



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PA-14

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN  
AMERICA LATINA ★

CODAI-SARH

★ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de "El desarrollo agroindustrial: problemas y perspectivas en América Latina". Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, N° 6. CODAI-SARH, México.

83-6-994

I/30623  
JL/cp



## Documentos Base del Simposio Problemas y Perspectivas del Desarrollo Agroindustrial en América Latina

### RESUMEN

Al estudiar el desarrollo socioeconómico de América Latina se concluye que es necesario proponer modelos alternativos que contribuyan al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y, dentro de éste, a un Sistema de Seguridad Alimentaria.

Para lograr un mejor análisis de este proceso se ha elaborado el Documento Base del Simposio "Problemas y Perspectivas del Desarrollo Agroindustrial en América Latina", el cual expone conclusiones generales relativas al proceso de expansión agroindustrial en el subcontinente y ofrece algunos elementos de juicio susceptibles de ser incorporados en la formulación de una nueva política de desarrollo agroindustrial.

Este documento está integrado por tres capítulos:

- I. El proceso de desarrollo agroindustrial en América Latina.  
En él se analiza cuál ha sido el desenvolvimiento de las actividades agroindustriales en América Latina.
- II. La estrategia de desarrollo agroindustrial en América Latina.  
Es preciso adoptar una estrategia que permita la verificación real, en el tiempo y en el espacio, del conjunto de acciones y recursos que en relación con la actividad deban de realizarse o asignarse.
- III. La cooperación internacional, la integración regional y el desarrollo agroindustrial.  
El estudio del desarrollo agroindustrial en América Latina remite al análisis de los determinantes del proceso de desarrollo en el contexto de la cooperación internacional.

Por último, cabe destacar que este documento trata sólo de contribuir a la definición del marco conceptual para el estudio de la agroindustria en los países latinoamericanos.

### PRESENTACION

Para la economía internacional y para el desarrollo de la sociedad contemporánea, la alimentación y los energéticos constituyen prioridades insoslayables.

En las últimas décadas el manejo internacional de la producción y comercialización agroalimentaria ha contribuido a la determinación de las crisis cíclicas de las economías de mercado y de los sistemas sociopolíticos del mundo actual. Asimismo, en este periodo surge una nueva división del mundo determinada por la hegemonía de las grandes potencias, mediante la cual se han establecido nuevas formas de poder sobre regiones tradicionalmente abastecedoras de materias primas.

En esta nueva concentración geopolítica se delimitaron no solamente países sino grandes áreas continentales generadoras de materias primas y mano de obra baratas. Aparecieron, en consecuencia, nuevas organizaciones y formas para el manejo de la producción que rebasaron las antiguas figuras de la división internacional del trabajo para dar origen a la economía transnacional.

Fue así como los grandes avances científicos y tecnológicos permitieron incrementar la productividad de los recursos agropecuarios a través del uso racional de las precipitaciones pluviales, de los fertilizantes, del equipamiento y de la genética vegetal. Sin embargo, las tecnologías de producción de alimentos han beneficiado básicamente a los países industrializados dirigentes del esquema distributivo del comercio mundial.

El problema estructural de la población se plantea, en consecuencia, en relación directa al problema estructural de la alimentación. Este último depende de los recursos naturales y energéticos del planeta, de su explotación racional, de su procesamiento y de nuevas relaciones de circulación. Ello supone que se equilibren con justicia las normas de la división internacional del trabajo, se creen nuevas fuentes de empleo y que sea equitativa la distribución global del ingreso.

Sin embargo, los fenómenos mencio-

nados evidencian la necesidad de proponer modelos alternativos que contribuyan al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y, dentro de éste, a un Sistema de Seguridad Alimentaria Mundial.

El Documento que se presenta —base analítica y conceptual del Simposio "Problemas y Perspectivas del Desarrollo Agroindustrial en América Latina"— expone conclusiones generales relativas al proceso de expansión agroindustrial en América Latina y ofrece algunos elementos de juicio susceptibles de ser incorporados en la formulación de una nueva política de desarrollo agroindustrial.

El documento está integrado por tres capítulos:

#### I. El proceso de desarrollo agroindustrial en América Latina

El desenvolvimiento de las actividades agroindustriales, su estado actual y las perspectivas de su desarrollo hacen deseable el análisis retrospectivo y la evaluación de sus posibilidades en el marco de las distintas experiencias que a nivel latinoamericano y mundial se han verificado.

