquirieron la categoría de semindustrializados. A pesar de la enorme heterogeneidad de las situaciones alcanzadas por los distintos tipos de países el proceso se verificó según lo que pudiera llamarse el "modelo latinoamericano de industrialización", entre cuyas características esenciales están: i) la heterogeneidad creciente de los países; ii) la dependencia tecnológica; iii) la urgencia de internalizar el progreso técnico de los centros, sobre todo en el consumo; iv) el consecuente retraso de ciertas industrias, en especial de producción intermedia y de capital; v) los grandes coeficientes de importación de manufacturas, principalmente desde los centros; vi) los bajos coeficientes de exportación de productos industriales; vii) el comercio externo asimétrico con los centros; viii) la debilidad integracionista; ix) la pérdida de ponderación de la empresa privada nacional y la creciente presencia de las empresas transnacionales, especialmente en los rubros de punta más dinámicos y de mayor complejidad técnica, mientras que el Estado se constituye en empresario preferentemente en los capítulos básicos; x) la alta propensión importadora y baja actividad exportadora de las empresas transnacionales, aunque su participación en las exportaciones manufactureras ya es significativa lo mismo que el respectivo comercio intrafirma; xi) la tendencia hacia la concentración geográfica (a veces con serios impactos en el medio ambiente) y en establecimientos y empresas mayores en posiciones oligopólicas; xii) la dinámica en gran parte sustentada en la promoción del consumo (publicidad, financiamiento) de acuerdo con una competencia basada más bien en productos nuevos o aparentemente nuevos, que en costos y precios, y xiii) la limitada cobertura social por lo que hace al empleo y a la orientación de la producción en el contexto de fronteras socio-económicas restrictivas de los mercados internos.

d) Resultados principales

Como es lógico, esas características se entrelazan y muchas veces se explican unas a otras de modo que el "modelo" queda bien definido y puede considerarse como el resultado de una estrategia implícita derivada de condicionantes naturales, económicos y sociopolíticos generales. Sus logros principales corresponden a objetivos implícitos y explícitos, entre los que se cuentan la captación del progreso técnico, la obtención de mayor dinamismo y la generación de un mínimo de autonomía para disminuir la vulnerabilidad externa, la preparación de la industria -y las habilidades humanas correspondientes- según un proceso que la capacite progresivamente para optar a posiciones cada vez más avanzadas y para ampliar el abanico de objetivos. No obstante, por cierto, existen algunos aspectos negativos o débiles que precisamente habría que considerar en el diseño de las políticas industriales futuras, aunque algunos corresponden al ámbito de decisiones generales, como las inherentes a la remoción de las fronteras socioeconómicas internas y la orientación de la industria hacia capas sociales más amplias. Estas mismas políticas, por lo demás, deberían considerar las nuevas tendencias de la economía mundial, cuya internacionalización se pone de relieve en el propio diagnóstico latinoamericano.

## 2. Nuevos objetivos

a) Industrialización

En realidad, no es fácil establecer objetivos nuevos o enteramente nuevos para la industrialización en sí misma pues, según se apuntó, la gama de los mismos se ha venido ampliando notablemente y los propósitos enunciados, aunque no siempre materializados, han abarcado casi toda la temática industrial. La cuestión parece radicar, más bien, en el énfasis sobre algunas debilidades del proceso y de la situación alcanzada, y en la insistencia en aspectos que inciden directamente en esas debilidades.

En todo caso, la industrialización debería continuar perfilándose como factor protagónico del desarrollo de acuerdo con la experiencia mundial y la argumentación vastamente conocida. El primer significado de este planteamiento consiste en que el sector manufacturero tendría que expandirse a un ritmo más veloz que la economía en su conjunto, recuperando así su papel dinámico del pasado. Pero además, como se establece más adelante en términos de metas ilustrativas, se aspira a que dicho ritmo sea bastante más activo que en cualquier período de los últimos decenios en consonancia con una rápida expansión económica global.

Como se recordó en páginas anteriores, el crecimiento industrial de América Latina ha estado fuertemente influido por la dinámica del Brasil y México y se ajusta a una pauta de gran heterogeneidad entre los países. Con respecto a este problema se plantea la necesidad de que las ambiciosas metas industriales se plasmen en todos los países y, más aún, que la heterogeneidad

de las respectivas situaciones alcanzadas tienda a disminuir según un patrón de industrialización más homogéneo.

b) Corrección estructural y desarrollo tecnológico

El rápido crecimiento y la tendencia a una mayor homogeneidad tienen varias implicaciones bastante serias. La primera consiste en que la industrialización tendría que ser más profunda que en el pasado. Ello significa, esencialmente que debería perfeccionarse la estructura industrial en el sentido de acrecentar las relaciones interindustriales y del sector con los demás, por lo que adquieren una gran relevancia las políticas destinadas a corregir el crecimiento "disparejo" según el cual se retrasa el desarrollo de rubros intermedios y de capital, lo que a su vez, atenta contra la capacidad dinámica de la industria y de la economía, como asimismo contra la generación de empleos indirectos.

Esa corrección requeriría definir políticas tecnológicas de varios tipos. Un tipo de política corresponde a cierta selectividad de la internalización del proceso técnico de los centros. Otra consiste en acortar los plazos en que la internalización se transforma en producción de los respectivos bienes. Una tercera se refiere a ampliar los esfuerzos propios de desarrollo científico y tecnológico según prioridades que respondan a problemas u objetivos específicos y de trascendencia de acuerdo con criterios de cierta especialización. En cuarto lugar hay que plantear la necesidad de disponer mecanismos que restrinjan la alta vocación importadora de las empresas transnacionales aparte de privilegiar las empresas nacionales o latinoamericanas multinacionales.

c) Corrección de la heterogeneidad y cooperación intrarregional

En lo relativo a la corrección de la heterogeneidad de los países, la consecuencia más seria corresponde a la cooperación intrarregional, pues para la mayoría de los países, si no para todos, esa industrialización más profunda no es viable al nivel nacional y en mercados estrechos. En este punto vuelven a surgir con fuerza todos los conceptos que han inspirado los acuerdos de integración, que son tanto más perentorios cuanto menor es la dimensión económica de los países.

Obviamente, es imposible pensar en autarquías industriales nacionales o regionales, lo cual hace reflexionar sobre la especialización y el acrecentamiento del intercambio intrarregional.

De ese modo, la industrialización más profunda queda ligada indisolublemente a la integración, a la cooperación regional y al comercio recíproco en esquemas de especialización intrasectorial.

d) Exportación de manufacturas

Con todo, el modelo de desarrollo latinoamericano se extrapola hacia el futuro en varios aspectos, uno de los cuales corresponde a la relativamente alta vocación importadora de manufacturas desde los centros. En parte, esta pauta tendería a cambiar, puesto que la corrección estructural de la industria disminuiría los requisitos de tales importaciones, que se harían en esquemas de comercio recíproco intrarregional. No obstante, aunque en términos relativos el margen tendería a disminuir

paulatinamente, seguiría siendo amplio, de modo que tendrían que considerarse políticas tendientes a equilibrar el comercio con los centros por medio de las exportaciones manufactureras hacia los mismos dada la incapacidad de los productos primarios para conseguirlo.

Así, las exportaciones de manufacturas constituyen otro objetivo estratégico con motivo del comercio intrarregional sustentador de la corrección estructural de la industria y de acuerdo con la necesidad de rectificar la asimetría del comercio con los centros. En ese punto, vuelve a surgir el problema tecnológico pues el comercio de manufacturas obedece cada vez más a la necesidad de intercambiar tecnología incorporada en los productos. América Latina tendría, entonces, que entrar en esa competencia que caracteriza el funcionamiento económico de los centros.

Sin embargo, conviene aclarar que el desarrollo tecnológico autóctono se plantea como un objetivo de largo plazo y dentro de límites más o menos especializados, de modo que deberían tenerse en cuenta otros elementos que tienden a completar el esquema industrial y de comercio de manufacturas. En primer lugar, están las perspectivas que ofrece el resto del Tercer Mundo en los esquemas de cooperación horizontal. Ya algunos países de la región han incursionado con éxito en esos mercados y muchas veces desde una posición de intermediación tecnológica y de semindustrialización. Pero de todos modos la mayor importancia radica en los grandes mercados centrales que ofrecieron interesantes perspectivas sobre todo durante el período de auge que abarcó la mayor parte de la década de 1960 y los primeros años de la de 1970.

e) Reajuste de la industria mundial

A ese respecto es preciso considerar que es fácil apreciar ciertas tendencias hacia la reestructuración de la economía mundial y el reajuste industrial en el marco de la internacionalización del capital y la producción y nuevas formas de división internacional del trabajo. Según tales tendencias, determinadas industrias que pierden competitividad en los centros procurarían situarse en la periferia a fin de encontrar ventajas comparativas para exportar a los propios centros. Desde luego, es una veta propicia aunque tropieza con el endurecimiento proteccionista de los centros y ciertos otros aspectos negativos, como la vulnerabilidad y la desnacionalización. En ambos sentidos, adquieren relevancia las ideas en torno al Nuevo Orden Económico Internacional, los códigos de conducta (empresas transnacionales, transferencias de tecnología) y la colaboración de los centros.

De todos modos, esa veta no puede constituirse en la esencia de la industrialización latinoamericana, aunque sería extremadamente favorable si se considera como tránsito hacia posiciones de mayor avance industrial. Ello ocurre, entre otras cosas, porque varios países de la región ya poseen una industria suficientemente adelantada, de manera que incluso en el mediano plazo pueden aspirar a posiciones más cercanas a la industria

de los países desarrollados y colaborar con los de menor desarrollo relativo en sus respectivas aspiraciones e intereses comunes. Más importante aún es el hecho de que el reajuste de la industria mundial que se ha venido insinuando y enunciando en medida significativa se basa en la abundancia de mano de obra barata de la periferia, "ventaja" que no puede constituir un objetivo de largo plazo. Además, muchas veces se trata de industrias "tradicionales" o ligadas a recursos naturales cuyos productos suelen ser de baja elasticidad-ingreso de la demanda de forma que se tendería a conformar un esquema de comercio centro-periferia en un escalón superior al actual pero con iguales gérmenes estructurales hacia el desequilibrio y la asimetría. Por lo demás, existe la posibilidad de cambios tecnológicos en los centros (por ejemplo, procesadores electrónicos) que pueden contrarrestar las condiciones tecnológicas que ahora hacen posible el reajuste en cuestión (transportes, comunicaciones, fraccionamiento de procesos).

De todas maneras, el esquema de reajuste, según se dijo, puede ser un factor dinámico en el corto o mediano plazo que contribuiría a resolver ciertos problemas urgentes (empleo, divisas), siempre que se oriente en beneficio del desarrollo de los países anfitriones. La concertación, entonces, constituye una herramienta estratégica para guiar y controlar adecuadamente el proceso que supondría una nueva forma de inserción de América Latina en la economía mundial. Sin embargo, ese reajuste, a veces involucrado en el concepto sobre redespliegue industrial, debería abarcar otras industrias como las destinadas a perfeccionar la estructura del sector manufacturero regional en beneficio de la dinámica interna y del intercambio en posiciones tecnológicas más avanzadas.

f) Desarrollo hacia adentro

Como se dejó establecido y se analiza cuantitativamente más adelante, la exportación de manufacturas corresponde a un objetivo estratégico dado el estilo de desarrollo previsto. Sin embargo, no se trata de un modelo industrial dirigido esencialmente hacia afuera; existe la necesidad del perfeccionamiento estructural, previamente comentado, y sobre todo la necesidad ineludible de integrar los mercados nacionales seriamente afectados por fronteras socioeconómicas, lo que significa para la industria plantearse objetivos de abastecimiento interno y en especial de los estratos sociales que se busca beneficiar.

En relación con esto último, es preciso tener en cuenta que la política de activación industrial de los recursos naturales, y muy especialmente de la agricultura, es un elemento que puede ser decisivo para incorporar al desarrollo y sus frutos a vastos sectores sociales pobres o excluidos. Es éste, pues, otro objetivo que se prevé como estratégico en el horizonte del actual decenio y que ayuda a perfilar el curso que seguiría la industrialización latinoamericana.

Las políticas destinadas a remover las fronteras socioeconómicas internas redundarían, naturalmente, en un acentuado dinamismo de la demanda de muchos productos industriales de

consumo no duraderos y también duraderos, como los destinados al equipamiento habitacional y los electrodomésticos y electrónicos de costos moderados. Obviamente, los efectos de estas políticas se transmitirían a la producción local en la medida que encuentren respuesta por parte de las empresas existentes o que puedan instalarse, o bien, en tanto la instrumentación de la política industrial sea capaz de movilizarlas. De modo general, en la región no se encontrarían problemas de orden tecnológico con respecto a las industrias tradicionales y tampoco en los países grandes y algunos otros en cuanto a las manufacturas de consumo duraderos como las señaladas. Por lo demás, los países menos industrializados de la región podrían entrar más de lleno en estos últimos rubros si se establecen las adecuadas formas de intercambio y especialización.

En este punto hay que tener presente que se trata de una industrialización en profundidad, entre cuyas exigencias está el mejoramiento de las interrelaciones de insumo-producto a nivel nacional, subregional o regional según los casos. Todo esto implica que la demanda por los productos antes señalados tendría que transmitirse no sólo a la producción final sino que a otras industrias de manufacturas intermedias y de capital, generalmente de mayor complejidad tecnológica, muchas de las cuales requieren mercados amplios. Así, nuevamente, la participación en la demanda de toda la población y el intercambio recíproco entre los países y la especialización intrasectorial adquieren características estratégicas desde el punto de vista del desarrollo industrial. De esta forma, la remoción de las fronteras socioeconómicas y la política distributiva correspondiente no sólo se concilian sino que llegan a ser concomitantes con la estrategia destinada a las correcciones estructurales de la industria a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

De otro lado, la política distributiva que sirve de referencia a estos planteamientos supone que se tendería a corregir, al menos en términos relativos, la tendencia hacia pautas de consumo adelantadas respecto al ingreso medio por habitante y por lo tanto, también la distorsión de la estructura de la producción industrial, que obedece, en muchas ocasiones, a una composición de la demanda correspondiente a una alta concentración del ingreso. Dicha tendencia, como es bien sabido, ha contribuido a establecer una estructura industrial altamente dispersa en términos horizontales y muchos menos diversificada en términos verticales, en parte debido a que tal dispersión, orientada preponderantemente a las capas medias y altas de la sociedad, supone escalas con frecuencia inferiores a las que permitirían desarrollar eficientemente las industrias intermedias y de capital correspondientes.

