

INT-1968

~~CEPAL (1968)~~



Comisión Económica para
América Latina y el Caribe



Oficina Regional para
América Latina y el Caribe



PANORAMA GENERAL DE LAS TRANSFORMACIONES, TENDENCIAS Y
PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

Luis López Cordovez
Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

Documento presentado al Seminario sobre las Transformaciones en la agricultura en América Latina, España y Portugal, realizado en el Centro de Estudio de Economía Agraria del Instituto Gulbenkian de Ciencia, OEIRAS, Lisboa, Portugal, 3 al 5 de junio de 1985.



Comisión Económica para
América Latina y el Caribe



Oficina Regional para
América Latina y el Caribe

PANORAMA GENERAL DE LAS TRANSFORMACIONES, TENDENCIAS Y
PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

Luis López Cordovez
Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

Documento presentado al Seminario sobre las Transformaciones en la agricultura en América Latina, España y Portugal, realizado en el Centro de Estudio de Economía Agraria del Instituto Gulbenkian de Ciencia, OEIRAS, Lisboa, Portugal, 3 al 5 de junio de 1985.

INTRODUCCION

En este artículo se intenta presentar en forma sucinta y básicamente cualitativa los aspectos centrales de las transformaciones ocurridas en la agricultura latinoamericana, de las tendencias pasadas e incursionar brevemente en sus perspectivas.

Lograr una ajustada apreciación de alcance regional es tarea difícil debido a la actual variedad y diversidad de situaciones nacionales. Esa creciente heterogeneidad entre países se expresa en diferencias importantes en el grado de relevancia de la agricultura dentro de cada sistema económico; en las dimensiones, características y articulaciones de las fuerzas productivas que integran cada agricultura nacional; en su orientación productiva y vinculaciones con los mercados internos y externos; en su articulación con el desarrollo agroindustrial y en el grado de progreso técnico y de formación de capital conseguidos. Pero, dado que son comunes a casi todos los países aspectos y procesos importantes de la reestructuración agraria acaecida en las últimas décadas, es posible y válido elaborar un panorama general que, sin llegar a generalizaciones excesivas, ilustre sobre el derrotero histórico de la agricultura regional.

El texto, en su primera parte, privilegia el análisis del tránsito paulatino de sociedades rurales a urbanas. La urbanización, el desarrollo industrial y de los servicios han modificado sustancialmente las relaciones urbano-rurales, dentro de una progresiva y sostenida integración de la agricultura al desarrollo general que ha condicionado profundamente su evolución. La acelerada penetración de las relaciones capitalistas de producción en el agro latinoamericano han conducido, en pocas décadas, a una verdadera reestructuración de la economía agrícola regional. Las expresiones más salientes de este proceso son el desarrollo agroindustrial, la evolución funcional y diferenciada de las economías empresarial y campesina y la persistencia de la pobreza rural a pesar de los esfuerzos y acciones realizados en materia de reforma agraria y de desarrollo rural integrado.

Se examina a continuación la trayectoria del comportamiento productivo regional y cómo han evolucionado las bases en que éste se ha sustentado: el progreso técnico y la formación de capital, que contrastan con el aumento del subempleo en la agricultura, diseminado dentro de la agricultura campesina, que se ve forzada a incursionar crecientemente en los mercados laborales rurales y urbanos. Esta segunda sección analiza, además, la evolución del comercio exterior agrícola muy relevante para el propio proceso productivo agrícola, para la disponibilidad nacional de divisas y para la seguridad alimentaria, cuya consecución a nivel regional ha encontrado recientemente mayores dificultades.

El balance ambivalente de las transformaciones y de las tendencias pasadas ha sufrido el impacto de las crisis del endeudamiento externo que, a partir de 1981, sumió a la región en una severa y prolongada recesión. Los programas de ajuste resultantes de enfrentar la crisis han desarticulado, o al menos debilitado, la funcionalidad de los componentes de la política agrícola predominante, lo que ha repercutido de modo diferenciado sobre los agentes productivos, menoscabando aún más el bienestar de las familias campesinas. Bajo esas circunstancias la recuperación agrícola es tarea ardua y compleja, pero posible; dependerá en gran medida del funcionamiento, decisiones y acciones del Estado, que más que nunca deberá esforzarse para que se superen los problemas más cruciales del agro, focalizados en la economía campesina.

TRANSFORMACIONES

A partir de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado un proceso destacado de crecimiento económico y de cambio social. Entre los hechos más notorios descuellan el tránsito paulatino de sociedades rurales a urbanas, el fuerte impulso a la industrialización, las modificaciones en la estructura productiva global, el desarrollo desigual de las fuerzas productivas que ha determinado la concentración de la riqueza y el ingreso, la expansión de los segmentos sociales medios y la persistencia de la pobreza extrema que afecta a una gran masa de la población. 1/

Esos cambios han ido de la mano con modificaciones sustanciales en las relaciones urbano-rurales, las que se hicieron más estrechas, diversificadas y fluídas, dentro de una progresiva y sostenida integración de la agricultura al desarrollo general, lo que se ha reflejado en la organización de la economía agrícola, en sus formas de producción y en las relaciones sociales rurales. De otro lado, las dificultades y formas en que se han resuelto los conflictos surgidos entre los principales segmentos de las fuerzas productivas agrícolas, al influjo de la penetración de las relaciones capitalistas de producción, han contribuido a generar los cambios ocurridos en la estructura productiva agrícola.

La agricultura en el contexto global

La población de América Latina pasó de 158 a 355 millones de personas entre 1950 y 1984; creció al 2.6% por año, una de las tasas de aumento más altas entre las regiones del mundo. Junto a ello tuvo lugar un intenso proceso de urbanización y metropolización. La población urbana creció tres veces más que la rural, de tal modo que el 63% de la población latinoamericana sea actualmente urbana, frente al 41% en 1950. Esos cambios reflejan el tránsito de una sociedad eminentemente rural a otra predominantemente urbana. 2/

La estructura productiva global ha venido modificándose; la participación de la industria en el producto interno bruto regional subió de 18 a 24% entre 1950 y 1980, en tanto que el aporte de la agricultura bajó de 21 a 11% en el mismo período. Los servicios elevaron su contribución del 53 al 57%. La minería y la construcción representan el 8% restante. Todos esos cambios no sólo modificaron la composición de la oferta interna sino que tuvieron gran influencia en lo ocurrido con las exportaciones latinoamericanas. En 1950 los productos primarios representaron el 95% de las exportaciones totales, en 1980 las exportaciones de bienes manufacturados superaron el 20% de aquéllas. La participación de la agricultura en las exportaciones totales ha bajado del 62 al 39% entre 1950 y 1980; debido al aumento de las exportaciones de petróleo, seguidas por las de manufacturas y servicios. 3/

Los cambios en la distribución espacial de la población y en la estructura productiva han tenido repercusiones de gran trascendencia sobre el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana y rural. En 1950 la población económicamente activa agrícola alcanzaba al 54% de la total, en 1980 esa relación bajó al 30%. 4/

En los decenios pasados, por sus dimensiones y recursos propios, la agricultura era el sector más relevante en la mayoría de las economías nacionales, en tanto que la industria se encontraba en etapas incipientes de desarrollo y requirió ser protegida por largo tiempo de la competencia externa, al amparo de medidas arancelarias y cambiarias. Esa protección no favoreció la evolución de la agricultura que, a pesar de ello, cumplió una función notable: contribuyó de modo importante al dinamismo industrial, mediante transferencia de recursos, aporte de divisas y de alimentos y fuerza de trabajo baratos. Son numerosos los países latinoamericanos en que la agricultura todavía es relevante y, aunque de modo atenuado, sigue siendo base de sustentación del proceso de diversificación productiva al socaire del avance de la industrialización. En

los prestantes países, el complejo urbano-industrial genera y/o controla actualmente el grueso del excedente real o potencial de la economía nacional, siendo poco importante el aporte que la agricultura hace al proceso global de acumulación.