A su vez, la importancia que la actividad ha cobrado, su estrecha relación con el Sector Agropecuario y Forestal, destacando la producción de alimentos, y su potencial en cuanto a generación de producto y empleo, hacen del análisis del proceso el elemento indispensable para la definición de esquemas alternativos de desarrollo que coadyuven al desenvolvimiento armónico de los países latinoamericanos.

#### II. La estrategia de desarrollo agroindustrial y la definición de los instrumentos de política

El reconocimiento del proceso de desarrollo agroindustrial en América Latina obliga, en consecuencia, a la adopción, en el marco de los intereses de cada nación, de una estrategia que permita la verificación real, en el tiempo y en el

entre los problemas que enfrenta el desarrollo industrial  
puede señalarse la desigual  
estructura que éste presenta en cada país

espacio, del conjunto de acciones y recursos que en relación con la actividad deban de realizarse o asignarse.

Esta definición, sin embargo, sólo puede implementarse si se entiende correlacionada con la instrumentación de las medidas de política económica consecuentes, que, teniendo por objeto conducir la actividad, favorezcan el desarrollo de la agroindustria dentro de las líneas que al interior de cada país se encuentran definidas.

III. *La cooperación internacional,  
la integración regional  
y el desarrollo agroindustrial*

Una concepción amplia e integral del desarrollo agroindustrial remite al análisis de las determinantes del proceso de desarrollo en el contexto de la cooperación internacional; deben esclarecerse, en consecuencia, las ventajas de la integración regional y de la cooperación internacional. Al respecto, las experiencias que se han obtenido en América Latina y en otras partes del mundo permiten validar esquemas de desarrollo a la luz de las potencialidades reales de cooperación e integración internacional.

El Comité Organizador del Simposio, al ofrecer estos Documentos Base, no pretende, evidentemente, agotar el temario objeto del evento. Por el contrario, se trata sólo de contribuir a definir el marco conceptual y la orientación de las presentaciones y deliberaciones que habrán de efectuarse durante las sesiones de trabajo.

De las reuniones de estudio y análisis que se celebren surgirán los documentos definitivos que comprenderá la Memoria del Simposio, los cuales seguramente plantearán más y mejores respuestas valideras para avanzar en la contribución de la agroindustria como factor de desarrollo.

I. **EL PROCESO DE DESARROLLO  
AGROINDUSTRIAL  
EN AMÉRICA LATINA**

1. **Introducción**

Esta sección pretende ubicar la agroindustria en el contexto del desarrollo y proceso de industrialización de las economías latinoamericanas en las últimas décadas. Analiza, además, el conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que caracteriza al modelo actual de desarrollo agroindustrial.

La importancia del tema deriva de la participación que muestra el proceso de agroindustrialización con relación al desarrollo industrial en la mayor parte de los países latinoamericanos. Dicho desarrollo se ha convertido en un elemento de capital interés para la industrialización de estos países.

El análisis parte de la hipótesis de que es el desarrollo industrial el que define la relación entre agricultura e industria y entre campo y ciudad; por lo tanto, busca señalar una periodicidad basada en la función que desempeña el sector agrícola en el esquema general de industrialización.

Entre los problemas que enfrenta el desarrollo industrial puede señalarse la desigual estructura que éste presenta en cada país, ya que en algunos se concentra la mayor parte del valor de la producción agroindustrial, mientras en otros ésta se encuentra en un nivel incipiente. Asimismo, se hace énfasis en el fenómeno de transnacionalización de la agroindustria, tratando de delinear las diferencias principales que existirían entre las empresas agroindustriales nacionales y las transnacionales. La presencia de estas últimas en el ramo agroindustrial origina tendencias a la concentración industrial, a una notable diversificación intrasectorial de las empre-

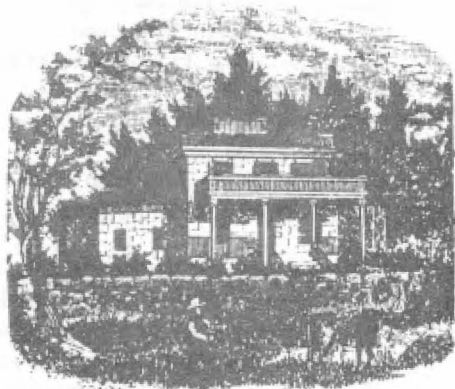
sas y, en el plano tecnológico, a una creciente integración de la producción en cada unidad productiva; se concluye que estas tendencias contribuyen, de manera decisiva, a que la agricultura se subordine a la industria. Por otro lado, esta presencia condiciona el modo de acumulación de las empresas nacionales, orillándolas a adoptar un comportamiento similar al de las transnacionales.