La corrección de tales esquemas se facilitaría en gran medida si se llevara a cabo una rápida expansión económica e industrial como base para privilegiar el crecimiento de los ingresos de las capas sociales más desposeídas. De esta manera, podría concluirse que a la dinámica industrial sustentada en los mercados de cúpula se agregarían fuertes impulsos provenientes de la demanda masiva correspondiente a la política distributiva

de referencia, impulsos cuya virtualización depende en medida importante, como se señaló, de la disposición y capacidad de respuesta de las empresas manufactureras, y de la idoneidad de los instrumentos de la política industrial para movilizarlas.

g) Otros objetivos

i) Localización

Hasta aquí, se han esbozado los objetivos centrales o estratégicos de la industrialización hacia el futuro próximo y sus principales consecuencias o requisitos en el marco del estilo de desarrollo previsto. No obstante, es preciso puntualizar otras finalidades que se vinculan a problemas derivados de las propias formas del desarrollo industrial de los últimos decenios.

Una de tales finalidades se relaciona con las tendencias hacia la excesiva concentración geográfica. Es cierto que en varios países se han venido desarrollando políticas orientadas a la desconcentración, muchas veces ligadas también a objetivos relacionados con el desarrollo de zonas rezagadas. Sin embargo, entre otras fuerzas relacionadas con la localización industrial, la atracción de las economías externas e infraestructurales, englobadas en el concepto de economías de la aglomeración junto con las correspondientes a las economías de complementariedad interindustrial, y la concentración del mercado, han impedido logros demasiado significativos. Debe reconocerse, asimismo, que el problema es más propio de los países grandes donde el deterioro del medio ambiente y de la calidad de la vida está afectando a algunos grandes centros, a veces en condiciones casi dramáticas, fenómeno que también se insinúa en algunos países medianos y constituye una preocupación adelantada para los menos industrializados.

Superar este problema no es fácil pues generalmente el costo para las empresas en localizaciones alejadas de los centros principales es demasiado alto, sobre todo para las medianas y pequeñas. De este modo, la situación configura un problema de desarrollo general que compromete recursos públicos y de la economía en su conjunto, así como también a la política proteccionista y de incentivos a la exportación cuando por medio de ella se pretende subsidiar las actividades carentes de economías externas, problema que se vincula al de la ineficiencia, a menudo no atribuible enteramente a las empresas. Las industrias básicas y de más poder de contaminación eólica e hídrica, constituyen un caso particular especialmente en ubicaciones y países (muchos de ellos pequeños) de ecología más frágil.

Todos estos problemas son por cierto universales; sin embargo, es obvio que en América Latina están adquiriendo rasgos cada vez más inquietantes a medida que el proceso de industrialización avanza y afecta de este modo en mayor medida a algunos de los países más industrializados. Hacia el futuro, entonces, deberían tomarse medidas adecuadas para corregir ciertas situaciones (relativas, por ejemplo, a industrias altamente contaminantes insertas en grandes centros urbanos) y prevenir el curso futuro del proceso de concentración buscando localizaciones más propicias y técnicas apropiadas.

## ii) Energía

Otro problema que es necesario prevenir es el referente a la energía tanto por lo que hace a las técnicas de producción y la eficiencia, como en lo que atañe a los productos cuyo uso significa un mayor o menor consumo de energía (tipos de automóviles, por ejemplo) o energía de diverso origen. Este asunto se vincula, desde luego, a la utilización de fuentes de energía locales y también al desarrollo de fuentes no convencionales. Es cierto que en algunos países al interior de la región se están manejando políticas relativas a estas materias, y que tal vez, para el conjunto el problema en cuestión sea más leve que en otras regiones aunque de marcada gravedad para ciertos países.

No obstante, es preciso pensar en que la influencia de las pautas de los centros, incluida la casi irrestricta dependencia tecnológica, hecho que hasta ahora corresponde al estilo de desarrollo latinoamericano, no es propicia al ahorro de energía, ahorro que de modo general ha estado ausente de tales pautas. Por este motivo, entre otros, vuelve a tornarse relevante el desarrollo tecnológico en sus diversas formas antes mencionadas y cierta selectividad en la internalización apresurada de las pautas aludidas, pues las metas de industrialización más rápidas podrían llevar a agudizar el problema energético.

La esencia del problema radica en que las pautas tecnológicas transmitidas hacia América Latina -y el propio estilo de desarrollo de la región- se incubaron bajo la égida de los ínfimos precios de los hidrocarburos y de la idea subyacente de su abundancia e inagotabilidad, a causa de lo cual se intensificó el uso de combustibles derivados del petróleo y hubo cierto descuido respecto a la eficiencia en la utilización de los mismos. En lo relativo a la industria, a lo anterior se agregaba la relativamente baja incidencia de la energía en los costos de producción de la mayoría de las actividades manufactureras. En esta situación sobrevino el alza de los precios del petróleo y todo el esquema entró en crisis y revisión. De esa manera, la variable energética se constituyó en un desafío tecnológico, tanto para la producción industrial como para el diseño de los productos finales que se colocan en el mercado, igual que para las modalidades o estilos de desarrollo económico y social.

## iii) Empleo

Uno de los problemas pendientes del desarrollo latinoamericano corresponde al desempleo y subempleo. Sobre el particular se estimaba que la industrialización cumpliría un papel relevante. Sin embargo, las formas en que ésta se ha presentado no han sido demasiado propicias y la industria no ha acrecentado mucho su ponderación en el empleo de la fuerza de trabajo, ponderación que no alcanza al 20%, y en muchos países, incluidos algunos de los más industrializados, es bastante inferior.

Con todo, puede esperarse que el énfasis en los "nuevos objetivos" de la industrialización permita que la industria cumpla un papel más activo en materia ocupacional. En términos directos ello se logrará si se apoya el desarrollo de la pequeña industria en áreas en que es eficiente tecnológicamente, por

ejemplo, en limitadas parcelas del mercado en rubros especializados o en actividades vinculadas a los insumos de industrias mayores o terminales. También podrán alcanzarse los objetivos mencionados si se aprovechan las oportunidades que ofrece el reajuste industrial mundial en cuanto compromete actividades manufactureras intensivas en mano de obra, y por último, si se aplican las políticas dirigidas hacia el consumo de los estratos sociales hoy pobres o excluidos. La adecuación tecnológica también podría contribuir en el mismo sentido. Ahora bien, en términos indirectos, el perfeccionamiento industrial vertical (producción de insumos y bienes de capital) lo mismo que la vinculación más estrecha de la industria con las actividades primarias y el enriquecimiento manufacturero de las materias primas y alimentos, sean o no de exportación, promoverían el empleo en general al igual que las políticas destinadas a levantar las zonas rezagadas, que hacen que la industria asuma un papel activo cuando se vincula con la economía básica según encadenamientos verticales de insumo-producto.

### 3. Diversidad de países

#### a) Introducción

Hasta aquí se han planteado los que serían objetivos generales de la industrialización inherentes a la región en su conjunto; sin embargo, debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de los países en cuanto a características generales, situaciones alcanzadas y potencialidades. Sobre el particular ya se apuntó que la industrialización es un objetivo generalizado en la región, pero que para ascender a estadios superiores la integración y la cooperación intrarregional son elementos cada vez más perentorios especialmente cuando es inferior el mercado interno. Esta es una vieja cuestión que plantea el desarrollo industrial moderno y que inspiró serios acuerdos de integración en los centros. Pocos países pudieron seguir la industrialización de postguerra, que se caracterizó por el rápido proceso tecnológico y un ágil comercio internacional de manufacturas, sobre todo de intercambio recíproco en el seno de bloques de integración, lo que viabilizó la industria más avanzada en enormes mercados.

No obstante, no se necesita argumentar demasiado sobre tales asuntos de reconocida trascendencia. Más bien corresponde plantearse qué aspectos diferenciarán la industrialización en los diversos países de la región.

#### b) Países grandes

Indudablemente, tal como ha ocurrido en el pasado, la industrialización en los países grandes de América Latina puede optar a objetivos más diversificados y a estructuras industriales más completas, no sólo debido a la existencia del mercado interno más amplio, sino que también porque la dotación de recursos naturales es en ellos generalmente más diversificada, y además cuentan con mejores posibilidades de acopiar las masas críticas de capital necesarias para numerosos proyectos industriales que requieren grandes inversiones. Es cierto que este

último asunto puede obviarse, como ha sucedido en cierta medida en el pasado reciente, acogiendo a las empresas transnacionales, aunque éstas han tendido a ubicarse preferentemente en los países grandes en los rubros de punta y no siempre han aportado capitales frescos. Con todo, queda el problema del financiamiento de la infraestructura, que en más de una ocasión ha impedido la instalación de industrias importantes en los países de menor envergadura.

En los países grandes, igualmente, la diversificación de las exportaciones manufactureras podrá seguirse ampliando, aunque algunos estudios prospectivos indican que en ellos los coeficientes de exportación no requerirán ser demasiado altos, de modo que tales exportaciones tendrían menos carácter de "motor" de la industrialización que en los países medianos y pequeños y constituirían más bien el instrumento de equilibrio externo y de desarrollo de industrias cuyas exigencias de escala son muy grandes, y para las cuales el mercado regional les ofrece las mejores perspectivas.

c) Países medianos

Los países medianos ya han sufrido dificultades para continuar sus procesos de industrialización de modo que han ido perdiendo terreno relativo al nivel regional y cada vez están más lejos de los avances de los países mayores y mucho más aún del horizonte industrial de las economías maduras. Para los mismos se plantean trascendentales desafíos industriales que en gran medida sólo podrán enfrentar con mercados ampliados en la integración, la cooperación regional y un comercio exterior más activo, así como también con coeficientes de exportación de manufacturas más elevados, ya que éstas jugarían un papel dinámico más relevante.

A nivel nacional, por cierto, la especialización industrial tendría que ser mayor que en los países grandes, pero dentro de los esquemas de integración y de comercio intrarregional de manufacturas, la industria de los países medianos podría formar parte de estructuras internacionales que aseguren la capacidad dinámica de las interrelaciones tecnológicas de los procesos de producción. Es decir, se trataría de un tipo de especialización intrasectorial que incluyera rubros de alto nivel tecnológico abarcando bienes intermedios y de capital. Si es así, las escalas nacionales no constituirían impedimento para acercar sus estructuras industriales a las de los países grandes, aunque puede ser que, por ejemplo, el rubro de productos metálicos, maquinaria y equipo no llegase a alcanzar el peso relativo a que pueden optar los países de mayor dimensión. De este modo, se reproduciría la pauta que caracteriza a los países desarrollados de Europa entre los cuales los más pequeños han alcanzado una proporción de ese rubro del 36%, y los mayores sobre el 40%, siempre insertos en grandes bloques de integración. De cualquier forma, el esfuerzo en este sentido tendría que ser considerable pues las actuales cifras respectivas alcanzan a sólo 17% en el conjunto de países medianos de la región y 28% en los grandes.

En todo caso, las compensaciones tendrían que buscarse en otros rubros industriales, como aquellos en que existen ventajas comparativas, muchas veces ligadas a los recursos naturales cuyo enriquecimiento industrial es un objetivo generalizado para los países en desarrollo y que con frecuencia (a propósito principalmente de los minerales) se vincula a las ideas relacionadas con el redespigüe y el NOEI. Sin embargo, debería escaparse al enclave en tales rubros de tal manera que se transmitan efectos dinámicos al resto de la economía por medio de la fabricación de insumos y bienes de capital necesarios para la operación de las actividades primarias e industriales en cuestión. Obviamente este esquema se viabilizaría en forma eficiente sólo en el ámbito de acuerdos de integración y mercados ampliados; por ejemplo, en conjuntos de países mineros, como son los integrantes del Grupo Andino, sin perjuicio de optar a otros mercados de la región y del resto del Tercer Mundo, u otros. No obstante, debe tenerse presente que muchas de las materias primas que pudieran ajustarse en esas pautas están sujetas a demandas no demasiado activas en los mercados internacionales y a veces muy fluctuantes. De esta manera, aunque el esquema tendría una importancia económica de envergadura, no puede constituirse, ni mucho menos, en el único elemento clave de la industrialización.

d) Países pequeños

Para los países pequeños la industrialización es aún más difícil de continuar si no se efectúa en el marco de acuerdos de integración y cooperación. En su conjunto, son países de bajo grado de industrialización y de un ingreso por habitante medio del orden de la mitad del de las naciones grandes y medianas. Se exceptúan de esta norma Costa Rica, con un grado relativamente alto de industrialización y un ingreso por habitante semejante al de los países grandes y medianos, y Panamá, aunque ese país posee un bajo grado de industrialización debido a su vocación para los servicios con motivo del canal. De este modo, las grandes cifras indican que son países cuya industrialización es perentoria para elevar el bienestar social; sin embargo, en forma aislada ello resulta difícil y puede constituir una carga demasiado pesada.

El Mercado Común Centroamericano (MCC) muestra en su experiencia hasta fines del decenio de 1960, cómo la asociación en un mercado ampliado posibilitó un desarrollo industrial bastante fluido y un rápido crecimiento económico que decayó notablemente cuando el acuerdo entró en crisis. Pero también dicha experiencia pone de manifiesto que incluso el MCC es pequeño como para optar a una estructura industrial más avanzada, pues cuando se trató de desarrollar las "industrias de integración", más avanzadas y básicas, el acuerdo prácticamente se estancó o progresó muy poco.

De tal forma, resulta obvio que los países pequeños deberían asociarse con los medianos y grandes para optar a posiciones industriales más avanzadas, lo que sería aún más perentorio

para aquellos que están geográficamente dispersos como los países pequeños del Grupo Andino u otros de la ALADI y el Caribe.

Con todo, también es obvio que los países pequeños deberían consolidar los "modelos" industriales que hasta ahora les han sido característicos (predominio de rubros tradicionales de bienes de consumo no duraderos) acentuando la industrialización de los recursos naturales, especialmente de materias primas agrícolas y alimentos, pues aún queda mucho terreno por recorrer en este sentido. No obstante, tendrían que incursionar con mayor decisión en las industrias e insumos básicos, lo mismo que en los rubros metalmeccánicos de mayor complejidad tecnológica, y más dinamismo en el intercambio internacional, y dentro de los bloques de integración.