Modernización y desarrollo agroindustrial

La metropolización y la urbanización, la industrialización y la transnacionalización, el desarrollo de los mercados financieros, la expansión de los mercados internos y de la sociedad de consumo, son procesos que ayudan a entender el trasfondo de la modernización de la agricultura latinoamericana. La acelerada penetración de las relaciones capitalistas de producción alteró la vieja dicotomía entre latifundio y minifundio y la reemplazó por otros dos tipos de economías agrícolas diferenciadas: la empresarial y la campesina.

La modernización agrícola latinoamericana no puede ser considerada como simple consecuencia de la capitalización de la empresa agrícola tradicional, ni como avances en la incorporación de innovaciones tecnológicas propias de agriculturas desarrolladas. Es un proceso que tiende a profundizar la diferenciación entre las estructuras económicas y sociales del agro y a reforzar su integración dentro del funcionamiento y la evolución del conjunto de la economía. 5/ Representa una serie de transformaciones que han trascendido los límites sectoriales y que han colocado a la agricultura en situaciones reñidas con su vieja trama estructural e institucional.

La actual estructura productiva agrícola de la mayoría de los países de la región, así como los términos en que ésta ha venido articulándose al complejo urbano-industrial, muestran el sello inconfundible de su matriz de origen: la predominancia de un sistema hacendal cuyos componentes, economía patronal latifundiaría y economía campesina de minifundio eran indispensables el uno al otro, pero al mismo tiempo contradictorios. Con el paso del tiempo se ha gestado una nueva estructura agraria: el antiguo núcleo ordenador, la hacienda, perdió su validez

sociopolítica y económica, lo que facilitó que la economía patronal evolucione y se transforme en capitalista. Al modificarse las relaciones económicas, sociales y laborales, la economía campesina se vio sometida a procesos de descomposición -acompañados de proletarización o semiproletarización- de diferenciación y de recomposición o refuncionamiento, cuyas formas, alcances, profundidad y momentos han variado según países y al interior de ellos y que se mantienen vigentes en gran parte de Latinoamérica. 6/

Las tensiones que surgieron entre la economía patronal agrícola y la industria naciente, generadas por la extracción del excedente agrícola condujeron a que se establezcan las bases para el desarrollo agroindustrial y en parte fueron incorporadas a la resolución de los conflictos entre las economías patronal y campesina. En dicha resolución desempeñó papel destacado la penetración del capitalismo en el agro, que modificó profundamente las relaciones secularmente características de la agricultura.

La expansión de los mercados internos también influyó en las transformaciones agrarias; la agricultura se vio involucrada en flujos mercantiles crecientes, tanto de los alimentos que producía como de los insumos energéticos, biológicos e industriales que necesitaba para producirlos en los volúmenes requeridos. Se pasó así de la autarquía hacendal a una dependencia creciente de los bienes y factores de producción transables en los mercados. Los procesos de urbanización e industrialización implicaron mayores intercambios sectoriales, expansión de los mercados agrícolas y una monetarización intensa. Esta, a su vez, estimuló el pago de estipendios por el trabajo agrícola, los que contribuyeron a modificar el consumo y estilo de vida rural. Se inició así un proceso de desruralización, caracterizado tanto por la reducción del peso específico de lo rural dentro de la sociedad en su conjunto

como por la paulatina desaparición de las más notorias y tradicionales diferencias urbano-rurales y por la adopción relativamente generalizada de valores y hábitos propios del mundo urbano.

Las formas en que se han articulado el capital industrial y comercial con la economía empresarial agrícola han sido muy variadas. Sus efectos más relevantes son la modernización productiva y adopción de los patrones tecnológicos correspondientes, su intervención profunda en la evolución de las líneas de producción más dinámicas, acompañada por reducción o pérdida de control sobre la producción y mercadeo por parte de las unidades agrícolas y de su selectiva elección de las zonas de mayor potencial productivo.

En la mayoría de los países latinoamericanos ha tenido lugar un acentuado proceso de industrialización de la agricultura. La agroindustria ha sido considerada y estimulada como una forma de solucionar parte de los problemas económicos y sociales del agro, ya que conlleva innovaciones técnicas y modernización del proceso productivo, estandarización de los productos agrícolas, fomento de la producción de cultivos no tradicionales, introducción de mejoras en la comercialización y distribución de alimentos en estado primario y procesados, mercados asegurados, estabilización de precios e ingresos de los agricultores.

La agroindustria ha venido elevando sostenidamente su participación en el producto interno bruto agrícola; subió del 32 al 42% entre 1960 y 1981, la rama agroindustrial de mayor desarrollo ha sido la de alimentos; pasa del 17 al 22% del producto interno bruto agrícola regional en el mismo período; le siguen en dinamismo las industrias de bebidas, papel, tabaco, cuero y madera. 7/

Ese crecimiento agroindustrial sostenido implica el establecimiento y consolidación de los eslabones de la cadena agroindustrial así como la expansión de sus repercusiones y derivaciones. Tanto los eslabonamientos hacia atrás, vinculados con la producción de insumos para la agricultura, como los hacia adelante y relacionados con la transformación de insumos provenientes de la agricultura, han venido comprometiendo las bases productivas y sociales de la agricultura, y por lo tanto, han influido en sus modificaciones y determinado mayor interdependencia entre la agricultura y la industria. La primera, se ha visto forzada a reaccionar y responder en condiciones cuantitativa y cualitativamente distintas que en el pasado ante la demanda de insumos para su procesamiento industrial. La segunda se ha convertido en mercado viable y seguro para numerosos cultivos y productos pecuarios y ha estimulado el desarrollo de ciertas producciones cuyo dinamismo se ha ajustado a los cambios de la demanda alimentaria urbana.

En el desarrollo y comportamiento de estas interrelaciones han venido actuando:

- i) la dinámica demanda alimentaria urbana sesgada progresivamente hacia el consumo de alimentos elaborados;
- ii) los cambios en la demanda de materias primas,
- iii) el tipo de elaboración industrial,
- iv) el volumen y calidad de las inversiones, las fuentes y el costo del financiamiento.

Estos aspectos, en conjunto o aisladamente, han determinado exigencias acentuadas o modificadas sobre la agricultura y la industria y han contribuido al establecimiento y desarrollo de los complejos agroindustriales, caracterizados porque en ellos coinciden los intereses de financieros, industriales y agricultores y por sus procedimientos expeditos para encarar dificultades surgidas en las cadenas agroindustriales que les interesan y en sus relaciones con el Estado.

De antiguo es 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 controlado la elaboración y comercialización de la mayoría de los alimentos procesados y de los insumos técnicos. Las empresas transnacionales dedicadas a la agroindustria alimentaria se han establecido en los países latinoamericanos, bien sea como fabricantes o como representaciones comerciales que han penetrado y, por lo general, dominado los mercados nacionales.

La relevante participación del capital extranjero o de las filiales de empresas transnacionales en las agroindustrias nacionales -oscila entre una y tres quintas partes del capital social pagado en las ramas de molinería, aceites y grasas, chocolates y confites, carnes y lácteos- implica diversos grados de intervención y dominio del funcionamiento y control de la producción de esas agroindustrias y, en consecuencia, influyen significativamente en el desenvolvimiento de la agricultura y de la economía alimentaria de los países, influencia que se proyecta al conjunto de la economía y sociedad latinoamericanas.

Economías empresarial y campesina

La conducta económica de la economía empresarial agrícola es sensible y selectiva ante medidas e instrumentos de política diseñados y adoptados con el propósito de contribuir a que se eleve la rentabilidad agrícola o se evite su deterioro. El dinamismo de los empresarios agrícolas es evidente; se manifiesta con fuerza en las áreas agrícolas más desarrolladas y en la producción más rentable. Aprovechan el ambiente económico propicio para realizar inversiones generadas por el Estado y hacen uso rápido y eficiente de tecnologías bioquímicas y mecánicas probadas y listas para ser utilizadas.