Como consecuencia de lo anterior, las estructuras agrícolas se manifiestan de diferentes maneras, por ejemplo: cambios en el volumen y la composición de la producción, subordinación de la agricultura a la agroindustria y polarización de las diferentes unidades productoras, en términos de una creciente forma oligopólica de los mercados.

La monetarización a que da lugar la industrialización de la agricultura resulta, por un lado, en una disminución de la producción de alimentos básicos y, por otro, en una creciente asignación de factores a los cultivos comerciales.

La presencia de las empresas transnacionales en el sector amerita considerarlas para elaborar un diagnóstico de la agroindustria. De esta manera, en el presente trabajo se analizan las características de la empresa transnacional y sus diferencias más notorias en relación con la empresa nacional; se reconoce su superioridad económica y técnica, su participación preponderante en ciertas líneas de producción y comercialización, su poder para asegurarse el abastecimiento de materia prima y, como consecuencia, la influencia que tiene sobre las tendencias del desarrollo global de la agroindustria. Además, se analizan sus estrategias de implantación, el modo de acumulación que presentan y sus efectos sobre el empleo; de esto se puede concluir que el desarrollo agroindustrial, subordinado a los intereses de las transnacionales, deriva en una disminución de la tasa de crecimiento de las fuentes de empleo.

En esta sección se valoran los efectos de la transnacionalización sobre la balanza comercial, las cuales provocan un déficit, ya que se hace necesario importar tecnología, maquinaria e, incluso, personal



## la población agrícola y rural debía ser compradora de productos manufacturados en el país para estimular la industrialización

técnico especializado; asimismo, se toman en cuenta los pagos por regalías, asistencia técnica y, de manera especial, la necesidad, no inducida directamente, de importación de alimentos básicos. Así, se destaca la orientación de la producción al patrón de consumo y a la alteración de los hábitos alimenticios impuestos por el modelo de agroindustrialización altamente transnacionalizado. También se hace mención a las funciones de la publicidad y de los "programas de ayuda alimentaria" en las modificaciones de la estructura de la producción y del consumo. Finalmente, se alude a la insuficiencia alimentaria, que cada día se convierte en uno de los mayores problemas que enfrenta la humanidad y que, en parte, es el resultado de las políticas agrarias seguidas en las últimas décadas.

### 2. Agricultura, alimentación y estrategia de agroindustrialización

La industrialización de la economía agrícola se ha transformado en un elemento de vital importancia para el desarrollo del conjunto de los países latinoamericanos. Cada vez es mayor la cantidad de productos agrícolas que se destinan a la transformación industrial y a su comercialización, en circuitos institucionalizados de distribución, bajo la forma de una gran variedad de alimentos procesados. El consumo de productos agrícolas, ya sean frescos o transformados domésticamente, disminuye y tiende a perder importancia ante la demanda industrial que está llamada a crecer sostenidamente.

En efecto, la FAO estima que para América Latina el volumen adicional de los principales productos agrícolas a procesar por la industria deberá aumentar en promedio un 70% entre 1980 y el año 2000. Este porcentaje es superior a las tasas previstas de crecimiento promedio de la agricultura. Para América Latina, en ese periodo, éstas deberán alcanzar 60% para el trigo, 64% para el arroz, 46% para los cereales secundarios y más del 100% en el caso de las oleaginosas y de las frutas y legumbres.

La integración creciente en ciertos sectores de la agricultura y la agroindustria no deja de tener efectos sobre el conjunto del aparato productivo agrícola. Aun aquellos sectores aparentemente marginales para la agroindustrialización, es decir, no subordinados o poco integrados a la cadena agroindustrial, sufren un impacto indirecto: el estancamiento o la regresión de cierta producción tradicional de subsistencia como, por ejemplo, el feijao en Brasil y el maíz en México que manifiestan estos efectos indirectos de la agroindustrialización.