Es obvio, asimismo, que a nivel nacional la especialización tendría que ser más acentuada tratándose de industrias más complejas y de mayores exigencias de escala, todo fundamentado en un intercambio externo de altos coeficientes según el cual las exportaciones manufactureras jugarían un papel motor mucho más destacado que en los países de envergadura mayor.

Del mismo modo, para estos países las necesidades de cooperación y ayuda serían de gran relevancia pues con una base manufacturera más o menos incipiente están menos preparados que otros para emprender los cambios en la industria que les permitan participar en estructuras dinámicas de nivel internacional. Esa posición de industrialización incipiente significa para los países pequeños la posibilidad de iniciar o reiniciar un rápido crecimiento manufacturero aun en actividades relativamente sencillas. No obstante, esta etapa debiera superarse a mediano plazo, lapso durante el cual se prepararían las bases para etapas más complejas.

En este punto debe tenerse en cuenta que en muchos países pequeños la diversidad de recursos naturales es escasa y a veces los recursos son pobres. En esta forma las industrias básicas sustentadas en recursos como los mineros no tendrán demasiado porvenir en varios países. Sin embargo, cualquiera que sea el caso, tendrá que cuidarse el uso racional del espacio sobre todo en aquellos países de ecología frágil. Como ya se señaló, ésta es una preocupación que debiera adelantarse.

De otra parte, el modelo de altos índices de intercambio de manufacturas también presenta ciertos rasgos que deben cuidarse. La exportación como motor del desarrollo puede conducir a condiciones de gran vulnerabilidad externa, sobre todo si se piensa en la especialización y el bajo poder de negociación individual de los países pequeños. Esta es otra razón para insistir en que esos países deberían asociarse entre sí o con las naciones grandes y medianas de la región en esquemas formales que aseguren un mínimo de estabilidad y continuidad del desarrollo general e industrial.

Como ya se indicó, si para todos los países de la región es importante orientar adecuadamente los eventuales proyectos industriales originados por el reajuste manufacturero mundial y el redespigüe, para los países pequeños ello es aún más perentorio. Recuérdese, por ejemplo, que las industrias maquiladoras livianas suelen llamarse "industrias que huyen" o "sobre

ruedas", por el hecho de que la movilidad es muy grande debido a que con frecuencia las inversiones fijas son de escaso monto. De esta manera, según ya se ha experimentado en más de un caso, un país pequeño en que tales actividades constituyan una fracción industrial demasiado grande, estaría sujeto a las fluctuaciones de la demanda de los centros y a las veleidades de las respectivas empresas. En todo caso, al igual que para toda la región, el reajuste y el redespliegue deben considerarse como instrumentos transitorios hacia etapas de industrialización más profunda.

e) Caribe de habla inglesa

Los numerosos países del Caribe de habla inglesa constituyen un caso muy especial entre los países pequeños de la región. En primer lugar, sobresale la escasa dimensión demográfica y económica de tales países. Sólo uno de ellos, Jamaica, alcanza o sobrepasa ligeramente la población de los países latinoamericanos demográficamente más pequeños, Costa Rica y Panamá, y los demás representan fracciones a veces ínfimas de estos últimos. Igualmente, sólo dos, Jamaica y Trinidad y Tabago, se acercan o sobrepasan ligeramente la dimensión económica de los económicamente más pequeños de América Latina (aparte de Haití), Honduras, Nicaragua y Paraguay. Desde luego, únicamente Trinidad y Tabago ostenta un grado de industrialización relativamente sobresaliente (24%), debido a la importante industria del petróleo, pero con escasa diversificación industrial. Entre los otros, a lo más algunos se asemejan en este punto a los menos industrializados de América Latina y también en esquemas de escasa diversificación.

No obstante, el ingreso medio por habitante suele ser relativamente alto si se compara con los de los países de América Latina. Se destacan, entre otros, las Bahamas, Trinidad y Tabago, Barbados y Jamaica, en ese mismo orden. Los demás países se ubican en niveles bastante inferiores, aunque a menudo comparables con los de los países latinoamericanos menos desarrollados.

Los mercados nacionales son, entonces, sumamente estrechos, aparte de que la desigual contribución del ingreso y el desempleo constituyen fronteras que los restringen aún más. En estas circunstancias y descontadas razones de tipo histórico, estos países no han impulsado políticas industriales, salvo el desarrollo de actividades muy incipientes o industrias de carácter particular como el petróleo, la alúmina, el cemento y algunas otras, a veces vinculadas a recursos naturales específicos. Sin embargo, hacia el futuro se plantea el desafío de transformar esas economías, y en ese proceso la industria tendría que jugar un papel más destacado en pos del desarrollo y el acrecentamiento de la autonomía.

En conjunto, los países en cuestión configuran una dimensión demográfica y una envergadura económica de cierta importancia, que sobrepasa la de muchos países latinoamericanos, pero que no alcanza a la del Mercado Común Centroamericano en ninguno de esos aspectos. De esta manera, la asociación entre

estos países adquiere una gran importancia para la industrialización, aunque su conjunto sea insuficiente para optar a situaciones demasiado avanzadas, aparte de que los mercados están dispersos geográficamente en posiciones insulares. Por este motivo, el problema industrial requiere planteamientos de índole algo diversa a los usuales en América Latina, aun dentro del contexto de los conceptos inherentes a los países pequeños, si bien muchos de esos conceptos son enteramente válidos para el Caribe.

Son varias las premisas que juegan en el análisis de lo que pudiera ser la política industrial del Caribe. La primera es que en pequeños mercados dispersos la industrialización hacia los mercados internos presenta limitaciones fáciles de visualizar, aunque sea en el marco de una férrea asociación caribeña. La segunda, que en parte se desprende de la primera, es que el esquema de desarrollo tendría que caracterizarse por altos índices de intercambio externo mucho más allá del comercio recíproco que podría establecerse a partir de la industrialización. La tercera premisa consiste en que en la mayoría de los países en cuestión, una o muy pocas actividades o empresas importantes pueden transformar la economía y constituirse en factores de dominación económica, social y hasta política. La cuarta premisa es que teniendo en cuenta la necesidad de contar con altos índices de intercambio con el resto del mundo y serias necesidades de cooperación de los países adelantados, se torna de importancia estratégica elevar el poder de negociación que a nivel nacional es obviamente débil; de igual manera adquiere gran trascendencia la diversificación de los mercados externos. Finalmente, ese mismo esquema se asocia a los peligros de la vulnerabilidad externa y la excesiva dependencia de hechos económicos extranjeros, así como de la voluntad de las empresas transnacionales que han participado o podrían participar en la industrialización. A partir de las consideraciones señaladas pueden establecerse algunos de los rasgos y objetivos de una política industrial eficiente.

Primero, debe puntualizarse que el mercado caribeño y el respectivo poder de negociación se amplía en el seno del CDCC en que participan países de mayor envergadura. En todo caso, el solo mercado del Caribe de habla inglesa ofrece perspectivas industriales aún no desarrolladas, que se viabilizarían dinámicamente dentro de un proceso de integración y de remoción de las fronteras socioeconómicas internas.

De otra parte, aunque los recursos naturales no son particularmente abundantes o diversificados, merecerían atención, al igual que los recursos agrícolas, en cuanto a su valorización industrial. Incluso, en esta línea de pensamiento puede incluirse el turismo, que ofrece posibilidades industriales claras por el lado del abastecimiento de una gran variedad de insumos.

Dentro de esta misma línea, el reajuste y el redespliegue industrial podría beneficiar al Caribe, sobre la base de su relativamente abundante mano de obra y su privilegiada ubicación geográfica para tener acceso a los mercados centrales. Sin

embargo, es preciso evitar la promoción de economías de mero enclave, cuyos beneficios son conocidamente limitados. Más bien, debería ponerse énfasis en establecer encadenamientos tecnológicos entre los procesos de producción intra y extraindustriales, aun en la forma limitada que ofrecen los mercados pequeños, hecho que pudiera obviarse en acuerdos de mayor amplitud internacional para generar un comercio intraindustrial más activo con respecto a algunas especializaciones en industrias más avanzadas y de mayor agilidad en el comercio internacional.

### III. METAS ILUSTRATIVAS

#### 1. Metas globales

Como se ha planteado en páginas precedentes, la estrategia de desarrollo de América Latina continuaría siendo industrialista en el largo plazo previsible, esto es, hacia el horizonte del año 2000. Las proyecciones efectuadas por la Secretaría de la CEPAL así lo sugieren cuando señalan que al sector manufacturero le correspondería una tasa de crecimiento mayor que a la economía en su conjunto, según cálculos que se han efectuado de acuerdo con metas ilustrativas, en un "escenario normativo", separando los países en tres grupos grandes, medianos y pequeños (véase el cuadro 1). Este procedimiento permite examinar las consecuencias de un crecimiento económico acelerado hacia tasas más rápidas que las alcanzadas en el pasado, en el marco de objetivos relacionados con una distribución equitativa del ingreso y el acrecentamiento del bienestar social de toda la población.<sup>4/</sup>

De esa manera, en todos los casos se proyecta un proceso de industrialización que, en promedio entre 1980 y el año 2000 para la región en su conjunto, asciende a 1.16 (cociente entre la tasa industrial y global). Sin embargo, para los países grandes, ya más industrializados, dicho proceso de ubica sólo en 1.12, mientras que para los medianos y pequeños en 1.26, según la necesidad de estos países de tender a posiciones industriales más avanzadas para corregir el retraso relativo. Así, aumentaría el peso del sector manufacturero en la economía regional y en cada uno de los tres grupos de países. Entonces, la industria continuaría desempeñando un papel dinámico determinante. No obstante, debido a los aumentos preVISIBLES en la productividad del trabajador manufacturero, el empleo industrial no aumentaría demasiado su ponderación en el total, de modo que las mayores responsabilidades con respecto a la oferta de trabajo corresponderían más bien a los servicios. Hacia el año 2000 la industria se situaría tal vez alrededor del 20% de la ocupación total y los servicios por sobre el 50%.

---

<sup>4/</sup> CEPAL, El desarrollo de América Latina en los años 80 (E/CEPAL/G.1150).

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA PROYECTADO HACIA  
1985, 1990 Y EL AÑO 2000, EN UN ESCENARIO NORMATIVO

País	Tasas anuales de crecimiento (porcentajes acumulativos por año)				Grado de industrialización a/			
	1980- 1985	1985- 1990	1990- 2000	1980- 2000	1980	1985	1990	2000
	<b>América Latina (19 países)</b>							
Producto interno bruto total	7.1	7.5	7.9	7.6				
Producto manufacturero	8.4	8.7	9.0	8.8	28	30	31	34
<b>Países grandes b/</b>								
Producto interno bruto total	7.3	7.5	7.9	7.7				
Producto manufacturero	8.4	8.5	8.8	8.6	31	33	34	37
<b>Países medianos c/</b>								
Producto interno bruto total	6.6	7.3	7.9	7.4				
Producto manufacturero	8.4	9.2	9.7	9.3	20	22	24	28
<b>Países pequeños d/</b>								
Producto interno bruto total	6.6	7.2	7.8	7.3				
Producto manufacturero	8.5	9.1	9.6	9.2	18	20	22	26

Fuente: CEPAL, *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80* (E/CEPAL/G.11.58).

a/ Las proyecciones de carácter ilustrativo están hechas sobre la base del producto interno bruto al costo de los factores, en dólares de 1975 y el tipo de cambio de las importaciones, razón por la cual los resultados sobre el grado de industrialización (relación porcentual entre el producto manufacturero y el producto global) no coinciden enteramente con otras cifras del texto para 1980 (véase el capítulo I), en que el producto se computa a precios de mercado de 1970, en dólares al tipo de cambio de paridad.

b/ Argentina, Brasil y México.

c/ Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

d/ Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

## 2. Posición industrial de América Latina en el mundo

En la Conferencia Latinoamericana de Industrialización celebrada en Ciudad de México, en noviembre de 1974, los gobiernos de la región acordaron manifestar la aspiración de elevar su participación en la industria manufacturera mundial por lo menos al 13.5% en el año 2000, cifra que en la actualidad alcanza al 5% (véase el cuadro 2). Por cierto, la evaluación de esa aspiración debe efectuarse considerando las perspectivas industriales del mundo y de América Latina de modo que es necesario realizarla en varios escenarios prospectivos, como se aprecia en el cuadro 2.

En primer lugar, cabe llamar la atención que en el escenario de tendencias de largo plazo para el crecimiento industrial del mundo, excluida América Latina (5.8% por año), el escenario normativo que examina la Secretaría para la región apenas la situaría en el 8.4% de la industria manufacturera

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POSICIÓN INDUSTRIAL EN EL MUNDO<sup>a/</sup> HACIA EL AÑO 2000

Escenarios: Tasas de crecimiento industrial 1980-2000 (porcentaje acumulativo por año)		Producto interno bruto industrial <sup>b/</sup> (miles de millones de dólares de 1970)			Industria de América Latina y el Caribe en el mundo (porcentajes)	
Mundo, excluida América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe	Mundo, excluida América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe	Mundo		
			1977 <sup>c/</sup> 1 192	60	1 252	4.8
			1980 <sup>d/</sup> 1 348	71	1 419	5.0
			2000			
5.8 <sup>e/</sup>	8.8 <sup>f/</sup>	4 164	380	650	4 544	8.4
	11.7 <sup>g/</sup>				4 814	13.5
5.0	8.8	3 577	380		3 957	9.6
	10.9 <sup>g/</sup>		558		4 135	13.5
4.5	8.8	3 251	380		3 631	10.5
	10.3 <sup>g/</sup>		507		3 758	13.5
4.0	8.8	2 954	380		3 334	11.4
	9.8 <sup>g/</sup>		461		3 415	13.5
3.5	8.8	2 683	380		3 063	12.4
	9.1 <sup>g/</sup>		419		3 102	13.5
3.0	8.8	2 435	380		2 815	13.5

a/ Excluye China, Mongolia, República Popular Democrática de Corea y República Socialista de Vietnam.

b/ Producto interno bruto a precios de mercado en dólares de 1970, según tipos de cambio medio de importación y exportación; para las economías centralmente planificadas según tipo de cambio oficial "especial". Para mayores detalles, véase CEPAL, Crecimiento económico e industrial del mundo y regiones desde 1950 hasta 1977 (E/CEPAL/L.231).

c/ CEPAL, op.cit.

d/ Estimación preliminar.

e/ Tendencia 1950/1977 (véase CEPAL, op.cit.). Los demás escenarios para el mundo, excluida América Latina y el Caribe, corresponden, en su mayoría, aproximadamente a algunos que han venido analizando algunos especialistas y organizaciones internacionales.

f/ Escenario normativo para 1980/2000. Este escenario se refiere a 19 países de América Latina, pero se estima que no sufriría cambios demasiado significativos si se incluyera el Caribe. La tasa de 8.8% se calculó redondeando la tasa exacta de 8.7% como promedio para los próximos 20 años.

g/ Tasa de crecimiento industrial necesaria para alcanzar el 13.5% de la producción industrial mundial hacia el año 2000 en cada uno de los escenarios correspondientes al mundo, excluida América Latina y el Caribe. Para cada escenario se anota en el segundo lugar, salvo en el último, donde dicha tasa coincide con la del escenario normativo para América Latina.

mundial hacia el año 2000. Para alcanzar al 13.5%, la tasa industrial latinoamericana tendría que ascender a un promedio de 11.7% por año entre 1980 y el año 2000. Sin embargo, ningún análisis prospectivo supone que sea viable para el mundo el escenario de tendencias de largo plazo y todos se ubican por debajo y a veces muy por debajo de los ritmos de expansión

manufacturera de los últimos decenios. Así, de entre los escenarios industriales para el mundo, excluida América Latina, los que con mayor frecuencia se mencionan como probables, indican un crecimiento industrial de 4 o 4.5% por año. En estas condiciones, el sector manufacturero de la región debería expandirse a ritmos de 9.8% a 10.3% por año para cumplir la aspiración del 13.5% al año 2000. Y sólo en el escenario mundial, excluida América Latina, más desfavorable (3% por año), ese porcentaje se obtendría en el marco del escenario regional normativo (crecimiento industrial de 8.8% como promedio anual).