La economía empresarial incluye, desde luego, heterogéneas unidades productivas. Un grueso intento de simplificación permite diferenciar al menos tres tipos de ellas: i) las grandes empresas agrícolas modernas que constituyen su núcleo y se caracterizan por la alta densidad de medios modernos de producción por hombre ocupado y por la vigencia plena de relaciones salariales en la contratación de la fuerza de trabajo; ii) las grandes empresas agrícolas en proceso de modernización y caracterizadas por explotación extensiva de sus tierras, baja densidad de medios modernos de producción por hombre ocupado, uso combinado de fuerza motriz mecánica y tracción animal -con predominancia de esta última- preferencia por líneas de producción con demanda poco intensa y relaciones laborales en transición. Tienen peso relativo mayor que las empresas modernas en cuanto a número, área cosechada y nivel de ocupación, pero su ponderación es menor respecto al volumen de lo producido por la economía empresarial y iii) las empresas agrícolas medianas cuyas características, en unos casos, son similares a las de las grandes empresas y, en otros, se asemejan a las de las empresas con baja densidad de medios de producción por hombre ocupado. Aportan entre un tercio y la mitad de los incrementos anuales de producción y son selectivas en lo que producen.

La peculiar forma de crecimiento agrícola sin desarrollo social rural ha profundizado la diferenciación entre la economía empresarial y la economía campesina, cuya característica básica es la necesidad de asegurar la sobrevivencia del núcleo familiar y la reproducción de sus integrantes. Las presiones que la modernización ha ejercido sobre la economía campesina, unidas al aumento demográfico de sus integrantes, han provocado creciente escasez de tierras y aguas, siendo cada vez más difícil la sobrevivencia

del núcleo familiar basado en la sola explotación de la tierra disponible. Es por ello que en proporciones creciente, el campesinado se ve obligado a completar sus ingresos mediante salarios percibidos en los mercados de trabajo.

La expansión en el agro de las relaciones capitalistas de producción no ha generado la proletarización generalizada de la fuerza de trabajo rural; ha contribuido sí a la proletarización del campesino emigrante, especialmente en los países latinoamericanos con más altos niveles de industrialización. Predomina el campesino semiproletario, que no se ha desvinculado de sus medios de producción ni de su economía familiar de subsistencia; tampoco es enteramente campesino ya que participa estacionalmente en los mercados de trabajo. La semiproletarización le permite soportar un nivel de salarios por debajo de los costos de mantención y de reproducción de su fuerza de trabajo.

La economía campesina constituye así una fuente relativamente importante de transferencia de recursos hacia la economía empresarial agrícola. Entre ambos se establece una relación funcional; el campesinado provee al empresariado de mano de obra barata que le permite mantener bajos sus costos de producción. La extrema pobreza que afecta a un alto porcentaje de la población rural es consecuencia directa de dicha relación.

Ofrecer refugio a la fuerza de trabajo campesina redundante es característica importante de la economía campesina; proporciona alguna ocupación a trabajadores que no tienen otra alternativa, aunque a niveles decrecientes de productividad y de ingreso. Si el modelo modernizante y concentrador de crecimiento agrícola no se apoyara en la economía campesina, el sistema económico nacional se vería en serios aprietos debido a que un desplazamiento masivo de campesinos desocupados

desbordaría de modo rotundo la capacidad urbano-industrial de absorberlos productivamente.

El campesinado se ha visto obligado a orientar progresivamente su producción hacia los mercados y a comprar lo que antes producía o adquirir nuevos bienes manufacturados. Por lo tanto, su reproducción depende progresivamente de sus vinculaciones con los mercados, atadura que aumenta la diferenciación dentro de la propia economía campesina y la somete a los efectos resultantes de competir con la economía empresarial y con las importaciones subsidiadas de alimentos. En la práctica, las condiciones desventajosas con que el campesino se ata a los mercados son una prolongación de las que soporta dentro del proceso productivo.

Las unidades productivas que componen la economía campesina presentan un alto grado de diferenciación; sin embargo, y en términos generales puede distinguirse dos grandes tipos de ellas: i) las empresas familiares tecnificadas que forman un núcleo importante pero reducido y cuya emergencia y desarrollo han estado estrechamente vinculados a la penetración en la agricultura del capital industrial y comercial; y ii) un vasto número de unidades de subsistencia o infrasubsistencia, dedicadas a la producción tradicional de alimentos básicos, en las que el trabajo humano es casi la única fuente de energía y que están sometidas a un intenso proceso de descomposición o se mantienen precariamente en condiciones estacionarias. 8/

A pesar de las evidencias de cierta desintegración de la economía campesina, debida entre otros factores a presión demográfica, migraciones, destrucción progresiva o acelerada de su recurso suelo, apropiación de sus tierras y a las consecuencias de su creciente vinculación con los mercados de trabajo y de bienes, la preservación funcional del campesinado aparece como de vital importancia para la actual estructura productiva agrícola de muchos países de la región.

Las transformaciones ocurridas en el agro han modificado no sólo la estructura productiva agrícola como tal, sino que han alcanzado a la sociedad rural toda; junto a los empresarios agrícolas y al campesinado con sus respectivas diferenciaciones, ha surgido un conjunto importante de tecnócratas, administradores, comerciantes e intermediarios, que configuran lo que podría denominarse el segmento intermedio rural, que responde y al mismo tiempo participa en el rumbo y dinamismo de la expansión económica de la agricultura y que se ramifica y distribuye dentro de la trama de la estructura productiva actual.

La evolución funcional y diferenciada de las economías empresarial y campesina y del segmento intermedio rural, ha determinado notables diferencias en la productividad e ingreso de los distintos grupos sociales agrícolas, lo que no ha contribuido a que en la mayoría de los países disminuya la pobreza rural, sino que por el contrario, ella persista e incluso aumente en términos relativos.

Entre los condicionantes directos de la pobreza rural destacan la insuficiente producción individual, debida a defectuosa estructura de tenencia de la tierra y atomización de la propiedad campesina, que agrava las restricciones derivadas de factores físicos y origina que su explotación económica sea inviable; los cambios en los niveles de ocupación y en la naturaleza del empleo agrícola, resultantes del reemplazo del trabajo permanente por temporal; el acelerado crecimiento vegetativo de la población rural pobre; la migración que contribuye a que se altere la estructura por edades -mayor peso relativo de niños y ancianos- y a que disminuya la productividad; y la insuficiencia de las transferencias de bienes y servicios públicos y privados para atender las necesidades mínimas de la población, a la que no bastan su propia producción, el intercambio que hace de ella y el monto de sus salarios. 9/

Dentro de los pobres rurales, mención aparte merecen los trabajadores agrícolas sin tierras cuyo número es creciente; la magnitud del desempleo tanto rural como urbano es, en gran parte, manifestación de que la condición de campesino sin tierras o casi sin tierras es inmensa y aumenta continuamente. La carencia de tierras en América Latina afecta a un 17% del total de las familias agrícolas, porcentaje que refleja la gravedad del problema en la región. Este tiende a agravarse debido a la persistencia de los obstáculos que impiden su acceso a los recursos productivos, resultantes de causas profundamente arraigadas en los sistemas de tenencia y control de aquéllos. 10/

Reforma agraria y desarrollo rural integrado

A lo largo de los años cincuenta se dieron las condiciones para que en 1961 los países latinoamericanos aprobaran la "Carta de Punta del Este", documento que resume todo un largo proceso de análisis y discusión y que marcó nuevos rumbos al pensamiento oficial sobre el efecto restrictivo que para el desarrollo económico y social de la agricultura tenía la trama estructural e institucional heredada del pasado.

Se ha dicho que los progresos alcanzados por la reforma agraria en la región han sido de naturaleza conceptual y administrativo-institucional, más que de orden económico y social. Las expropiaciones apenas alcanzaron el 15% del potencial de tierras expropiables y los beneficiarios de las acciones de la reforma agraria representan aproximadamente al 22% del total de ellos. Muy poco se ha avanzado en la solución del problema de los cientos de miles de campesinos con o sin tierras que no fueron incluidos entre los que se beneficiaron de los cambios en la tenencia de la tierra. 11/

En pocos países la reforma agraria modificó sustancialmente el régimen de aquéllas; sus logros principales han consistido en reducir sustancialmente el

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

Los programas de desarrollo rural integrado, concebidos como modalidad de intervención estatal para conseguir simultáneamente expansión productiva y mejoramiento de la calidad de vida en el campo, son de aplicación reciente y coinciden con la notoria reducción de los programas y acciones de reforma agraria. La concepción del desarrollo rural integrado pone énfasis en la superación de la pobreza rural a través del mejoramiento de la productividad de la economía campesina, para lo cual ésta debe organizarse y participar en las actividades destinadas a contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas; destaca, además, la importancia de los vínculos multisectoriales y multiagenciales. Su aplicación rigurosa, por lo tanto, tendría implicaciones que alcanzarían a las estrategias nacional, regional y sectorial de desarrollo, a la determinación de prioridades para la asignación de los recursos públicos e incluiría el establecimiento de rutinas de coordinación entre las instituciones comprometidas en su ejecución.