Las empresas transnacionales son un elemento importante de esta evolución. En el curso de la última década su posición predominante se ha confirmado en el interior de la estructura agroindustrial de los países latinoamericanos. De este modo, la agroindustrialización y la transnacionalización se constituyen en dos rasgos característicos del desarrollo reciente de la economía agrícola y alimentaria de dichos países. Si se admite que la eficiencia de un sistema agroindustrial debe medirse ante todo por su capacidad de alimentar de manera suficiente, regular y autónoma al conjunto de la población de un país y, al mismo tiempo, de asegurar un nivel de vida aceptable para la población agrícola, se concluye que el modelo agroindustrial impuesto en América Latina no sólo está lejos de alcanzar esa meta sino que no la alcanzará en los próximos 20 años, si las tendencias registradas recientemente prevalecen.

Por su parte, los sectores agrario e industrial y su respectiva relación han sido y serán piezas claves de toda estrategia de desarrollo. El proceso de agroindustrialización, según las particularidades de cada país y de los momentos históricos, es el elemento preponderante que va a redefinir la relación entre la agricultura y la industria y también entre el campo y la ciudad.

En el último siglo pueden distinguirse tres formas de articulación de la agricultura con la industria. La primera abarca un periodo en el que hay escaso desarrollo industrial y por ello la agricultura provee

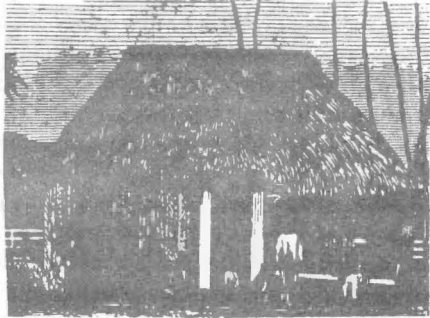
de alimentos sin transformar a una población mayoritariamente rural. A principios del siglo se desarrollan las primeras industrias alimenticias en los países del Cono Sur y en otros de gran espacio económico. Al mismo tiempo, la agricultura se orienta a la exportación en no pocos países. Las escasas inversiones extranjeras se destinan a obras de infraestructura (electricidad, transportes, puertos, etc.), pero sobre todo a la producción de materias primas para exportar a los países europeos.

El segundo periodo que se inicia aproximadamente después de la Primera Guerra Mundial, y se acentúa todavía más después de la crisis de los años 30, marca un desarrollo urbano e industrial para los países más grandes de América Latina. Como resultado de la presión que ejerce el sector urbano, la demanda por alimentos procesados aumenta y se observa una tendencia a la tecnificación de los productos agrícolas, para responder a ciertas necesidades del modelo de desarrollo de entonces, llamado de sustitución de importaciones. Dicho modelo se propuso cumplir con los siguientes objetivos:

- A. La agricultura debía producir alimentos necesarios para la fuerza de trabajo y la población urbana, así como procurar divisas extranjeras mediante la exportación de productos agrícolas.
- B. La población agrícola y rural debía ser compradora de productos manufacturados en el país para estimular la industrialización.

De hecho, la agricultura en general cumplía medianamente con el primer objetivo y escasamente con el segundo. Esto último se debió a la transferencia neta de recursos que existía entre el sector agrícola y el sector industrial, eje clave del modelo de desarrollo que se impuso. Ello desalentó, en cierta medida, el crecimiento de la producción agrícola, sobre todo la de los productores destinados al mercado interno; además, mantuvo condiciones de pobreza y explotación del sector

si el campesino se endeuda y no está asegurado  
contra malas cosechas, queda imposibilitado para subvenir  
las necesidades de consumo de él y de su familia



campesino, que se agravaron por la desequilibrada e inequitativa distribución de la tierra.

En estas circunstancias, diversos programas de reforma agraria empezaron a incrementarse a principios de los años 60; sus objetivos declarados eran corregir esas desigualdades en la propiedad y tenencia de la tierra y modernizar la agricultura para que contribuyera más en el desarrollo industrial; en realidad, el segundo de los objetivos dominó sobre el primero. En ciertos países se avanzó con la eliminación del latifundio improductivo y la modernización de unidades medianas y grandes que se escaparon de la expropiación. Pero esto, en resumen, sólo benefició a una minoría de los campesinos sin tierra o con ésta en condiciones insuficientes, ya que también la redistribución del ingreso fue limitada en su favor. Sin embargo, se constituyeron en sujetos de movilización por la tierra, lo que, en algunos países, contribuyó a la toma de conciencia política y a su incorporación creciente a la sociedad.