En todo caso, habría que reconocer o al menos insinuar que no cualquier tasa latinoamericana de expansión económica e industrial es compatible con las respectivas del resto del mundo, debido a que el sector externo, particularmente las exportaciones, es uno de los elementos decisivos para la región. No obstante, sobre ese particular habría que considerar que así como en el pasado la industrialización contribuyó a aumentar la autonomía dinámica de la región, en el futuro ésta podría incrementarse sobre todo si se desarrollan políticas industrialistas más profundas y se acrecienta la cooperación regional de acuerdo con lo establecido en el capítulo precedente.

### 3. Potencialidad y estructura industrial

Hacia el año 2000, en el escenario normativo, América Latina habría adquirido una dimensión demográfica casi 70% superior a la que tenía Europa Occidental a fines del decenio recién pasado, y una envergadura económica casi un 20% mayor. El grado de industrialización que alcanzaría la región sería igual al de Europa Occidental en 1977, aunque el producto por habitante sería 30% inferior. El cotejo con Europa Oriental, por lo demás, resulta muy parecido (véase el cuadro 3).

La utilidad de un análisis de este tipo reside en que desde el punto de vista de la dimensión económica de la región, su industria podría optar durante los próximos dos decenios a posiciones tan avanzadas como las de Europa Occidental u Oriental si se cumplen ciertas condiciones. Entre éstas, dos son las más importantes, según se explicó previamente, los altos coeficientes del comercio recíproco de manufacturas entre los países de la región y un importante desarrollo tecnológico.

Debe recordarse que todos los análisis prospectivos de la región ponen de relieve un estrangulamiento por el lado del sector externo y la necesidad de elevar el comercio recíproco como forma de enfrentar el desequilibrio con los centros, lo que supone pautas de industrialización que permitan cambiar la estructura de las importaciones de manufacturas por origen. Dichas pautas privilegian las industrias cuyos productos presentan una demanda más elástica, como las químicas y metalmeccánicas, precisamente donde se ubican en la actualidad las principales brechas latinoamericanas, especialmente en los rubros intermedios y de capital.

En consecuencia, la viabilidad de los altos ritmos de expansión económica se vincula a cambios en la estructura industrial que privilegian las manufacturas señaladas. Dichos cambios tenderían a acercar la estructura a la de las economías maduras y estarían avaladas por la magnitud económica que en el escenario normativo adquiriría la región durante los próximos dos decenios.

No obstante, como de todos modos el producto por habitante será menor que el de esas economías en la actualidad y el desarrollo tecnológico de las mismas y su progreso probablemente no se alcanzarían, por parte de la región, en 20 años, la estructura industrial difícilmente podría llegar a ser igual. Por otro lado, la región se caracteriza por una rica y diversificada dotación de recursos naturales que ofrece ventajas, entre otras, a las industrias básicas y algunas del grupo intermedio. Además, están las fronteras socioeconómicas internas cuya remoción ofrecería, a su vez, un fuerte dinamismo a las industrias tradicionales del grupo de bienes de consumo no duraderos y también duraderos del grupo metalmeccánico, al menos durante parte del lapso que resta para el año 2000 si, por cierto, se emplean las políticas distributivas pertinentes. Recuérdese, además, que en estas industrias así como en las básicas, radican en parte los eventuales frutos del reajuste y redespigie industrial.

Todos estos conceptos ayudan a configurar un panorama tentativo sobre la estructura industrial de la región hacia 1990 y el año 2000, ejercicio que se ofrece en el marco del escenario normativo (véase el cuadro 4). El panorama aludido supone pues un alto grado de integración regional, una de cuyas manifestaciones serían altos coeficientes de comercio recíproco, lo cual significaría, a su vez, una operación industrial en

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL AÑO 2000 EN COMPARACION CON EUROPA EN 1977

Región	Población (millones de personas)	Producto interno bruto <sup>a/</sup>				Grado de industria- lización porcentual <sup>b/</sup>
		Total (miles de millones de dólares de 1970)		Por habitante (dólares de 1970)		
		Global	Industrial	Global	Industrial	
América Latina y el Caribe en el año 2000 <sup>c/</sup>	584 <sup>d/</sup>	1 103	380	1 889	651	34
Europa occidental, 1977 <sup>e/</sup>	346	933	313	2 696	906	34
Europa oriental, 1977 <sup>e/</sup>	390	962	372	2 466	955	39

<sup>a/</sup> Producto interno bruto a precios de mercado (véase la nota <sup>b/</sup> del cuadro 2).

<sup>b/</sup> Relación porcentual del producto industrial sobre el producto global.

<sup>c/</sup> Proyecciones de acuerdo con los datos incluidos en los cuadros 1 y 2 (escenario normativo).

<sup>d/</sup> CELADE, Boletín Demográfico N° 25, Santiago de Chile, enero de 1980.

<sup>e/</sup> CEPAL, Crecimiento económico e industrial del mundo y regiones desde 1950 hasta 1977, (E/CEPAL/L.231).

grandes mercados. Estas condiciones son especialmente decisivas para los países medianos y pequeños cuyo retraso en la estructura industrial es mucho mayor que en las naciones grandes en gran parte justamente porque operan en mercados restringidos.

#### 4. Comercio exterior de manufacturas

Estos conceptos se reflejan claramente en las proyecciones y metas ilustrativas del comercio externo de manufacturas.

En primer lugar, cabe llamar la atención sobre las altas tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas proyectadas hacia 1990 y el año 2000, que se prevén mayores en lo que se refiere al intercambio recíproco entre los países de la región (véase el cuadro 5). De esta manera, el comercio externo de manufacturas se transformaría sustancialmente durante los próximos 20 años. Las exportaciones intrarregionales aumentarían su proporción relativa en el total de las ventas de manufacturas al mundo desde una cifra cercana al 40% hasta casi el 70% en el

Cuadro 4

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA INDUSTRIAL HACIA 1990 Y EL AÑO 2000 EN EL ESCENARIO NORMATIVO, EN COMPARACION CON LA DE LOS PAISES DESARROLLADOS EN 1977

País	Año y período	Industria manufacturera	Industria de bienes de consumo no duradero <sup>a/</sup>	Industrias intermedias <sup>b/</sup>	Industrias metalme-cánicas <sup>c/</sup>
<b>A. Estructura porcentual</b>					
Países desarrollados <sup>d/</sup>	1977	100	21	34	45
América Latina <sup>e/</sup>	1980 <sup>f/</sup>	100	39	36	25
	1990	100	32	37	31
	2000	100	23	38	39
<b>B. Tasas anuales de crecimiento</b>					
América Latina <sup>e/</sup>	1980/1990	8.5	6.4	8.8	10.9
	1990/2000	9.0	5.4	9.3	11.5
	1980/2000	8.8	5.9	9.1	11.2

<sup>a/</sup> Alimentos, bebidas y tabaco (División 31), textiles, prendas de vestir e industria del cuero (División 32), muebles y accesorios, excepto los metálicos (Agrupación 332), imprentas, editoriales e industrias conexas (Agrupación 342), objetos de barro, loza y porcelana (Agrupación 361) y otras industrias manufactureras (División 39), según la CIIU, Rev. 2.

<sup>b/</sup> Productos de madera y corcho, excepto muebles (Agrupación 331), papel y productos de papel (Agrupación 341), vidrio y productos de vidrio (Agrupación 362) y otros productos minerales no metálicos (Agrupación 369); productos químicos; derivados del petróleo; caucho y plástico (División 35); industrias metálicas básicas (División 37), según la CIIU, Rev. 2.

<sup>c/</sup> Productos metálicos, maquinaria y equipo (División 38), según la CIIU, Rev. 2.

<sup>d/</sup> Sobre la base de cifras de la CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (ST/CEPAL/CONF.69/L.2).

<sup>e/</sup> Para criterios de proyección, véase el texto.

<sup>f/</sup> Estimación basada en cifras de la CEPAL, op.cit.

Cuadro 5

AMERICA LATINA<sup>a/</sup>: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS<sup>b/</sup>,  
1975, 1980, 1990 Y AÑO 2000, EN EL MARCO DEL ESCENARIO NORMATIVO

	1975	1980 <sup>c/</sup>	1990	2000
<b>A. Valores (fob)</b> (Miles de millones de dólares a precios de 1975)				
<u>Exportaciones</u>	<u>6.1</u>	<u>10.2</u>	<u>55.7</u>	<u>178.1</u>
Intrarregionales	2.7	3.8	30.0	120.8
Al resto del mundo	3.4	6.4	25.7	57.3
<u>Importaciones</u>	<u>35.2</u>	<u>41.3</u>	<u>103.0</u>	<u>242.2</u>
Desde el resto del mundo	32.5	37.5	73.0	121.4
<u>Exportaciones - importaciones</u>	<u>-29.1</u>	<u>-31.1</u>	<u>-47.3</u>	<u>-64.1</u>
<b>B. Estructura del comercio de manufacturas</b> (Porcentajes)				
<u>Exportaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Intrarregionales	44.3	37.3	53.9	67.8
Al resto del mundo	55.7	62.7	46.1	32.2
<u>Importaciones</u>	<u>577.0</u>	<u>404.9</u>	<u>184.9</u>	<u>136.0</u>
<b>C. Origen de las importaciones</b> (Porcentajes)				
<u>Importaciones totales</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Desde la región	7.7	9.2	29.1	49.9
Desde el resto del mundo	92.3	90.8	70.9	50.1
<b>D. Proporción de las manufacturas en el total de mercaderías</b> (Porcentajes)				
<u>Exportaciones</u>	<u>13.0</u>	<u>17.0</u>	<u>42.0</u>	<u>60.0</u>
Intrarregionales	28.0	34.0	64.0	80.0
Al resto del mundo	9.0	14.0	30.0	39.0
<u>Importaciones</u>	<u>60.0</u>	<u>62.0</u>	<u>66.0</u>	<u>71.0</u>
Intrarregionales	28.0	34.0	64.0	80.0
Desde el resto del mundo	67.0	67.0	68.0	64.0
<b>E. Tasas de crecimiento</b> (Porcentajes acumulativos por año)				
	1975-1980	1980-1990	1990-2000	
<u>Exportaciones</u>	<u>10.8</u>	<u>18.5</u>	<u>12.3</u>	
Intrarregionales	7.1	23.0	14.9	
Al resto del mundo	13.5	14.9	8.3	
<u>Importaciones</u>	<u>3.2</u>	<u>9.6</u>	<u>8.9</u>	
Desde el resto del mundo	2.9	6.9	5.2	

Fuente: CEPAL, *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80*, (E/CEPAL/G.1158).

a/ Corresponde a "América en desarrollo". Véase CEPAL, *op.cit.*

b/ Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).

c/ Valores estimados, extrapolando las tendencias 1975-1978, establecidas por la CEPAL, *op.cit.*

año 2000. Por su parte, las importaciones de manufacturas intrarregionales pasarían de un 8 o 9% a un 50%. Además, el déficit entre exportaciones e importaciones de productos industriales, aunque creciente en términos absolutos, disminuiría como proporción de las respectivas exportaciones desde más de 300% en 1980 a sólo 36% en el año 2000. De esta forma se tendería a superar uno de los principales problemas del intercambio externo de la región, que consiste en el desequilibrio del intercambio de manufacturas con los países desarrollados. De igual modo, la dependencia de las exportaciones primarias sería menos acentuada pues la participación de las manufacturas en las exportaciones de mercaderías crecería aproximadamente de un 17% actual a un 42% en 1990 y a un 60% en el año 2000 (véase nuevamente el cuadro 5).

Con todo, de acuerdo con las principales hipótesis sobre la expansión del comercio mundial de manufacturas (8.0 y 7.6 o 6.9 y 6.4% anual durante los períodos 1980/1990 y 1990/2000), las exportaciones industriales de América Latina alcanzarían una representación de apenas 6.1 o 7.6% en el año 2000 (1.6% en la actualidad). Así, la región estaría lejos de la meta que le correspondería dentro del 30% de las exportaciones manufactureras mundiales que se ha venido considerando para los países en desarrollo hacia el año 2000 en diversos foros internacionales. Esa meta se ha estimado en un 10 o 13% para América Latina, lo que significaría que las exportaciones industriales hacia el año 2000 tendrían que alcanzar aproximadamente entre 250 y casi 400 mil millones de dólares, según el comportamiento del comercio mundial.<sup>5/</sup> Mucho más altas resultarían estas cifras si la cuota de 30% se repartiera como la meta del 25% de la producción industrial mundial para los países en desarrollo ("Meta de Lima"), en la cual a América Latina le correspondería un 13.5% en el año 2000, pues significaría que la región debería participar con el 16.2% de las exportaciones manufactureras del mundo.