Una revisión bibliográfica de las evaluaciones de más de 70 programas de desarrollo rural, ejecutados o en ejecución en América Latina 12/, muestra la apreciable heterogeneidad de los mismos, a pesar de que todos tienen como objetivo básico mejorar las condiciones de vida de los pobres rurales. Unos forman parte de un programa nacional (Colombia, Ecuador y México), otros tienen alcance

restringido en cuanto a su población-objetivo y están localizados en ciertas regiones del país. El impacto esperado de unos y otros es diferente y sus exigencias políticas, económicas y administrativas son, a su vez, de muy distinta índole.

Como destaca la revisión bibliográfica mencionada, se puede apreciar que en la medida en que los programas son más ambiciosos en relación con la extensión de su aplicación y con la profundidad del cambio que se desea lograr, es también mayor el conflicto político que ellos generan. Enfrentan problemas por el volumen de los recursos públicos que su ejecución implica, por la necesidad de integrar una variedad de políticas y coordinar la acción de instituciones que tradicionalmente han operado con mucha autonomía; por la competencia en el uso de recursos públicos, los cuales se han destinado prioritariamente a las zonas urbanas y al desarrollo industrial; por la jerarquía política que deberían tener los responsables de los programas de desarrollo rural, y que normalmente no han tenido; por la cantidad y calidad de los recursos técnicos que se deberían destinar a estos programas; por la tentación de asignar preferentemente los recursos a resolver los problemas de abastecimiento de alimentos y escasez de divisas, o por la tendencia a ceder a presiones de corto plazo y de dar algo a cada uno, con lo cual se dispersan los recursos en múltiples acciones pequeñas que pueden significar alivio, pero no solución a la pobreza rural; en fin, por la dificultad de integrar estos programas en la planificación nacional regional y sectorial, por sus características multisectoriales y multiagenciales.

Debido a esas dificultades, conflictos y presiones los gobiernos prefieren emprender proyectos de alcance más restringido cuya elaboración y ejecución es más fácil, pero no se ajustan a la concepción transformadora que inicialmente tenían los proyectos de desarrollo rural integrado.

TENDENCIAS

Comportamiento productivo

El producto interno bruto agrícola regional, según cuentas nacionales y cifras agregadas de la CEPAL, creció al 3.3% por año entre 1950 y 1980. En los años setenta aumentó al 3.2% anual. El crítico e incierto panorama económico latinoamericano surgido a partir de 1981 ha influido significativamente sobre el comportamiento productivo agrícola que, a pesar de ello, creció al 1.6 por ciento anual entre 1981 y 1984, frente a una disminución del orden del 0.4 por ciento por año, registrada por el producto interno bruto global de América Latina. En 1984, dicho producto global creció al 2.6% en tanto que el producto agrícola lo hizo al 3.4%. En términos de producción agrícola por habitante, en 1984 esta fue una tercera parte más baja que en 1980 e igual a la de 1977.

Cuatro grupos de productos vegetales han crecido en la década pasada más aceleradamente que la población: oleaginosas, hortalizas, frutas y sacarinos. Dentro de los pecuarios lo han hecho la carne de aves, de cerdo, los huevos y la leche. Han crecido menos que la población los cereales, las bebidas estimulantes, las leguminosas secas y la carne bovina. Disminuyó la producción de raíces y tubérculos y de fibras vegetales -excluyendo algodón. Entre 1980 y 1984 los ritmos de producción más dinámicos correspondieron a caña de azúcar, cereales, oleaginosas, leguminosas, raíces y tubérculos, seguidos por carne de aves y huevos, en tanto que las producciones de hortalizas y frutas perdieron dinamismo. 13/

En la década de los sesenta la expansión del área aportó dos tercios de los aumentos cosechados y la elevación de los rendimientos el tercio restante. Durante los años setenta esa relación cambió: tres quintas partes provinieron del área ampliada y dos quintas de mejoras en los rendimientos. Los ritmos de crecimiento de ambas variables tienden a aproximarse: el área cosechada creció al 1.7% por año y los rendimientos lo hicieron al 1.4% anual. Esa tendencia se habría mantenido

durante 1981-1983. En 1984 el aumento de la producción parece provenir básicamente de la expansión del área cosechada. 14/

Progreso técnico y formación de capital

El acrecentamiento de la capacidad física de producción ha sido posible gracias al progreso técnico aplicado, diverso según las características de cada unidad productiva y de cada línea de producción, de sus exigencias en insumos técnicos y de la importancia del paquete tecnológico adoptado, medida por el número de sus componentes y por el grado de interdependencia entre ellos. Fue diferente, además, según los agentes económicos que introdujeron y aplicaron el cambio tecnológico y según las indicaciones productivas emanadas de los mercados. Se presentan a continuación algunos indicadores del cambio tecnológico registrados en la agricultura latinoamericana.

Tres grupos de cultivos: cereales, sacarinos y oleaginosas habrían concentrado el uso de fertilizantes (77%) y ocupan el grueso del área cosechada (72%). En orden de importancia -determinado por la magnitud de la aplicación media de fertilizantes por hectárea- se ubican caña de azúcar, soya, cítricos, bananos, hortalizas, tabaco, algodón, papa, sorgo, arroz, trigo y maíz. El empleo de pesticidas es más generalizado que el de fertilizantes; predomina el algodón, seguido por cereales, frutas, café y papa, que en conjunto absorben casi el 90% de los pesticidas empleados y ocupan el 63% del área cosechada.

El consumo regional de fertilizantes pasó de 2.6 a 6.8 millones de toneladas de NPK entre 1970 y 1980, que equivale al 10% de aumento por año. El consumo de

fertilizantes cayó en 1980 y 1983 debido tanto al incremento de los precios como a la caída de las importaciones. La relación importación/consumo que a mediados de los años setenta era del 56% bajó a 44% en 1983, debido al importante aumento de la producción regional, especialmente de abonos nitrogenados. La región es deficitaria absoluta en abonos potásicos; su coeficiente de autosuficiencia en fosfatados llega al 70% y en nitrogenados al 73%.

Entre 1970 y 1980, el consumo de pesticidas pasó de 77 a 136 millones de toneladas de ingrediente activo, que corresponde a una tasa del 5.9% de aumento por año. Los insecticidas representaron el 49% del consumo de pesticidas, los fungicidas 24% y los herbicidas el 27% restante. Crecieron con mayor intensidad los herbicidas y los insecticidas que los fungicidas. Se aplicó por hectárea de algodón -promedio regional- 4 veces más pesticidas que en frutas, café, papa y caña de azúcar, considerados independientemente; a éstos siguieron en importancia tabaco, hortalizas, sorgo, maíz, arroz y trigo. A partir de 1981 se redujo su consumo por causas similares a las de los fertilizantes.

La mecanización ha sido determinante en la expansión del área cultivada y ha contribuido a que mejoren los rendimientos. El número de tractores pasó de 615 a 880 mil entre 1970 y 1980 y se elevó a 930 en 1983. Brasil, Venezuela, México, Ecuador, Honduras y Panamá son los países que recientemente más han aumentado el número de tractores.^{14/}

El gasto en formación de capital y para operación y para operación ha estado fuertemente influido por y asociado a la adopción de innovaciones mecánicas, químicas y biológicas. El primero creció al 5% por año entre 1960 y 1980, en tanto que el segundo lo hizo al 4.1% anual.

En los años sesenta la compra de maquinaria y equipos, la construcción de edificios y la habilitación de tierras representó el 55% de la formación de capital, porcentaje que subió al 63% a comienzos de los años setenta y al 70% a final de ellos. Por lo tanto, el cambio más notorio y evidente ha consistido en el aumento de la maquinización, entendiéndose por tal la incorporación de maquinaria, equipos e instalaciones y medios de transporte, crecimiento que ha exigido la construcción de edificios apropiados y ha facilitado la realización de nuevas y más complejas mejoras territoriales y obras de regadío.

Al comienzo de los años sesenta, los gastos de operación asociados al proceso de tecnificación, tales como semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, alimentos concentrados para el ganado, vacunas y medicamentos, combustibles, lubricantes y arriendo de maquinaria representaron el 31% de los gastos totales de operación, porcentaje que subió a 37 en 1970 y a 44 en 1980. El acentuado patrón de tecnificación del proceso productivo ha estado acompañado por la reducción del gasto destinado a remunerar a la mano de obra, el que bajó del 32 al 18%, a lo largo de los veinte años considerados. Cabe destacar que la remuneración a la fuerza de trabajo creció en términos absolutos más rápidamente que durante los años sesenta, pero dada la notoria diferencia con el crecimiento alcanzado por los otros rubros dentro del gasto de operación, su participación disminuyó acentuadamente.

En los años setenta se renovó el énfasis en las inversiones conducentes a tecnificar el proceso productivo agrícola, como reacción ante tres grupos de medidas de política: i) de abaratamiento del capital a través de créditos con interés muchas veces subsidiado; rebajas preferenciales de aranceles aplicables a 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 a la producción y comercialización interna, a la exportación, al fomento de determinados cultivos considerados prioritarios para la expansión de la agroindustria y a la ampliación de la frontera agrícola.

Las inversiones en agricultura realizadas por el Estado tuvieron el propósito de inducir, orientar y facilitar la inversión privada y han influido decidida y activamente en el comportamiento y composición de la producción. Estimaciones del Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria (IFPRI) indican que aproximadamente un 10% del crecimiento de la producción agrícola latinoamericana registrado entre 1950 y 1978, se debe al efecto de los estímulos de índole diversa generados por la inversión pública agrícola.^{15/} Esta se ha concentrado coincidente y sostenidamente en obras de regadío, habilitación de suelos, mejoramiento de las instalaciones de almacenamiento y de mercadeo agrícola y en la adquisición de máquinas y equipos requeridos por los servicios de investigación y asistencia técnica. Estuvo incorporada en los programas estatales de fomento de la producción, de capacitación, investigación, extensión, de formación de cooperativas de reforma agraria y de colonización.

El mayor uso de encarecidos insumos técnicos y equipos agrícolas condujo, a su vez, a mayores necesidades de crédito. Hay evidencias de que el monto absoluto del crédito agrícola se incrementó sustancialmente. En unos países ha llegado a ser cinco veces mayor de lo que fue a comienzos de los años sesenta. En otros, el crecimiento no ha sido tan espectacular, pero por lo menos se ha duplicado. Si se examina el coeficiente que indica la relación entre el monto del crédito agrícola y el producto interno bruto agrícola, se encuentra que aquél ha venido elevándose sostenidamente; pasó de alrededor del 35% en 1965 al 40% en 1970, y superó el 60%

a fines de los años setenta. La relación entre el crédito agrícola y el crédito total fue del 13% en 1965, subió al 16% en 1970 y llegó a casi el 20% en 1980. El aumento de ambas relaciones refleja el progresivo endeudamiento y dependencia de la economía empresarial agrícola. Las repercusiones de los programas de ajuste sobre la política monetaria y el gasto fiscal determinaron que se reduzca sensiblemente el volumen del crédito agrícola oficial a partir de 1982; hay indicios de un cierto restablecimiento en 1984.

Pobreza rural

Entre 1970 y 1981 la población agrícola de América Latina aumentó en 8 millones de personas, de los cuales 5 millones lo hicieron dentro de la agricultura campesina: 4 millones que pueden ser calificados como productores y 1 millón de trabajadores sin tierras. La población directamente ligada a la agricultura campesina en 1981 se aproxima a los 70 millones de personas, algo más de la mitad de la población rural de entonces y aproximadamente un quinto de la población total regional.

La reestructuración agraria experimentada por la región --con las connotaciones indicadas en la sección anterior-- ha estado acompañada por el aumento en el número de las unidades productivas, las que aparentemente se habrían incrementado en alrededor del 35%, siendo las unidades representativas de la agricultura campesina las que más han aumentado. Dicho aumento se debe, en parte, a la subdivisión de las unidades productivas dentro de la propia agricultura campesina, en parte a la expansión de la frontera agrícola y, en parte, finalmente, a la división de unidades productivas en la economía empresarial, principalmente de remanentes hacendales. 16/

Alrededor de 14 millones de unidades productivas conforman actualmente la economía campesina latinoamericana, cálculo resultante de criterios cruzados respecto

a tamaño de la explotación y fuerza de trabajo, Ocupa casi la quinta parte de las tierras incorporadas a la agricultura regional y el 37% del área arable. Contribuye con dos quintos de la producción agregada regional para consumo interno y con un tercio a las exportaciones agrícolas latinoamericanas; en productos como maíz, frejol, papas, que son de especial importancia en la alimentación de las masas urbanas, su aporte productivo es elevado.

Los aumentos de la población agrícola y de la fuerza de trabajo han venido concentrándose progresivamente en la agricultura campesina y ejercen creciente presión sobre los recursos agrícolas que ella dispone y sobre los mercados laborales. Los ingresos percibidos fuera de la agricultura vienen elevando su participación dentro del ingreso campesino; oscila entre una y tres quintas partes de aquél, según el grado en que la fuerza de trabajo redundante se integra temporalmente a los mercados laborales urbanos y rurales.

Estimaciones sustentadas en 16 estudios de caso permiten estimar que alrededor del 60% de la población rural de América Latina vive en condiciones de pobreza -alrededor de 65 millones de personas, de los cuales unos 35 millones pueden ser considerados indigentes- frente a una cuarta parte de la población urbana -alrededor de 55 millones de personas- que viven en condiciones de pobreza. Los indicadores disponibles señalan que ni el desarrollo urbano-industrial, ni la modernización agrícola, ni la expansión productiva que le acompaña, ni los mecanismos de transferencias de bienes y servicios públicos y privados, han tenido impactos que hayan conducido a que se reduzca el número real de pobres rurales, que en muchos países estarían aumentando, 17/

Comercio exterior agrícola

Han variado levemente las características de concentración, dependencia y vulnerabilidad de las exportaciones latinoamericanas. El grueso de lo que se exporta corresponde a un grupo limitado de productos que van a un número reducido de mercados importadores con definidas necesidades estacionales, particularmente para frutas y hortalizas. Ambas situaciones atentan contra el potencial agroexportador regional e impiden reducir la vulnerabilidad resultante de las fluctuaciones en los volúmenes y precios de los productos exportados.

Los volúmenes agrícolas exportados por los países latinoamericanos aumentaron aproximadamente al 2.8% anual entre 1950 y 1970; lo hicieron al 1.7% por año entre 1970 y 1980 y al 0.9% anual entre 1979 y 1983. La fracción exportada respecto al total producido por los países latinoamericanos bajó del 18.5 al 17.0% entre 1970 y 1983. Crecieron más rápidamente las exportaciones de semillas oleaginosas, trigo, tabaco, té, frutas cítricas y manzanas.

A comienzos de los años ochenta, nueve productos -café, azúcar, soya, harinas y tortas oleaginosas, algodón, cacao, banano, carne vacuna y ganado en pie, maíz y trigo en orden de importancia- representaron el 80% de las exportaciones agrícolas. A pesar de una relativa diversificación de las ventas al exterior, el 58% de los ingresos por exportaciones provinieron de tres productos: café, azúcar y oleaginosas, incluyendo los subproductos de estas últimas. 18/

Las exportaciones siguen destinándose fundamentalmente a países desarrollados. Alrededor del 75% van a Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y otros países industrializados; 15% a los países en desarrollo y a los de economía centralmente planificada y el 10% restante constituye el comercio intrarregional que no ha mostrado progresos a pesar de los esfuerzos realizados por los distintos esquemas de integración.