De todos modos, las altas tasas de exportación llevarían a la industria regional a incrementar significativamente su coeficiente de exportación (exportaciones de manufacturas sobre el producto industrial) de un 8% en 1980 a un 19 y 26% en 1990 y

---

<sup>5/</sup> Cálculo basado en las hipótesis sobre el comercio mundial de manufacturas y metas de participación para América Latina que recoge el Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL (cuadros inéditos). Según dichas hipótesis indicadas en el texto, el comercio mundial de manufacturas hacia el año 2000 ascendería a 2 350 o 2 920 mil millones de dólares a precios de 1975. En 1975 ese comercio ascendió a 492 mil millones de dólares y en 1980 a 649 mil millones (véase UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1977). El cálculo para 1980 se basa en una tasa de 5.7% que recoge el Centro de Proyecciones Económicas.

el año 2000, respectivamente.<sup>6/</sup> Este último coeficiente es significativamente alto si se compara con el de Norteamérica en 1970 (13%) o con el de las economías centralmente planificadas de ese mismo año (8%), pero es aún bastante bajo con referencia al de Europa Occidental (40%) aunque semejante al de Japón (25%).<sup>7/</sup> No se trata, pues, de que las metas ilustrativas de exportación de manufacturas de América Latina representen un modelo de industrialización particularmente dirigido hacia afuera.

En lo que respecta a las importaciones manufactureras, éstas crecerían en forma relativamente moderada (véase de nuevo el cuadro 5) de modo que el respectivo coeficiente (valor de las importaciones sobre el del producto industrial) tendería a subir levemente: 32% en 1980 y poco más de 35% en 1990 y en el año 2000.<sup>8/</sup> De esta manera, la región se situaría entre o por sobre las economías más "abiertas" a la importación de manufacturas, como las de Europa Occidental (coeficiente de 32% en 1970), en contraste con las más "cerradas", tales como Norteamérica (12%, también en 1970), las economías centralmente planificadas (9%) o el Japón (6%).<sup>9/</sup> De esa manera, la característica del "modelo" latinoamericano que consiste en grandes importaciones de manufacturas, se conservaría durante los próximos 20 años, pero acompañada de activas exportaciones de productos industriales sobre todo en el comercio recíproco intrarregional.

En este punto cabe destacar que, aparte de la creciente preponderancia del comercio recíproco de manufacturas, la composición de las exportaciones de productos industriales tendría que cambiar notablemente en apoyo de las modificaciones estructurales del sector. Las correspondientes proyecciones y metas ilustrativas (véase el cuadro 6) ponen de relieve el mayor dinamismo de las ventas externas de maquinaria y material de transporte especialmente en el intercambio recíproco de acuerdo con los requisitos de cooperación e integración ya señalados, que sustentarían el perfeccionamiento estructural de la industria. Este planteamiento se ve aún más nítido si se examinan

---

<sup>6/</sup> Calculado sobre la base de los valores a precios de 1975, tanto de las exportaciones de manufacturas (fob) como del producto interno bruto industrial, a precios de mercado. Las cifras de exportación aparecen en el cuadro 5 y las del producto en CEPAL, Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80 (E/CEPAL/G.1158). El producto manufacturero al costo de factores y precios de 1975 que establece esta publicación es de US\$ 111.3, 252.2 y 595.6 mil millones en 1980, 1990 y el año 2000, respectivamente. Para llevar los valores a precios de mercado se multiplican por 1.15, factor que corresponde al promedio latinoamericano.

<sup>7/</sup> CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (ST/CEPAL/Conf.69/L.2).

<sup>8/</sup> El cálculo es similar al de los coeficientes de exportación y las fuentes las mismas (véase la nota 5).

<sup>9/</sup> CEPAL, op. cit.

Cuadro 6

AMERICA LATINA<sup>a/</sup>: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN DOS TIPOS DE PRODUCTOS  
Y SEGUN DESTINO Y ORIGEN, 1975, 1980, 1990 Y AÑO 2000,  
EN EL MARCO DEL ESCENARIO NORMATIVO

Producto	1975			1980b/			1990			2000		
	Total	Intra-regional	Resto del mundo									
<b>A. Valores (fob)</b> (Miles de millones de dólares a precios de 1975)												
<b>Exportaciones</b>	<u>6.1</u>	<u>2.7</u>	<u>3.4</u>	<u>10.2</u>	<u>3.8</u>	<u>6.4</u>	<u>55.7</u>	<u>30.0</u>	<u>25.7</u>	<u>178.1</u>	<u>120.8</u>	<u>57.3</u>
Maquinaria y material de transporte <sup>c/</sup>	1.7	1.0	0.7	2.6	1.2	1.4	21.7	13.3	8.4	91.0	66.8	24.2
Otras manufacturas <sup>d/</sup>	4.4	1.7	2.7	7.6	2.6	5.0	34.0	16.7	17.3	87.1	54.0	33.1
<b>Importaciones</b>	<u>35.2</u>	<u>2.7</u>	<u>32.5</u>	<u>41.3</u>	<u>3.8</u>	<u>37.5</u>	<u>103.0</u>	<u>30.0</u>	<u>73.0</u>	<u>242.2</u>	<u>120.8</u>	<u>121.4</u>
Maquinaria y material de transporte	19.5	1.0	18.5	21.6	1.2	20.4	56.3	13.3	43.0	133.8	66.8	67.0
Otras manufacturas	15.7	1.7	14.0	19.7	2.6	17.1	46.7	16.7	30.0	108.4	54.0	54.4
<b>B. Estructura por productos</b> (Porcentajes)												
<b>Exportaciones</b>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>									
Maquinaria y material de transporte	28.0	37.0	21.0	26.0	32.0	22.0	39.0	44.0	33.0	51.0	55.0	42.0
Otras manufacturas	72.0	63.0	79.0	74.0	68.0	78.0	61.0	56.0	67.0	49.0	45.0	58.0
<b>Importaciones</b>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>									
Maquinaria y material de transporte	55.0	37.0	57.0	52.0	32.0	54.0	55.0	44.0	59.0	55.0	55.0	55.0
Otras manufacturas	45.0	63.0	43.0	48.0	68.0	46.0	45.0	56.0	41.0	45.0	45.0	45.0
<b>C. Estructura por destino y origen</b> (Porcentajes)												
<b>Exportaciones</b>	<u>100.0</u>	<u>44.0</u>	<u>56.0</u>	<u>100.0</u>	<u>37.0</u>	<u>63.0</u>	<u>100.0</u>	<u>54.0</u>	<u>46.0</u>	<u>100.0</u>	<u>68.0</u>	<u>32.0</u>
Maquinaria y material de transporte	100.0	59.0	41.0	100.0	46.0	54.0	100.0	61.0	39.0	100.0	73.0	27.0
Otras manufacturas	100.0	39.0	61.0	100.0	34.0	66.0	100.0	49.0	51.0	100.0	62.0	38.0
<b>Importaciones</b>	<u>100.0</u>	<u>8.0</u>	<u>92.0</u>	<u>100.0</u>	<u>9.0</u>	<u>91.0</u>	<u>100.0</u>	<u>29.0</u>	<u>71.0</u>	<u>100.0</u>	<u>50.0</u>	<u>50.0</u>
Maquinaria y material de transporte	100.0	5.0	95.0	100.0	6.0	94.0	100.0	24.0	76.0	100.0	50.0	50.0
Otras manufacturas	100.0	11.0	89.0	100.0	13.0	87.0	100.0	36.0	64.0	100.0	50.0	50.0
<b>D. Tasas de crecimiento 1980-2000</b> (Porcentajes acumulativos por año)												
<b>Exportaciones</b>												
Maquinaria y material de transporte												
Otras manufacturas												
<b>Importaciones</b>												
Maquinaria y material de transporte												
Otras manufacturas												

Fuente: CEPAL, *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80*, (E/CEPAL/G.1158).

a/ Corresponde a "América en desarrollo". Véase CEPAL, *op.cit.*

b/ Valores estimados extrapolando las tendencias 1975-1978, establecidas por la CEPAL, *op.cit.*

c/ Sección 7 de la CUCI.

d/ Secciones 5, 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).

los cambios en el origen de las importaciones totales de manufacturas y en especial de las de maquinaria y material de transporte. Se plantea que las importaciones de estos productos, que en 1975 provenían en un 95% del resto del mundo, esencialmente de los países desarrollados, hacia el año 2000 corresponden en un 50% al intercambio intrarregional en apoyo del desarrollo metalmeccánico avanzado en manufacturas intermedias y especialmente de capital.

Como ya se señaló, las modificaciones en el comercio exterior de manufacturas serían profundas; sin embargo, aun hacia el año 2000, las importaciones desde el resto del mundo, que en su gran mayoría provendrían de los centros desarrollados, en especial la maquinaria y material de transporte (donde se ubicaría el 67% del déficit del comercio de manufacturas con el resto del mundo), tendrían una significación considerablemente alta: 50%. Ello es consecuente con las limitaciones que se prevén respecto del desarrollo tecnológico autóctono y con la vocación regional para insistir en que se incorporen las innovaciones que se producen en los centros. Este mismo hecho significa según se apuntó en otros párrafos, que la estructura de la producción industrial no podrá alcanzar en los próximos 20 años, las características de las economías maduras aunque se acercará sensiblemente a las mismas.

#### IV. INSTRUMENTACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL

##### 1. Cooperación intrarregional

###### a) Necesidad de la cooperación intrarregional

A lo largo de las páginas precedentes se puso de relieve que la materialización de la política industrial esbozada para la región, expresada en objetivos y metas de referencia, en alta medida depende de la cooperación e integración regionales. Las razones, que ya se señalaron, corresponden fundamentalmente a la necesidad de desarrollar esfuerzos colectivos en torno al comercio intrarregional de manufacturas; la tecnología y la investigación y desarrollo; las empresas transnacionales y multinacionales latinoamericanas; la concertación de las políticas industriales de los países, y el empleo del poder de negociación colectivo y la adopción de posiciones comunes incluso en los diversos aspectos que se vinculan al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Todos los elementos anotados, por lo demás, han venido figurando profusamente en diversos acuerdos de alcance regional, así como en aquellos por los que América Latina se asocia con el resto del tercer mundo. A nivel regional, los acuerdos más recientes corresponden a los adoptados en el seno de la CEPAL en la Evaluación de la Ciudad de La Paz, a comienzos de 1979, y en la Conferencia Latinoamericana de Industrialización realizada en Cali, Colombia, en septiembre del mismo año. De igual modo,

esos temas han estado presentes en el ámbito del SELA y en el de los diversos acuerdos de integración.

Alrededor de los mismos puntos, han venido madurando persistentemente en la región las ideas referentes al tratamiento especial que en los sistemas de cooperación debería otorgarse a los países de menor desarrollo, sin litoral e insulares. Son países más bien pequeños que a menudo no están en condiciones de aprovechar plenamente las medidas y políticas generales de cooperación, de manera que sería necesario establecer modalidades que impidan el deterioro de su situación relativa. Estos conceptos, que desde luego se extienden a toda la colaboración internacional, han estado presentes a nivel regional cada vez en forma más perentoria, y como es bien sabido, se han recogido de una u otra forma en los acuerdos de integración por medio de cláusulas especiales.

Los temas de cooperación que con mayor énfasis se han considerado y planteado hacia el futuro en relación a ese tipo de países, aparte de los transportes y otros aspectos infraestructurales, se refieren a privilegios en la planificación industrial concertada, cláusulas de comercio, asistencia técnica y capacitación, empresas multinacionales latinoamericanas, inversiones de otros países, transferencias de tecnología latinoamericana y ayuda financiera. Tomando en cuenta la experiencia ya transcurrida, se ha llegado a una situación objetiva que aconseja acen- tuar las acciones futuras en esas esferas en el ámbito de esfuerzos propios y colectivos que se sostengan en el largo plazo.

b) Comercio intrarregional de manufacturas

Una de las formas de cooperación corresponde a la intensificación del comercio intrarregional de manufacturas sobre todo de aquellas que requieren escalas ampliadas para su fabricación en términos eficientes. Pero esto no es únicamente cuestión de comercio y preferencias intrarregionales, pues si sólo fuera así, los países menos industrializados de la región asumirían un papel de periferia en relación con los más avanzados en el desarrollo industrial. Este esquema, por lo demás, ya se aprecia en el comercio manufacturero intrarregional cuando se observa el intercambio de los países medianos y pequeños con los tres grandes, lo que precisamente se trata de corregir a nivel mundial con el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional.

De esa manera, la cooperación a través del comercio debería realizarse según normas tales que aseguren a todos los países posiciones que contribuyan al perfeccionamiento industrial. El esquema tendría que contemplar la especialización intrasectorial y la complementación, como en cierto modo ha estado presente en los acuerdos de integración que se lograron en la región y en negociaciones alrededor de ciertas industrias como las de fertilizantes y otras en el seno del SELA.

Dicha forma de cooperación debería vincularse a los objetivos generales de la industrialización y a los objetivos diferenciados que adopten los países de acuerdo con sus potencialidades y necesidades industriales, según se indicó anteriormente. De esta forma, el comercio intrarregional de manufacturas,

adecuadamente orientado, podría definirse como uno de los instrumentos destinados al avance industrial de la región y como uno de los medios para corregir la gran heterogeneidad industrial que existe o aumenta entre los países. De un lado, debe considerarse que hacia el futuro de mediano y largo plazo se trataría de correcciones estructurales que exigen, de modo general, grandes mercados, tecnologías más complejas, masas críticas de capital, etc., como muchas de las industrias básicas, intermedias y de capital. De otro lado, cabe hacer notar que a medida que los mercados nacionales son de menor envergadura, a los países les es más perentorio la operación industrial en mercados ampliados internacionalmente, sobre todo en el ámbito regional, que puede ofrecerles adecuadas preferencias para optar a un desarrollo industrial avanzado.

Así, y tal cual se ha venido planteando por los gobiernos en los foros internacionales, debería insistirse en la activación de los procesos de integración y en la convergencia e interconexión de los mismos sin perjuicio de la colaboración informal o bilateral que se han estado acentuando notablemente en el ámbito regional.

En esos planteamientos está implícito que el comercio intrarregional, como instrumento del progreso industrial de la región y de la viabilización respectiva al nivel de los países de cualquier tamaño, no puede concebirse únicamente en el contexto de la liberalización del mercado regional, buscando un ambiente competitivo y sus correspondientes beneficios; debería considerarse además en el contexto de la complementación y la política industrial concertada en la cual predominan los conceptos inherentes a las ventajas comparativas, especialmente en su versión dinámica, como se anota más adelante.