La relación real de intercambio de las exportaciones latinoamericanas de productos agrícolas respecto de las importaciones de manufacturas y petróleo crudo, ha descendido sostenidamente; bajó de 87 a 64% entre 1979 y 1982, siendo 1974/76=100. En 1983, subió al 71% gracias a variaciones favorables de los precios internacionales. 19/

Los volúmenes importados por los países latinoamericanos representan alrededor del 12% del abastecimiento regional de productos agrícolas; aumentaron al 10.4% anual en los años setenta, mientras que la década anterior lo hicieron al 4.1% anual. La aceleración del ritmo de crecimiento en el decenio pasado se debió a las mayores compras de trigo, maíz, sorgo, aceites vegetales, productos lácteos, frejol y azúcar. Entre 1980 y 1983 los volúmenes importados se contrajeron con un ritmo negativo de 3.4% por año. Las repercusiones de la crisis y los programas de ajustes resultantes de las renegociaciones de la deuda externa determinaron que disminuyan las importaciones de alimentos, principalmente de arroz, maíz, frejol y papas. Han caído las compras extrarregionales de cereales y lácteos, que en la década pasada representaron en conjunto el 36 y 28% respectivamente, de las importaciones totales de alimentos en tanto que las de oleaginosas se han mantenido. Esos cambios en la composición de las importaciones de alimentos, en situación de reducidas reservas nacionales de enlace entre cosechas, afectaron el régimen alimentario y nutricional de la población, en particular, de los estratos más pobres. De otro lado, influyeron en la reactivación productiva registrada en 1984.

El comercio exterior de productos agropecuarios ha sido tradicionalmente favorable a la región; en el decenio de 1970 tuvo elevados saldos positivos gracias, sobre todo, a que crecieron extraordinariamente sus ingresos por exportación debido al alza de los precios unitarios de algunos productos exportados que tienen elevada

ponderación dentro del total. La bonanza de los precios de exportación cesó bruscamente en 1980, se deterioró en 1981 y 1982, para recuperarse relativamente en 1983.

El valor en dólares corrientes de las exportaciones agrícolas efectuadas por los países latinoamericanos pasó de 6.8 a 23.1 miles de millones entre 1969/71 y 1977/79. El valor de las importaciones aumentó de 1.7 a 6.7 miles de millones de dólares, en el mismo período. El saldo en favor de la región pasó, por lo tanto, de 5.1 a 16.4 miles de millones de dólares corrientes. En 1981 las exportaciones agrícolas alcanzaron 31.2 mil millones de dólares, los que bajaron a 27.6 en 1982 y subieron a 29.9 mil millones en 1983. Las importaciones, por su parte, alcanzaron 14.5 mil millones en 1981 y bajaron a 11.5 y a 11.8 mil millones en 1982 y 1983, respectivamente. En los años de crisis, el saldo favorable no sólo se mantuvo sino que aumentó ligeramente, debido básicamente a la contracción de las importaciones.

Cuando se examina la contribución de las exportaciones agrícolas a la disponibilidad regional de divisas, usualmente se relaciona los montos exportados por la agricultura con los montos de las importaciones de alimentos y de maquinaria e insumos para el proceso productivo agrícola. Cabe diferenciar el peso relativo de estos dos componentes de las importaciones agrícolas, dado que su destino es diverso. La agricultura como actividad económica ha venido requiriendo alrededor del 8% del valor de sus propias exportaciones, en tanto que la población latinoamericana ha venido demandando proporciones crecientes del valor de las exportaciones agrícolas para disponer de alimentos suficientes. A comienzos de los años setenta las importaciones regionales de alimentos representaron alrededor de un tercio de lo exportado por la agricultura, fracción que superó las dos quintas partes en 1980 y 1981 y que habría disminuido a partir de 1982, debido a la contracción

general de importaciones comprendidas en los programas de ajuste. Por lo tanto, desde el punto de vista estricto de los requerimientos propios de la agricultura como actividad económica, utiliza sólo 1 de cada 10 dólares que exporta en importaciones de los insumos técnicos que requiere; si se considera desde la perspectiva de su función de alimentar a la población, su contribución a la disponibilidad de divisas es de sólo 5 de cada 10 dólares exportados.

Inseguridad y dependencia alimentaria

El término seguridad alimentaria ha sido utilizado bajo diversas acepciones, siendo las más frecuentes las relativas a reservas de enlace entre cosechas, regulación de los mercados, negociaciones internacionales para llegar a acuerdos sobre determinados productos, particularmente cereales, u otras medidas destinadas a garantizar la disponibilidad material de alimentos.

El Director General de la FAO propuso ante el 8^{avo} Período de Sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial un concepto revisado sobre seguridad alimentaria mundial que fue acogido por el Consejo y la Conferencia de la FAO, por el Consejo Mundial de la Alimentación y por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Según dicho concepto: "El objetivo final de la seguridad alimentaria mundial es asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten. La seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos: asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos; y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan". 20/

Este concepto ampliado ha rebasado el ámbito de la FAO y pasado a ser patrimonio del Sistema de Naciones Unidas y debería servir de marco de referencia para el análisis que los países de la región realizan o están por realizar sobre su grado de inseguridad alimentaria, así como para el amplio frente de acciones que

deben influir en su capacidad y en la de sus poblaciones para producir y adquirir alimentos y para alcanzar la seguridad alimentaria.

Entre 1950 y 1980, la producción regional de alimentos por habitante creció al 1.0% por año, en tanto que la agrícola por habitante lo hizo al 0.7% anual. En el mismo período, el consumo aparente de alimentos por habitante creció al 1.1% por año, ritmo superior al de la producción y que ha sido posible satisfacer gracias a la contribución que las importaciones han hecho al abastecimiento. Entre 1980 y 1984 la producción regional de alimentos por habitante habría disminuido en 0.6% por año y el consumo aparente alimenticio habría crecido apenas al 0.5% anual. 21/

Un repaso somero de la situación creciente en las distintas subregiones revela que Centroamérica es la que se encuentra en peores condiciones de adecuación calórica */ ya que, con excepción de Costa Rica, los demás países tendrían coeficientes negativos. El Caribe, en general, depende altamente de las importaciones de alimentos y presenta una adecuación calórica mejor equilibrada; Cuba y Barbados tienen los índices más altos. La subregión Andina es la más heterogénea respecto a consumo alimentario y adecuación calórica; en la década pasada, Colombia y Venezuela mejoraron notablemente su disponibilidad de alimentos, en tanto que el resto de países andinos tienen índices promedios que siguen siendo inferiores a 100 y que podrían haberse deteriorado en los últimos años.

Los países del Cono Sur tienen una mejor adecuación calórica y un estado alimentario y nutricional más homogéneo; su dieta media incluye mayor consumo de proteínas animales. México y Brasil, por su parte, tienen promedios nacionales de adecuación calórica positivos de 123% y 109% respectivamente, los que ocultan desigualdades profundas entre sus regiones, las que están influidas por las dimensiones

*/ Indicador del estado alimentario y nutricional que muestra la relación existente entre el consumo aparente de calorías y las recomendaciones efectuadas al respecto, por la FAO y la OMS/OPS.

de su ámbito rural y condiciones ecológicas limitantes,

En general, los precios de los alimentos aumentaron más rápidamente que la inflación cuando el proceso inflacionario se intensificó y, por el contrario, cuando éste se atenuó los precios de los alimentos crecieron con ritmos menos acelerados. Los precios reales de los alimentos, a su vez, se elevaron en períodos de inflación más intensa. En 1980, los precios reales de los alimentos de prácticamente todos los países de la región fueron superiores a los de 1970. 22/

Los cambios ocurridos en los precios relativos debidos, entre otros factores, a las transformaciones estructurales de las economías nacionales y la consecuente expansión diferenciada de la demanda, a las repercusiones de los procesos inflacionarios y a las variaciones en los flujos de los suministros y en los precios internacionales, han encarecido en muchos países, la "canasta" media de alimentos respecto al alza registrada en el costo de vida. Ello ha generado una tendencia a que aumente la participación del gasto en alimentación dentro del gasto total familiar; ese incremento ha sido mayor en los estratos de población de ingresos bajos que comprenden al 60% de los hogares.

Dicho encarecimiento ha tenido repercusiones negativas sobre la cantidad y composición de los alimentos consumidos, las que se han traducido en deterioro de la dieta alimentaria. Los patrones de consumo de los estratos de población con ingresos bajos han disminuido en calidad y cantidad y se han hecho menos diversificados. Habrían disminuido las cantidades consumidas por persona de productos lácteos, carne bovina, leguminosas secas, hortalizas, aceites y grasas y algunos

derivados del trigo; habrían aumentado las cantidades ingeridas de huevos, carne de aves -en función de los precios relativos de carne bovina- frutas y azúcar, este último gracias al mayor consumo de bebidas gaseosas. Se han gestado así cambios en los hábitos de consumo de alimentos que podrían consolidarse. 23/

En los estratos de población de ingresos medios y altos de muchos países latinoamericanos también ha aumentado la fracción del gasto destinado a alimentación dentro del gasto total, incremento que ha estado acompañado por cambios en sus hábitos de consumo, que se han diversificado y enriquecido cualitativamente. Evidencias estadísticas muestran la evolución diferenciada de los patrones de consumo alimentario y que los estratos de población más afectados por insuficiencias alimentarias son los que gastan en alimentos más del 50% de su ingreso familiar.

La evolución de una sociedad latinoamericana predominantemente rural a otra eminentemente urbana ha estado acompañada por una clara tendencia al consumo acrecentado de alimentos procesados. La población se ha ido alejando progresivamente de las fuentes originales de producción de sus alimentos, al mismo tiempo que sus gustos y preferencias se han diversificado, en función tanto de sus ingresos como de la adopción de hábitos alimenticios más refinados. Son de consumo masivo los alimentos básicos tradicionales sometidos a algún grado de transformación agroindustrial; les siguen en importancia los alimentos en cuyo procesamiento se han introducido importantes mejoras tecnológicas y finalmente, los alimentos procesados y diferenciados por marca, cuyo consumo es inducido mediante una propaganda muy intensa y efectiva. Dicha tendencia incide fuertemente sobre el gasto en alimentos y explica, en parte, la heterogénea evolución de los patrones de consumo alimentario.

El balance comercial agrícola positivo y relativamente estable en valores corrientes induce a error respecto a cómo ha evolucionado la dependencia alimentaria

regional. Para percibirla es necesario contrastar la cadencia con que han aumentado los volúmenes producidos, exportados e importados de alimentos. Son mucho los países de la región en que se ha elevado significativamente el peso relativo de las importaciones de alimentos -especialmente de cereales, lácteos, aceites vegetales y semillas oleaginosas- respecto a la disponibilidad agregada para consumo interno.

Las causas de que aumente la dependencia alimentaria son variadas: tienen que ver, entre otros factores, con el potencial productivo y su grado de aprovechamiento; con cambios en la estructura productiva y en la composición de lo producido; con el peso relativo de las economías empresarial y campesina y su incidencia sobre el comportamiento productivo nacional; con la relación entre los precios internos e internacionales de cada producto y con el desarrollo agroindustrial alcanzado por cada país. De otro lado, debido a que año tras año se aplicaron medidas de corto plazo para enfrentar situaciones de emergencia, terminó por configurarse una política implícita de largo plazo de importaciones baratas, que incidió negativamente sobre la evolución de las producciones nacionales involucradas. En otros casos y aplicando la teoría de las ventajas comparativas, se adoptó explícitamente una política de aumento de la dependencia alimentaria, política que ha sido interrumpida o está siendo revisada en función de las consecuencias de la crisis y los correspondientes programas de ajuste.

PERSPECTIVAS

El balance de las transformaciones agrarias y de las tendencias pasadas, sin dejar de reconocer las conquistas logradas en lo productivo, es insatisfactorio y aún alarmante, por la persistencia de debilidades estructurales claves para el desarrollo, como son el subempleo, la defectuosa distribución del ingreso y la pobreza rural. Dicha insatisfacción se ha visto agravada por el fuerte impacto que sobre la agricultura ha tenido la crisis del endeudamiento externo que, a partir de 1981, sumió a la región en una severa y prolongada recesión resultante de la necesidad de corregir el monstruoso desequilibrio externo con drásticas medidas de ajuste y en muy corto plazo. Cualquier intento de efectuar exploraciones cuantitativas de las trayectorias posibles de la agricultura regional para el incierto futuro cercano, constituye un desafío que supera ampliamente al propósito de estas notas.

Los programas de ajuste adoptados por los países han incluido combinaciones diversas de políticas de reducción de gastos y de cambios en la composición de los mismos, según el carácter del desequilibrio externo. Las primeras comprenden restricciones fiscales, monetarias y de ingresos, las segundas incluyen devaluaciones, cambios en los aranceles y promoción de exportaciones. Expresión común de la crisis y de los programas de ajuste y renegociación de deudas han sido la contracción productiva, el aumento del desempleo y del subempleo, la caída del salario real, la expansión de los servicios informales, la reducción del gasto público de asignación social y las restricciones en el otorgamiento de divisas para importar bienes y servicios.

Sin desconocer que los costos de ajuste recesivo se han distribuido de modo diverso entre las distintas áreas de actividad económica y al interior de cada una de ellas, según la estructura productiva y dotación de factores de cada país y la

combinación de las políticas escogidas para eliminar el desequilibrio externo, puede afirmarse que aquél ha tenido impacto severo sobre la agricultura: deterioró su capacidad productiva y ahondó los problemas relativos a empleo, ingreso y pobreza rural.

Hasta 1981 la política agrícola predominante seguía un patrón relativamente común, cuyos componentes principales eran un paquete de instrumentos de política económica que orientaban, regulaban y estimulaban la producción, complementados por un conjunto de programas y servicios gubernamentales. El ajuste recesivo ha desarticulado la funcionalidad de los componentes de dicha política, al debilitarla seriamente o peor aún desmembrarla.

El manejo macroeconómico reciente ha repercutido de modo diferenciado sobre los agentes productivos agrícolas. Alteró el ambiente económico en que funcionaba la economía empresarial agrícola -particularmente al segmento de los grandes empresarios- con el consiguiente deterioro de su rentabilidad, resultante de costos crecientes del capital y de los insumos técnicos, cuya disponibilidad ha sido más restringida, y por el servicio de su propia abultada y encarecida deuda. Los grandes empresarios se caracterizan, por lo general, por su dinamismo productivo, y son quienes han contribuido mayormente a los incrementos anuales de la producción; cabe deducir, por lo tanto, que su contracción productiva explica básicamente el lento ritmo de aumento de la producción agrícola regional registrado en 1982 y 1983.

Los empresarios medianos y en particular los pequeños y más próximos a la economía campesina, seguramente han deprimido también su producción pero en menor grado que los grandes, debido a que por lo general recurren menos al crédito oficial y sus cosechas se articulan con las demandas del consumo urbano de alimentos procesados en expansión, de exportaciones diversificadas y de la sustitución de

importaciones, cuando ésta es estimulada. Este segmento empresarial cuya importancia productiva es variable, pero en general destacada, es el que habría permitido básicamente que el ritmo de incremento del producto bruto agrícola haya caído menos que el de otros sectores productivos de las economías nacionales.

Con base en las características y la racionalidad económica propias de la agricultura campesina, puede suponerse que ésta continuó produciendo y aportando al abastecimiento de alimentos básicos, prácticamente en consonancia con sus tendencias de largo plazo. A ello se debería que el grueso de la producción de alimentos básicos de consumo popular no haya disminuido sustancialmente, excepto en aquellos países donde la economía empresarial agrícola tiene alta participación en la producción de algunos de ellos. La contracción productiva de la economía empresarial deprimió los mercados laborales rurales, aumentando el desempleo y la pobreza rural profusamente diseminada dentro de la agricultura campesina.

La contracción del gasto público resultante del ajuste recesivo ha impactado seriamente a los programas destinados a lograr cambios en la estructura productiva y el desarrollo rural integrado, así como a los servicios públicos agrícolas, incluido el crédito oficial, dado que se han exacerbado los conflictos por los recursos fiscales y se ha ensanchado la brecha entre los volúmenes originalmente asignados y los efectivamente transferidos. Se han reducido también y drásticamente, en algunos casos, las inversiones públicas en la agricultura y el medio rural, como parte de las medidas tendientes a controlar el gasto gubernamental y a racionalizarlo en un marco de austeridad y recesión. La adopción de medidas de austeridad fiscal han estado acompañadas por fiscalización más rígida de la administración pública agrícola y por privilegiar el logro de metas financieras por encima de los resultados económicos reales de la agricultura o por sobre los objetivos sociales rurales.