Desde luego, y también como se señala después, el comercio manufacturero intrarregional tendría que apoyarse en el desarrollo tecnológico, incluida la adopción de adecuados y estrictos instrumentos de control de calidad, condición indispensable para la viabilidad de los objetivos propuestos. De otro modo, como lo señala porfiadamente la experiencia pasada, la enorme mayoría de las importaciones regionales de manufacturas continuaría proviniendo de los centros desarrollados.

Por último, cabe insistir en que las preferencias regionales serían necesarias para materializar los objetivos propuestos y crear ventajas comparativas en industrias más complejas y de alto nivel tecnológico de acuerdo con las metas estructurales ilustrativas previamente comentadas, así como para cauterizar el empleo y los niveles de salario, preservando las industrias maduras intensivas en mano de obra. Recuérdese, al respecto, que uno de los problemas sociales más agudos de la región es precisamente el desempleo franco y encubierto.

c) Desarrollo tecnológico

Por las razones expuestas anteriormente, el desarrollo tecnológico es otro de los instrumentos más trascendentales de la política industrial de referencia para la región hacia el mediano y el largo plazo. Dicho desarrollo no sólo incluye la

internacionalización del progreso técnico de los centros innovadores en tipos y calidades de manufacturas o formas de producir, sino sobre todo, y más allá del natural proceso de aprendizaje, el aumento de la capacidad selectiva, procesamiento para adecuación, diseño y creación autónoma, en el horizonte de los objetivos industriales y de los problemas del desarrollo económico y social, así como en el de las características de la región y los países, incluida la dotación de recursos naturales y la necesidad de enriquecerlos industrialmente.

Todos estos también son temas que figuran con mucha frecuencia en los planteamientos industrialistas de los gobiernos de la región en los foros internacionales, aunque la mayoría de las veces las referencias apuntan más que nada a las transferencias tecnológicas desde las economías centrales. En este punto, sin embargo, se trata de insistir sobre la colaboración tecnológica intrarregional en sus diversos aspectos.

En primer lugar, sobresale la importancia de las transferencias tecnológicas intrarregionales y el intercambio de asistencia técnica, asuntos que han adquirido cierta relevancia sobre todo de parte de los países grandes y más industrializados hacia los demás. Se trataría, entonces, de extender y perfeccionar los mecanismos correspondientes con el fin de aprovechar más ampliamente el progreso tecnológico regional en sus diversas facetas, incluso con la finalidad de que los respectivos esfuerzos propios puedan desarrollarse en escalas adecuadas, especialmente con referencia a sectores específicos y críticos.

En cuanto a la capacidad selectiva, los centros regionales y subregionales de información tecnológica podrían cumplir un papel destacado sobre todo si se vinculan a los de ámbito mundial y a los nacionales, cuyo antecedente es la red de información tecnológica latinoamericana (RITLA). Además, resulta de alta conveniencia motivar las correspondientes actitudes empresariales, muchas veces renuentes a los estudios de ingeniería sobre el particular, incluso por parte de las empresas transnacionales que más bien actúan de acuerdo con el costo de oportunidad de la tecnología propia.

La capacidad de procesamiento, diseño y creación tecnológica es un asunto mucho más serio, sobre todo si se tiene en cuenta la experiencia según la cual las innovaciones autónomas han sido generalmente menores, aunque con notables excepciones, y la mayoría de las veces provenientes del natural proceso de aprendizaje en la ingeniería de planta. Todo ello ha ocurrido más que nada en los países más grandes e industrializados que incluso han generado cierta capacidad de creación de conocimientos propios complementarios.

En esos aspectos, los centros regionales y subregionales de desarrollo tecnológico podrían desempeñar un papel relevante incluso en asociación con los nacionales, lo que permitiría el intercambio de información, la determinación de necesidades de tecnología, la aplicación de programas de capacitación sobre la materia, y sobre todo, el despliegue de esfuerzos mancomunados de investigación y desarrollo en áreas prioritarias y de interés común para dos o más países.

d) Empresas transnacionales y multinacionales latinoamericanas

Es sabido que aparte de los esquemas formales de cooperación tienen lugar en el marco industrial latinoamericano otras manifestaciones de cooperación entre los países de la región, a través de acciones parciales de carácter específico. Estas acciones, que de alguna manera compensaron el relativo debilitamiento de los mecanismos formales de integración, han cobrado en los últimos años un notable impulso otorgado por una creciente corriente de inversiones intrazonales o realizadas por empresas de un país en otros (transnacionales latinoamericanas) en el campo industrial, así como también debido a las transferencias de tecnología desde aquellos países que han alcanzado etapas más avanzadas en sus procesos de industrialización hacia otros de menor desarrollo relativo. Parecería, entonces, conveniente reforzar y acrecentar estas interrelaciones, generalmente de carácter bilateral, especialmente en el campo industrial, ya que constituyen un complemento valioso para los esfuerzos de cooperación que se despliegan en el marco de los esquemas formales de integración.

La intensificación, por parte de los países latinoamericanos, de sus esfuerzos colectivos para establecer y expandir industrias multinacionales -sobre lo cual ya existe un significativo número de experiencias alentadoras, basadas en el aprovechamiento de los recursos locales- puede constituir otra forma adecuada de hacer efectiva la cooperación regional y distribuir equitativamente entre los países participantes los beneficios que de ella se derivan.

Con relación a esos aspectos, sería necesario tener en cuenta el mismo tipo de precauciones que se han considerado con respecto a los códigos de conducta para las empresas transnacionales y las transferencias de tecnología desde los centros desarrollados, una de las cuales y más señera corresponde a la armonía de esas inversiones con objetivos de la industrialización como los previamente señalados. De igual manera conviene considerar que, de acuerdo con la experiencia, con cierta frecuencia las inversiones en cuestión corresponden a acciones de filiales de las empresas transnacionales extralatinamericanas y obedecen a la política global de las mismas. Este hecho implica la necesidad de reforzar las precauciones apuntadas y la conveniencia de vincularlas a los códigos de conducta que se estudian dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional.

e) Concertación

La cooperación e integración intrarregionales en el campo manufacturero, como uno de los pilares fundamentales de la política industrial de referencia, supone un alto grado de concertación entre los países, sobre todo si se consideran los objetivos referentes a la industrialización en áreas más complejas, difíciles y exigentes, como las intermedias y de capital, así como a la disminución de la heterogeneidad industrial entre los países en modalidades de mayor especialización, a medida que los mercados nacionales son menores. Todo esto significaría la necesidad de incrementar de manera sustancial y profunda

el grado de complementación industrial, y a su vez, la armonización de las políticas industriales como se estableció, por ejemplo, en los acuerdos del Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano.

Un punto típico y especialmente importante se refiere a las industrias de bienes de capital, cuyo desarrollo, difícil para los países grandes, presenta serias dificultades para las naciones medianas y se hace casi imposible en las pequeñas si se piensa sólo en escalas nacionales. Cabe recordar que la política industrial de referencia resalta la producción y el comercio intrarregional de bienes de capital como uno de los elementos esenciales de las responsabilidades del sector manufacturero con relación al desarrollo económico y social y las respectivas metas hacia 1990 y el año 2000. Siendo así, la concertación y complementación en este campo es imprescindible y esto es relativamente más fácil que en otros rubros pues el principal adquirente de bienes de capital en los países de la región es el sector público, especialmente de bienes de capital pesados y de base. Sin embargo, el asunto no es sólo de concertación en producción e intercambio, ya que, aparte de la cuestión del desarrollo tecnológico correspondiente, está el problema financiero, pues el crédito es un elemento importante para las ventas de bienes de capital en especial cuando se trata de bienes pesados y de base. Este punto alude precisamente a otro aspecto en que la cooperación intrarregional puede jugar un papel decisivo.

Por lo demás, la necesidad de la concertación industrial a escala regional o subregional surge de las exigencias referentes al aprovechamiento del poder de negociación conjunta y la adopción de posiciones comunes, lo cual requiere esclarecer los enfoques relacionados con la política de industrialización en términos de objetivos explícitos a nivel regional, subregional y nacional. De otro modo, las negociaciones no pueden tener un horizonte adecuadamente claro ni los países la cohesión suficiente.

La concertación, por otra parte, debería considerarse en el largo plazo según políticas que vayan explicitando objetivos mucho más específicos que los que puede recoger un documento como el presente, debido, entre otras cosas, a que es posible suponer que sobre todo los países de mercados más restringidos y menos industrializados en la actualidad tendrían que esforzarse por crear ventajas comparativas con algún sentido de especialización, para lo cual sería decisivo contar con un horizonte de largo plazo dentro del mercado regional o de los mercados subregionales y nacionales de otros países de la región. Además, el enfoque de largo plazo debería considerar el problema de la inestabilidad o vulnerabilidad externa creciente en función inversa a las dimensiones de los mercados internos, puesto que a medida que esas dimensiones son menores, los coeficientes de exportación de manufacturas tenderían a ser mayores de modo que el desarrollo industrial, sobre todo en áreas más avanzadas, estará más ligado a los mercados externos. En este aspecto,

la concertación intrarregional e intrasubregional tendría que jugar un papel decisivo para amortiguar los efectos negativos de vicisitudes económicas extrarregionales, papel que en alguna medida desempeñó la industrialización previa, a raíz de la crisis de los centros desarrollados de economías de mercado que se inició en 1973/1974 en coincidencia con el alza de los precios del petróleo.

f) Poder de negociación colectivo y posiciones comunes

Dentro de los términos de la cooperación intrarregional e intrasubregional se destaca la necesidad de aprovechar el importante poder de negociación conjunto, ya que la materialización de la política industrial de referencia estará en cierta medida vinculada a factores externos y a la conducta de los agentes transnacionales. Como se sabe, dicho poder depende, en gran parte, de la importancia de la región como mercado, cuyas importaciones de manufacturas de todas maneras continuarán creciendo en forma relativamente rápida a pesar del incremento de autonomía inherente a la industrialización. Dicho mercado, por lo demás, es de especial interés para las empresas transnacionales pues constituye uno de los principales atractivos.

De ese modo, parecería perentorio insistir en la adopción de posiciones comunes en las negociaciones con los países centrales y en cuanto a las reglas relativas a las empresas transnacionales para las cuales la integración regional y subregional sería aún más atractiva, pues les permitiría operar en amplios mercados y difundirse mejor entre los distintos tipos de países. De un lado, están las posiciones comunes en las negociaciones internacionales con los centros, por ejemplo en materia proteccionista y acceso a sus mercados, redespliegue industrial y transferencias de tecnología. De otro, las relativas a la conducta de las empresas transnacionales en cuanto, por ejemplo, a su vocación importadora exagerada; las prácticas comerciales restrictivas y la escasa vocación exportadora; las transferencias financieras al exterior y la necesidad de internalizar en los países anfitriones la tecnología, la ingeniería y la investigación y desarrollo.

Un aspecto sobresaliente que debe tenerse presente con respecto al poder de negociación colectivo es que, si su base está en el poder de compra de manufacturas del mercado regional y se desea que realmente opere, se necesitarían no sólo posiciones comunes sino que también proveedores opcionales entre los propios centros y otras regiones y países. Uno de esos proveedores opcionales, por lo demás, es la propia región en la medida que avancen la industrialización y el progreso tecnológico; en cuanto a las empresas transnacionales constituyen alternativa las empresas nacionales, públicas y privadas, cuya promoción puede considerarse imperativa. De esa manera, el poder de negociación internacional y de encauzamiento de las empresas transnacionales se acrecentaría; de otro modo, dicho poder tendría un alto contenido teórico y menos posibilidades de orden práctico.

## 2. Vinculaciones con las economías centrales

### a) Reordenamiento económico mundial

De acuerdo con la política de desarrollo económico y social definida, la región continuaría vinculada estrechamente a las economías centrales, pero buscando nuevas formas, incluso de inserción en la economía mundial, en el contexto de las ideas en torno al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Las relaciones con las economías centrales seguirían siendo de decisiva importancia, aunque la política industrial, del modo en que se planteó en capítulos previos, significaría incrementar el grado de autonomía no sólo en el aspecto dinámico del crecimiento económico (de la manera como lo manifiesta la experiencia transcurrida), sino que también en asuntos tales como el comercio de manufacturas, que privilegia el intercambio recíproco entre los países de la región y el desarrollo tecnológico y empresarial inherente a posiciones industriales más avanzadas.

Las ideas centrales del NOEI, por una parte, giran en torno a que las economías desarrolladas, incluidos los países del CAME, eliminen las vallas que impiden el aprovechamiento pleno de las potencialidades de los países en desarrollo, y por otra parte procuren establecer modalidades de cooperación que actúen tanto en beneficio de estos últimos países como sobre la reactivación económica de los centros. En lo que atañe más específicamente a la industria, los aspectos mayormente sobresalientes corresponden al comercio de manufacturas, entrabado por el proteccionismo directo e indirecto de los centros; la reestructuración y el redespliegue industrial en función de las ventajas comparativas centrales y periféricas; las transferencias de tecnología según modalidades equánimes y la conducta de las empresas transnacionales.

Entre otros, todos esos aspectos han sido examinados intensamente en los foros mundiales, especialmente a partir de la creación de la UNCTAD y después de la ONUDI, que se orienta más específicamente a la industria. En el ámbito regional, principalmente en el seno de la CEPAL y del SELA, han sido analizados con especial énfasis y figuran en una vasta documentación de análisis y de acuerdos oficiales de los gobiernos.

### b) Comercio de manufacturas con los centros

La región, sobre todo los países más industrializados, han adquirido ventajas comparativas y competitividad en importantes rubros industriales tradicionales y en algunas actividades de rango tecnológico más complejo. Sin embargo, estas situaciones no han podido materializarse plenamente en el comercio internacional debido al proteccionismo directo e indirecto de los centros, cuyos antecedentes tienen ya larga data, y que en la actualidad tiende a hacerse cada vez más agudo con motivo, más que nada, de la crisis iniciada en 1973/1974.

La región posee, entonces, cierta capacidad para enfrentar los problemas de la asimetría comercial con los centros, capacidad que, de acuerdo a la política industrial de referencia,

tendría que incrementarse sustancialmente y añadir a los rubros actualmente competitivos otros más dinámicos en el comercio internacional, como los diversos rubros químicos y metalmecánicos.

De otro modo, la asimetría tendería a ubicarse en el desequilibrio que supondría exportar manufacturas de baja elasticidad de la demanda e importar desde los centros productos industriales de alta elasticidad. Pero estos objetivos requieren no sólo el proceso de industrialización descrito, sino que la remoción de las vallas comerciales que los centros imponen a las exportaciones manufactureras de la región.

c) Redespliegue industrial

Desde hace algún tiempo se viene planteando sistemáticamente, y de manera decidida, sobre todo a raíz de la Segunda Conferencia General de la ONUDI, el redespliegue industrial, como un esfuerzo de cooperación internacional para la ubicación de capacidades de producción manufacturera en los países en desarrollo con dirección a los mercados centrales, al mundo en general y a los mercados internos de los propios países en desarrollo. Esta estrategia se plantea en concomitancia con la reestructuración o reconversión industrial de los centros, según la cual éstos dedicarían mayores esfuerzos a los rubros de punta y de mayor nivel tecnológico, al tiempo que en la periferia se aprovecharía la competitividad de rubros con ventajas sustentadas en la abundancia de mano de obra y en recursos naturales y energéticos. Se trata, entonces, de nuevas pautas en la división internacional del trabajo, vinculadas al reajuste de la industria mundial que mereció comentarios en páginas precedentes.

Dichos planteamientos generales se recogen en la región, pero acompañados de políticas tendientes a materializar los objetivos de la industrialización de acuerdo con las prioridades de los países que incluyen rubros de tecnología compleja en áreas como las intermedias y de capital así como finalidades relativas a la integración nacional, subregional o regional de los procesos de producción; también se añaden objetivos referentes a la internalización y difusión de la tecnología importada para las actividades derivadas del redespliegue. Al mismo tiempo, se formulan precauciones relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente, como asimismo con la conducta de las empresas transnacionales aparte de la política destinada a la participación preferente de empresas nacionales.

De otra parte, el redespliegue se plantea con alto grado de concertación a lo que en gran parte responde el sistema de consultas creado en el seno de la ONUDI. Así, el redespliegue se inscribe en la política industrial de la región y de los países con acento en el comercio exterior de manufacturas y las exportaciones respectivas hacia los mercados centrales. Se plantea, igualmente, en el marco de la cooperación internacional en aspectos financieros, tecnológicos y empresariales.

Como ya se señaló, el redespliegue, como instrumento del reajuste de la industria mundial en beneficio de la región, si bien no puede concebirse como la esencia de la industrialización,

correspondería a uno de los puntos sobre los cuales resultaría aconsejable la adopción de posiciones comunes y el empleo del poder conjunto de negociación para adecuarlo a los objetivos reseñados, teniendo en cuenta, por cierto, la diversidad de países y sus diferentes situaciones industriales. Al respecto, cabe recordar que los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado posiciones convergentes con lo aquí señalado, tanto en los foros mundiales como en las reuniones regionales más recientes.

d) Tecnología

Las transferencias tecnológicas desde los centros constituyen otro de los temas trascendentales en las negociaciones sobre cooperación internacional para el desarrollo industrial de la región. Las razones son obvias, destacándose el gran retraso del desarrollo tecnológico autónomo y la circunstancia de que la industrialización, en la forma que se plantea, requiere alcanzar un rápido progreso técnico y completar la estructura manufacturera incluidos los rubros más complejos, en especial de las áreas intermedias y de capital.

De modo general, las negociaciones se orientan a revisar los mecanismos del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial e impedir prácticas abusivas; eliminar las prácticas restrictivas y desleales en las transferencias de tecnología; obtener asistencia para reforzar la capacidad tecnológica autónoma; de manera amplia, aumentar las corrientes tecnológicas internacionales en condiciones equánimes para los países receptores; obtener cooperación técnica vinculada al redespigüe; lograr una conducta positiva por parte de las empresas transnacionales, y evitar la transferencia inversa de tecnología y el éxodo de personal calificado hacia los países desarrollados. La mayoría de estos puntos, por lo demás, se recogen en las negociaciones sobre los códigos de conducta respecto de la transferencia de tecnología y de las empresas transnacionales.

e) Empresas transnacionales

La transnacionalización que caracteriza al modelo de desarrollo industrial de la mayoría de los países de la región y su dinámica que se proyecta hacia el futuro, según se recordó en otros capítulos, así como las prácticas de las empresas transnacionales, no siempre coincidentes con los objetivos del desarrollo económico y social de los países anfitriones, han inducido a los gobiernos latinoamericanos a impulsar las negociaciones relativas al establecimiento de un código de conducta para esas empresas.

Entre los aspectos centrales que contemplan las discusiones en torno a dicho código, es aspiración de la región que las empresas transnacionales se subordinen a las leyes, reglamentos y jurisdicción exclusiva del país anfitrión; que se abstengan de toda ingerencia en los asuntos internos, las relaciones internacionales y la política externa de los países donde instalan filiales; que acaten la soberanía nacional sobre los

recursos naturales y económicos; que se sometan a las políticas, objetivos y prioridades nacionales; que informen sobre sus actividades; que realicen aportes netos de recursos financieros; que contribuyan al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica interna, y que se abstengan de prácticas comerciales restrictivas.

A esos aspectos, de acuerdo a la política industrial de referencia hacia el mediano y largo plazo, se agregan algunas especificaciones importantes, entre las que se destaca la necesidad de que las empresas en cuestión sean orientadas hacia las metas estructurales de la producción y del comercio exterior de manufacturas que, desde luego, son hasta cierto punto concomitantes.

En cuanto al asunto estructural, se considera que esas empresas deberían participar en los esfuerzos para la integración nacional, subregional y regional de los procesos de producción, mediante el encadenamiento de la producción de bienes finales, intermedios y de capital. Esto significa, de un lado, rebajar la gran vocación importadora desde los centros, que caracteriza de modo general a esas empresas, y de otro, aparte de aumentar su frecuentemente escasa vocación exportadora general, inducir las a operar en los mercados subregionales y en el mercado regional bajo el signo de la complementación -y muchas veces de la especialización- industrial entre los países, tal como lo preconiza la política de referencia.

Asimismo, es posible plantear la conveniencia de regular el proceso mismo de transnacionalización, ya que no puede pensarse en que éste continúe hasta el punto de una desnacionalización industrial exagerada. Al respecto, ya se plantearon algunas ideas referentes a las empresas latinoamericanas y a la promoción de empresas nacionales a las cuales pueden sumarse las mixtas. De este modo, es posible señalar que la mayoría de las veces existen variadas opciones empresariales que conviene revisar en cada caso, incluso aquellas que suponen "desatar el paquete" que significa una filial de empresa transnacional que eventualmente aporta capital, tecnología, procedimientos, capacidad empresarial, mercados externos o conocimiento de los mismos y de los mecanismos comerciales.

### 3. Vinculaciones con el resto del tercer mundo

Los problemas a que debe hacer frente el desarrollo de la industria en la región son parecidos a los del resto de los países del tercer mundo, en especial los referentes a las relaciones con los países desarrollados. Así se ha ido plasmando un mayor grado de conciencia sobre la noción de que la cooperación horizontal puede ser ampliada bastante más allá de la concertación política en los foros internacionales, sin que exista contradicción entre acrecentar el desarrollo basado en la autosuficiencia y en un mayor uso de los recursos internos y contribuir al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. De

esta forma, se espera que la cooperación contribuya a obtener capacidad colectiva para valerse de medios propios y aprovechar la complementariedad de las economías en desarrollo.

Se trata, en buenas cuentas, de establecer políticas industriales que permitan intercambiar y compartir experiencias en materia de industrialización, tecnología y otros aspectos, así como acrecentar el intercambio de productos industriales entre los países del tercer mundo aprovechando áreas de complementación.

En síntesis, se plantea avanzar mancomunadamente en aspectos tales como: el desarrollo de los recursos humanos y el intercambio de experiencias y procedimientos en materia de industrialización, tecnología, negociaciones con empresas transnacionales y tratamiento de las inversiones extranjeras; la concertación de acuerdos de producción a largo plazo y el fomento de asociaciones de productores en los países en desarrollo y entre los mismos; el fortalecimiento de las instituciones encargadas de promover la cooperación horizontal, y la realización de consultas y actividades de coordinación; la creación de empresas multinacionales en el campo de la comercialización y de la producción de semimanufacturas y manufacturas; la cooperación y acuerdos sobre transferencia de tecnología y desarrollo tecnológico, incluida la puesta en práctica de iniciativas como el Banco de Información sobre Tecnología Industrial (BITI) u otras que promuevan el intercambio horizontal y el desarrollo de tecnologías apropiadas; la cooperación entre organismos comerciales estatales y el establecimiento de esquemas globales de preferencias entre países en desarrollo, y la cooperación en el campo financiero en materia de corrientes de capital entre los países en desarrollo, seguros y reaseguro de las mercaderías en el comercio internacional, créditos a la exportación y sus respectivas garantías, etc.

#### 4. Principales enfoques nacionales

##### a) Orientación industrial

A fin de aplicar la política industrial de referencia planteada y alcanzar sus metas, los países tendrían que considerar la necesidad de establecer prioridades industriales y programas que permitan el manejo adecuado del instrumental de promoción y apoyo. Esencialmente se trata de sobrepasar el retraso industrial, transformar las estructuras de producción para abarcar rubros más complejos y perfeccionar las interrelaciones tecnológicas, exportar manufacturas incluso aquellas más dinámicas en los mercados internacionales y de mayor contenido tecnológico, avanzar en el desarrollo tecnológico autónomo, etc.

El problema puede examinarse también del lado de la cooperación intrarregional que, según se señaló, debe enfocarse de acuerdo con los objetivos de la industrialización. Siendo así, y si además la cooperación en la región se plantea concertadamente, resulta casi como requisito indispensable esclarecer las orientaciones industriales en el nivel nacional pues de otro

modo las negociaciones pertinentes -sobre todo en áreas industriales específicas- carecerían de base de sustentación, lo mismo que las destinadas a buscar relaciones de colaboración con las economías desarrolladas y con el resto del tercer mundo.

b) Promoción y apoyo

Las metas industriales revisadas a modo ilustrativo no son fáciles ni puede esperarse su concreción espontánea por el solo juego de las fuerzas del mercado. Cabe recordar que se trata, en varios aspectos, de corregir porfiadas tendencias que se manifiestan desde hace varios decenios. No es sólo cuestión de acrecentar la velocidad de la expansión industrial -lo que por lo demás en alta medida dependerá de la política socioeconómica general y del crecimiento global- sino de profundos cambios en la modalidad de la industrialización latinoamericana y de los distintos países de la región. Por ese motivo, es obvio que será necesario movilizar una gran variedad de instrumentos de promoción y apoyo. Muchos países de la región poseen una larga experiencia en materia de administración de la política industrial y de los correspondientes arreglos institucionales, de modo que, en general, se trataría de efectuar ciertos ajustes para hacer frente a nuevos y muy serios desafíos. Es verdad que en este punto también persiste cierta heterogeneidad entre los países, así como en los enfoques políticos correspondientes. No obstante, en lo fundamental no se visualizan problemas demasiado graves, siempre que los objetivos de la industrialización sean adoptados de manera clara y deliberada.

Según lo demuestran algunos estudios previos, la expansión industrial es altamente inducida por los incrementos de la demanda interna de manufacturas cuando los condicionantes de la oferta interna respectiva son adecuados. Por ese motivo, se ha sostenido que la política socioeconómica general es decisiva. Por el lado de la demanda actúan, por ejemplo, la política monetaria, distributiva y de remuneraciones, la política de gastos públicos y la política tributaria general y de precios; por el de la oferta, instrumentos como los del mercado de capitales y del crédito, el tipo de cambio, el arancel, las tarifas, y la dotación de infraestructura y de economías externas en general.

Sin embargo, una variada gama de industrias puede encontrar determinados tropiezos para su desarrollo de manera que a ese instrumental de efectos generales y difundidos es preciso agregar consideraciones sobre los de efectos específicos en función de la política industrial.

En primer lugar, cabe destacar que la política de desarrollo socioeconómica general de referencia contempla un rápido crecimiento del ingreso por habitante en combinación con una política tendiente a mejorar las pautas distributivas. Si es así, un buen número de industrias de bienes de consumo se verían acosadas por la demanda, de modo que para evitar responder simplemente con alzas de precios o abastecimiento externo -sobre todo cuando las inversiones respectivas exigen plazos más largos- se precisaría vigilar el proceso y disponer medidas específicas con la debida anticipación. Es preciso recalcar en

este punto que de modo general la industria latinoamericana posee capacidad tecnológica en los rubros de consumo y bastante difundidamente en los no duraderos. Asimismo, en muchos de esos rubros ha adquirido capacidad competitiva en los mercados internacionales. De esta manera, puede suponerse que los problemas a que harían frente las industrias en cuestión no serían demasiado complejos.

Algo muy distinto ocurre con diversos rubros intermedios y sobre todo de capital. Entre los primeros cabe distinguir las industrias básicas cuyo desarrollo quizás continúe exigiendo acciones directas del Estado, como lo muestra en forma destacada la experiencia latinoamericana de largo plazo. Esas y otras industrias intermedias se verían fuertemente inducidas por la promoción del Estado o la actividad estatal en actividades dinámicas que ejercen efectos propulsivos por medio de sus encadenamientos tecnológicos hacia atrás. En todo caso, el rezago correspondiente indica que habrían de movilizarse en forma combinada, una buena cantidad de instrumentos en posiciones específicamente diferenciadas (financiamiento, arancel, tarifas, tributación, economías externas, proposición de programas y proyectos, asistencia técnica, etc.).

En cuanto a los bienes de capital, el asunto puede ser aún más complejo ya que, muchas veces, el traslado de tecnología y procesamientos pertinentes desde el exterior es más difícil, como también lo es el respectivo proceso de aprendizaje. Aparte del instrumental tradicional, sobresale, como se indicó en otros párrafos, la política de compras programadas del sector público como principal adquirente de bienes de capital especialmente pesados y de base, y el establecimiento de sistemas de financiamiento de largo plazo para poder competir en las ventas. Puede añadirse la conveniencia de "desatar los paquetes tecnológicos" extranjeros con el objeto de seleccionar aquellas partes cuya producción nacional es posible. Con la misma finalidad, y con objetivos de capacitación, se debiera insistir en la participación de ingenieros locales en el diseño de las plantas. En todo caso, la estrategia respectiva tendría que insistir en programas que consideren una secuencia que incluya actividades formativas (líneas blancas, maestrías, y talleres de calderería, etc.) para avanzar en seguida hacia rubros más complejos, sobre todo en países menos industrializados ya que otros cuentan con una infraestructura industrial capaz de avances rápidos desde un nivel relativamente elevado. Este punto es importante pues uno de los problemas sobresalientes es la carencia de mano de obra experimentada especialmente a nivel de los mandos medios y operarios, aunque también a nivel de la ingeniería de diseño, capaz de innovar en aspectos de mayor trascendencia.