En síntesis, el ajuste a la crisis del período 1981-1984 ha sido severo y costoso para la agricultura, pues afectó al producto, al empleo y a los niveles generales de vida en el campo. Bajo estas circunstancias la recuperación agrícola será tarea ardua y compleja, pero es factible; el simple hecho de que los niveles de producción sean bastante inferiores a sus tope máximos previos significa que hay capacidad productiva instalada para lograr una expansión productiva sostenida y acelerada.

Existe, además, amplia disponibilidad regional de tierras agrícolas aún no incorporadas al proceso productivo; el costo de su aprovechamiento definirá la viabilidad a mediano plazo de la expansión de la frontera agrícola. De otro lado, hay márgenes para elevar los rendimientos y la intensidad de cultivo, que están condicionados por la falta o escasez de innovaciones técnicas concebidas en respuesta a las condiciones ecológicas, económicas y sociales de las agriculturas nacionales.

Conforman el estrangulamiento crítico inmediato las dificultades y costo de los recursos financieros requeridos, la aguda escasez de divisas para importar los insumos técnicos indispensables, la contracción de la demanda interna de alimentos resultante del ajuste recesivo y las dificultades de acceso a los mercados internacionales. La libertad de maniobra de cada país respecto a estos limitantes definirá la intensidad y velocidad de la recuperación productiva agrícola y su posterior expansión.

La reciente notoria contracción del volumen importado tanto de alimentos como de insumos técnicos podría dar pie a que revierta la tendencia al aumento sostenido de la dependencia alimentaria y técnica de la agricultura latinoamericana. Las dificultades financieras que encaran los países pueden debilitar los impulsos en

ese sentido. De otro lado, cabe tener presente el marcado interés de los países desarrollados por mantener, ampliar o conseguir nuevos mercados para sus producciones exportables que chocaría con los esfuerzos nacionales por sustituir importaciones.

A partir de 1984, en varios países se incrementaron los volúmenes del crédito agrícola oficial -cuyos niveles seguramente fueron inferiores a los alcanzados en 1979/1981- especialmente del destinado a incentivar producciones exportables o sustitutivas y a mejorar la competitividad de las exportaciones. También se han restablecido los precios de sostén para productos seleccionados. Ambos hechos son expresión de que en las estrategias nacionales de recuperación se está asignando alta prelación a la agricultura por su importante contribución actual y potencial a la disponibilidad de divisas, por su trascendental función en el mejoramiento y estabilidad de los suministros internos de alimentos, por su importancia para que la agroindustria al menos retome su evolución tendencial y para que se aplaquen tensiones sociales rurales, acicateadas por la acumulación de necesidades básicas insatisfechas.

En las circunstancias que predominan en 1985 es fácil apreciar consenso sobre la urgencia e importancia de las aportaciones productivas que la agricultura debe hacer a la recuperación económica de los países. Se puede suponer que esa disposición para asegurar el logro de metas de producción superiores a las conseguidas en el pasado -que como se indicó han sido destacables- vendrá acompañada de la aplicación de mecanismos revisados y perfeccionados de la extracción y transferencia del excedente agrícola al resto de la economía. En esencia, se tratará de redefinir el papel que la agricultura debe jugar en la recuperación de los sistemas económicos nacionales.

Siendo escasos la disponibilidad de divisas y los recursos financieros, su asignación entre sectores productivos y entre los segmentos de cada uno de ellos tiene necesariamente que ser cuidadosa y selectiva. El manejo macroeconómico se orienta en el mismo sentido. Dentro de la agricultura es posible que la economía empresarial agrícola reciba trato preferencial en materia de incentivos económicos y de programas y servicios públicos, lo que en la práctica sería simplemente prolongar las tendencias pasadas. Cabe preguntarse si ese trato preferente estará acompañado de la aplicación también selectiva de mecanismos de extracción y transferencia de su excedente al proceso de acumulación global. De ocurrir así, podría entenderse como el costo que ella deberá pagar por los beneficios recibidos. Si por el contrario, esos mecanismos se aplican indiscriminadamente a toda la agricultura, se menoscabaría aún más el bienestar de las familias campesinas.

Para que ello no ocurra, la agricultura campesina no sólo debería retener sus propios excedentes sino además recibir transferencias de recursos, tanto desde los sectores no agrícolas como desde de la economía empresarial agrícola. Varios instrumentos de política macroeconómica pueden ser utilizados con ese propósito, entre los que destacan las políticas de precios, cambiaria, monetaria y de salarios. Junto con ello será indispensable asegurar su acceso a los recursos productivos -en especial a tierras, aguas, insumos e implementos- revitalizar los programas de desarrollo rural y fortalecer sus componentes relacionados con crédito preferencial, con organización y participación popular y con servicios técnicos y sociales. La mitigación y ulterior eliminación de la pobreza rural no podrá alcanzarse en plazos razonables sin acciones decisivas del Estado para lograrlo. La participación del Estado en las transformaciones y tendencias pasadas fue relevante; lo será más aún en lo que ocurra en el futuro inmediato y a más largo plazo. De su funcionamiento, decisiones y acciones dependerá no sólo el logro de un mayor dinamismo productivo agrícola sino y fundamentalmente la superación de los problemas más cruciales del agro, focalizados en la economía campesina.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1/ CEPAL, "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", en Estudios e informes de la CEPAL N°5, Santiago, septiembre de 1981.
- 2/ CEPAL/FAO, "Agricultura, alimentación y desarrollo en América Latina", División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago, septiembre de 1983.
- 3/ CEPAL/FAO, "Agricultura, alimentación...", op. cit.
- 4/ CEPAL/FAO, "Agricultura, alimentación...", op. cit.
- 5/ GOMEZ, G. y PEREZ, A: "El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana", en Revista de la CEPAL N°8, Santiago, agosto de 1979.
- 6/ CEPAL/FAO, "Tendencias y transformaciones agrarias y lineamientos de estrategia", División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago, julio de 1984.
- 7/ CEPAL/FAO, "Agricultura, alimentación...", op. cit.
- 8/ CEPAL/FAO, "Tendencias y ...", op. cit.
- 9/ URZUA, R., "Caracterización, dimensiones y evolución de la pobreza rural en América Latina", División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago, abril de 1984.
- 10/ FAO, "Informe sobre los progresos realizados en la aplicación del programa de acción de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural", documento C 83/23, Roma, septiembre de 1983.
- 11/ FAO, "Examen y análisis de la reforma y el desarrollo rural en los países en desarrollo, desde mediados de los años setenta". Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR/INF/3), Roma, julio de 1979.
- 12/ ERRAZURIZ, M. y MOLINA, S., "Revisión bibliográfica de las evaluaciones de programas de desarrollo rural en América Latina. Documento de trabajo preparado para la FAO, Santiago, enero de 1985.
- 13/ CEPAL/FAO, "Tendencias y ...", op. cit.
- 14/ LOPEZ CORDOVEZ, Luis, "Agricultura y alimentación; evolución y transformaciones más recientes en América Latina", en Revista de la CEPAL N°16, Santiago, abril de 1982.
- 15/ ELIAS, V., "Government Expenditures in Agriculture in Latin America", in IFPRI Research Report N°23, Washington D.C., May 1981.
- 16/ ORTEGA, E., "Campesinado y producción agrícola", División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago, enero de 1985.

- 17/ URZUA, R., "Caracterización, dimensiones ...", op. cit.
- 18/ CEPAL/FAO, "Tendencias y ...", op. cit.
- 19/ FAO, "El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1984", Consejo 86° Período de Sesiones, Documentos CL/86/2 y CL/86/2 sup. 1, Roma, noviembre de 1984.
- 20/ FAO, Seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, Documento LARC/84/6. 18° Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 6-15 de agosto de 1984.
- 21/ CEPAL/FAO, "Tendencias y...", op. cit.
- 22/ LOPEZ CORDOVEZ, L., "Agricultura y ...", op. cit.
- 23/ CEPAL/FAO, "Tendencias y ...", op. cit.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25