Hay varios otros aspectos significativos en relación con la producción industrial entre los cuales se destacan la eficiencia y la calidad. De cualquier manera estos son elementos importantes de la política industrial, sobre todo porque dicha política se plantea con objetivos de exportación y de un intenso intercambio manufacturero entre los países de la región. En cuanto a

la eficiencia, aparte de la racionalización de la producción y la selección de las técnicas adecuadas, la competencia en el marco de las preferencias subregionales y regionales podrá jugar un papel destacado lo mismo que el apoyo de la infraestructura, los servicios básicos y en general las economías externas, cuyas carencias frecuentemente explican costos más elevados que en las economías maduras. En cuanto a la calidad, las normas y controles rigurosos serían decisivos, como asimismo los programas de asistencia técnica especialmente dirigidos a la mediana y pequeña industria, donde la autonomía técnica suele ser inferior. En todo caso, la ampliación de los mercados correspondientes a una rápida expansión económica general, a la incorporación masiva de la población a los mismos, y a los esfuerzos de integración y cooperación regional, proveería condiciones a los productores para alcanzar una mayor eficiencia en escalas más adecuadas. De este modo, la política proteccionista se vería aliviada y podría centrarse más en actividades consideradas prioritarias desde variados puntos de vista, según los casos, velando por incrementar la eficiencia y competitividad mediante la creación de ventajas comparativas dinámicas.

Todos estos aspectos poseen una especial relevancia en cuanto a la producción intermedia y de capital pues si la eficiencia y la calidad son inadecuadas se contribuye a menoscabar otras actividades y el desarrollo en general.

Otro aspecto que conviene recordar es el referente al enriquecimiento industrial de los recursos naturales (mineros, agrícolas, forestales y marítimos). Al respecto hay dos puntos que deberían considerarse aparte de la promoción industrial propiamente tal: los programas relativos a la evaluación y desarrollo de dichos recursos y en seguida, la ubicación del tema en las negociaciones internacionales si se trata de exportaciones en el marco del redespigue (incluso entre países en desarrollo de la región u otras áreas) y el NOEI con el fin de lograr que las ventas externas correspondan a productos del mayor grado de elaboración posible.

Los conceptos básicos relativos a la instrumentación de la política industrial en otros aspectos (localización, energía, medio ambiente, empleo) ya fueron suficientemente examinados en el capítulo II.

Finalmente, cabe destacar un aspecto particular de la instrumentación de la política industrial de referencia, cual es el papel que le cabría al sector público de los países en la cooperación intrarregional. Al respecto existen factores de variada naturaleza aparte, por cierto, de las responsabilidades gubernamentales en los acuerdos sobre los lineamientos de la cooperación industrial, como asimismo en el establecimiento de las posiciones comunes y las formas de emplear el poder colectivo de negociación. Dados esos lineamientos, no sólo se abre un amplio margen para la actividad interempresarial, sino que aparecen vastas exigencias de acción por parte del Estado y del sector público en general.

Así, por ejemplo, en cuanto al comercio intrarregional de manufacturas, correspondería a los gobiernos ajustar la política de exportaciones e importaciones a las exigencias del intercambio en los ámbitos subregionales y regionales; establecer sistemas de información sobre las reglas de ese comercio y los mercados; promover catálogos y ferias; movilizar la opinión pública en favor de la cooperación, la integración y los productos subregionales y regionales, etc. En el ámbito de la tecnología y la investigación y desarrollo, a los gobiernos les competiría adecuar la política respectiva a las conveniencias de la cooperación, incluidos ciertos aspectos institucionales como los referentes a la participación en las redes de información y la interconexión de los centros de desarrollo científico y tecnológico; asimismo, les correspondería promover el intercambio de asistencia técnica y expertos. Del mismo modo, y sólo para señalar algunos aspectos, sería de competencia de los gobiernos ajustar la política industrial a los requisitos de concertación incluida la operación de las empresas públicas.

c) Política empresarial

Este es otro tópico especialmente importante dadas ciertas tendencias según las cuales las empresas nacionales, sobre todo privadas, han ido perdiendo terreno relativo en la industria, tendencia que se acentuaría dada la ubicación preferente de las empresas transnacionales en las industrias de punta y más dinámicas. Del mismo modo, se acentuaría cuando los países entren más de lleno en las áreas que corresponden a los cambios estructurales propuestos, áreas que incluyen manufacturas de alto contenido tecnológico.

Entre otras cosas, precisamente ese contenido muchas veces contribuye a propiciar la transnacionalización industrial como forma de adquirir la capacidad tecnológica respectiva. Sin embargo, no puede suponerse, como ya se señaló, que el fenómeno de desnacionalización industrial continúe en el largo plazo en forma acelerada. Por este motivo, según se adelantó, parecería perentorio establecer políticas empresariales que promuevan y apoyen el desarrollo de empresas nacionales, públicas y privadas, que puedan tomar en sus manos una parte cada vez más importante de las metas de la industrialización. Sobre el particular conviene reiterar que el desarrollo de las industrias básicas -y tal vez otras- exigiría la acción de empresas públicas, como ha ocurrido en la mayoría de los países más industrializados de la región y como lo han decidido muchos gobiernos en épocas muy anteriores y también recientes. Tales políticas se agregarían, entonces, a las destinadas a regir la conducta de las empresas transnacionales en pos de esas metas.

No sólo se trata de las empresas o planteles nacionales de gran envergadura, capaces de competir o reemplazar a las empresas transnacionales, sino que de empresas medianas y pequeñas, que deberían cumplir papeles y funciones destacados en muchos rubros. Desde luego, existe una vasta gama de actividades industriales en que la tecnología permite la operación eficiente en establecimientos medianos y pequeños. Debe considerarse

además que el mercado siempre comprende franjas a las cuales no satisface la producción masiva y donde la mediana y pequeña industria puede responder adecuadamente. Por su parte, la dispersión geográfica del mercado exige en variados rubros localizaciones descentralizadas de establecimientos menores. La agroindustria y el desarrollo rural ofrecen, asimismo, excelentes perspectivas a la promoción de empresas y planteles medianos y pequeños, y por último, la subcontratación y la maquila de partes de procesos fraccionables suelen ser otra veta promisoría.

En cuanto a la aplicación de las políticas correspondientes, es preciso tener en cuenta las numerosas experiencias latinoamericanas según las cuales el mercado transmite señales insuficientes o que no encuentran capacidades empresariales adecuadas. Del mismo modo, conviene advertir que muchos fracasos de las políticas respectivas se han debido, en medida importante, a la escasa o nula asociación entre los diversos instrumentos de promoción y apoyo. Es así, como, por ejemplo, los instrumentos relacionados con el financiamiento, la infraestructura, la asistencia técnica o comercial, o los sistemas informativos se han mostrado muy a menudo incapaces de producir frutos significativos en la promoción de la pequeña industria cuando actúan por separado, fenómeno muy similar al que se recordaba en el capítulo II respecto de los objetivos de descentralización industrial.

d) Desarrollo tecnológico

Uno de los aspectos más difíciles de la política industrial compatible con las metas examinadas es el desarrollo tecnológico autóctono, que, como se señaló anteriormente, no parece tener posibilidades reales de adelantar demasiado durante los próximos 20 años. No obstante, sería preciso dar pasos mucho más decididos para superar lo escasamente logrado hasta ahora. Es cierto que en algunos países la ingeniería industrial se encuentra bastante desarrollada y que, sobre todo en los países grandes, ésta incluso ha logrado generar algunos conocimientos complementarios; sin embargo, son escasos los ejemplos de innovaciones realmente importantes o mayores y es evidente la insuficiencia de la capacidad de diseño.

La política apropiada comienza en los escalones universitarios y en el rescate de los valores científicos y técnicos; sin embargo, en lo inmediato el Estado debería preocuparse no sólo de realizar eventuales actividades que pudieran competirle en este campo, sino de incentivar, auspiciar, financiar o contratar investigación y desarrollo en universidades, institutos y empresas. Dentro de esta perspectiva, el tratamiento a las empresas transnacionales tendría que incluir la posibilidad de internalizar la ingeniería en los países anfitriones e incluso efectuar actividades de investigación y desarrollo. Todas estas actividades, al igual que las nacionales, deberían organizarse según prioridades definidas, única forma de enmarcarlas con eficiencia en las obvias restricciones de carácter financiero.

Las dificultades sobre el particular no estriban tanto en la incapacidad intrínseca para la investigación científica y aplicada y el correspondiente desarrollo tecnológico como en la frecuente falta de reconocimiento y valoración social de tales actividades y la necesaria gestión directa del Estado, tal como existe en los países desarrollados de cualquier signo político.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGRICOLA  
PARA LOS AÑOS OCHENTA \*/

\*/ Este estudio, preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, fue distribuido anteriormente en versión mimeografiada con el título "El desarrollo agrícola en los años ochenta" (E/CEPAL/G.1159).



## Introducción

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 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 notoriamente 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 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 arrebatándoles las tierras que ellos han habilitado para el cultivo. 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 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 intentado fortalecer algunos de los pilares básicos para su desarrollo. Esta labor se ha venido realizando mediante tres grupos de medidas de política: i) el abaratamiento de 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 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) ha sido impulsado por la capacidad de los mercados, las facilidades de acceso a ellos y el nivel 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. 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 el 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 que pueden conducir a que se reduzca la familia campesina vinculada a esa unidad económica y los más elevados de otras unidades que logran superar su reproducción ampliada; y por lo tanto, adoptan una conducta económica motivada por el crecimiento de las ganancias que les permite obtener el crédito necesario para el desarrollo de sus actividades productivas.

## 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 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 sub-regiones, 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 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, carne 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 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

---

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

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 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 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

---

<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.

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 espontánea de la tierra ha aumentado marcadamente el número de explotaciones agrícolas de tamaño reducido y a veces inusualmente 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 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 aproximadamente no más del 10% de las unidades económicas agrícolas de la región -y que comprenden alrededor del 28% del área bajo cultivo- hacen uso exclusivo de fuerza motriz mecánica; que un 34% -que comprende aproximadamente el 52% del área bajo cultivo- emplea en forma combinada fuerza motriz mecánica y tracción animal, y que el 56% restante -alrededor del 20% de la superficie bajo cultivo- 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 tipos de maquinaria empleada en las labores de cultivos y sobre características de la expansión del área cosechada refuerzan la aseveración de que en el proceso productivo agrícola aún predominan la tracción animal y el esfuerzo humano. 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 que se realizan en forma mecanizada 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 de combustible fósil líquido adquirido- se elevó en la mayoría de los países desde el 11% al 37%; por el contrario, entre 1973 y 1977 bajó primero al 2% y luego al 32%. Lo ocurrido con los precios del petróleo entre 1977 y 1980 indica que la 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 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  $\frac{3}{4}$  de la caña de azúcar es el más alto; le siguen el sorgo sacarífero y la yuca.

3/ Relación entre energía consumida y energía obtenida.

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.

#### 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 crecimiento de sus agroindustrias, en cuyo dinamismo han influido 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 sustituye al nacional 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 y absorción de plantas o empresas nacionales en funcionamiento y su fusión 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; 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.

Por lo general, las empresas transnacionales alimentarias orientan la mayor parte de su producción al mercado interno, siendo escasa o nula su participación en el comercio exterior. Esto refleja el bajo aporte de esas empresas a la balanza comercial, contribución que es más baja aun cuando se consideran las remesas de capitales que envían al extranjero por concepto de utilidades repatriadas o de pago de intereses en bancos extranjeros.

El control que ejercen sobre las zonas en que actúan, basado en las modalidades contractuales que establecen con los productores, les permite manipular además los precios agrícolas, a pesar de que están sometidos a algún grado de control oficial. Las transnacionales establecen "castigos" sobre las materias primas que no reúnen las normas de calidad por ellas establecidas, hecho que unido a la ausencia de estímulos para que los productores agrícolas superen dichas normas, repercute sobre las políticas de precios. Ello influye sobre la producción misma y sobre el proceso de innovación tecnológica en particular.

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 centro-americanos. 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.

---

<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.

## 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.

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 históricos fundamentales de ese patrón. 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

La CEPAL en sus proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta 6/ indica que 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. Postula que la producción agrícola acelere su expansión y alcance una tasa entre el 4 y 4.5% por año. Incremento que se considera indispensable para atender la expansión de la demanda interna 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 de saldo exportable agrícola neto.

---

5/ La FAO preparó un estudio mundial titulado "La agricultura hacia el año 2000" (FAO, C 79/24, julio de 1979) que fue sometido a consideración de los gobiernos en el 20<sup>o</sup> 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.

6/ CEPAL, Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta (E/CEPAL/G.1158), 24 de abril de 1981.

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 agriculturas 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 surgen dudas sobre la posibilidad de 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 para modificar su trayectoria.

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.

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 2 850 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 posibilidad 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 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 tiene un carácter restrictivo y definirá la posibilidad de su aprovechamiento, es la magnitud del costo para hacer uso eficazmente de ese potencial. Los datos disponibles señalan que la mayor parte de las tierras de reserva <sup>7/</sup> están ubicadas en el trópico húmedo, cuya fertilidad natural parecería ser baja y cuyo ecosistema es frágil y

---

<sup>7/</sup> Véase el apartado 1 b) de la sección I.

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 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.

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 8.1% 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>8/</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.

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.

---

<sup>8/</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.

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 del 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%.<sup>9/</sup>

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 regadío y drenaje y la formación de plantaciones un 32%, y el desarrollo ganadero el 18% restante.<sup>10/</sup>

---

<sup>9/</sup> FAO, "La agricultura hacia el año 2000: Problemas y opciones de América Latina", Roma, febrero de 1981.

<sup>10/</sup> FAO, ibid.

### 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 dinamismo del agonegocio 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 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 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 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 preveía 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 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 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 tecnológica tiene a su vez gran incidencia sobre las oportunidades de empleo agrícola. Si la investigación y experimentación agrícolas se realizan sin referencia 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 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 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 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 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 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 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 entraban 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 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 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, 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 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, adolecerá 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 inter-regional 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 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 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 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 pre-negociaciones 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 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.





### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。应向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídaslas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de  
Documentos y Publicaciones  
CEPAL  
Casilla 179-D  
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas – Santiago de Chile – 81-11-2447 – noviembre de 1981 – 1 310