Otra política que tuvo auge hacia el final del periodo analizado fue la llamada "Revolución Verde", es decir, la tecnificación de la producción agrícola mediante el empleo de insumos químicos y biológicos, genéticos modernos y transformación de las técnicas de cultivo y de manejo del ganado. Estas innovaciones tecnológicas fueron aplicadas, en su mayor parte, al sector comercial de la agricultura orientada a la agroindustria y a la exportación, y han sido más exitosas en las regiones de clima templado que en las zonas tropicales. Para el pequeño productor campesino estas técnicas implicaban un riesgo eviden-

te, pues le exigían un capital considerable para adquirir los insumos que sólo podía obtener teóricamente del crédito estatal. Si el campesino se endeuda y no está asegurado contra malas cosechas, queda imposibilitado para subvenir las necesidades de consumo de él y de su familia.

Prácticamente, la "Revolución Verde" se introduce gracias a que ciertas empresas transnacionales ofrecen insumos modernos y, al mismo tiempo, a la expansión de la agroindustria local, mediante las distintas formas de subordinación de la agricultura. Así, la modernización de sectores importantes de la agricultura lleva consigo un cambio en la estructura agraria, creando fenómenos de concentración de la mejor tierra productiva, del crédito y de recursos técnicos que pueden traer, como consecuencia, en los años presentes, una transformación regresiva de la tenencia de la tierra, quizá más profunda que la realizada por las reformas agrarias de los años 60. Es decir, se opera nuevamente un proceso que concentra la tierra en pocas manos.

En un tercer periodo más reciente, la integración de la agricultura al agronegocio y la adopción del modelo de la "Revolución Verde", continúa apareciendo en varios países como una alternativa o un complemento de políticas precedentes centradas en programas de reforma agraria. Más aún si en este lapso se multiplica la presencia de filiales de firmas transnacionales, sobre todo en los años 60, cuando los mercados de los países industrializados están relativamente saturados y la competencia aumenta entre los conglomerados mundiales. Las nuevas inversiones buscan con preferencia los amplios mercados urbanos y los países con mayores posibilidades de desarrollo agrícola. También se hacen presentes empresas que distribuyen insumos y a veces los fabrican localmente, como por ejemplo los tractores y maquinarias agrícolas, fábricas de alimentos balanceados, productos químicos (plaguicidas), semillas genéticas, etc. La producción de alimentos no abarca sólo productos de primera transformación (harinas, aceites, etc.), sino que incluye alimentos dife-

renciados de mayor valor agregado que se orientan sobre todo a mercados urbanos de altos ingresos.

Con algunas excepciones, los Estados tienden, en los últimos años, a reorientar o liberar la legislación sobre las inversiones extranjeras, lo que testimonia, en el caso de la mayoría de los países del subcontinente, una decisión política de continuar y aun de intensificar la industrialización de la agricultura bajo el liderazgo de las firmas transnacionales. Pero precisamente el problema, o al menos una de sus dimensiones esenciales, se encuentra ahí: las carencias actuales ¿pueden atribuirse a la falta de estímulos suficientes por parte de las políticas estatales con respecto al modelo actual de agroindustrialización? o, al contrario, y con base en la experiencia del pasado, ¿no deberían redefinirse las estrategias de desarrollo agroindustrial y contar con los medios necesarios para aplicar una nueva política?

No parece que la agroindustrialización en sí misma deba ponerse en cuestión. En general, se admite que la integración de agricultura e industria constituye un fenómeno irreversible y que se trata además de un camino necesario para los países con déficit de productos alimenticios, afectados también por la desnutrición y la dependencia tecnológica y económica. De ahí que la brecha existente entre los objetivos buscados y los resultados obtenidos con el actual desarrollo agroindustrial no puede imputarse a un solo factor. Al contrario, la crisis del presente proviene de la acción combinada de distintas determinaciones estructurales y coyunturales de orden económico, social y político, que se expresan tanto en el plano nacional como en el internacional y cuyo peso respectivo resulta difícil establecer.

Sin embargo, los estudios que demuestran el interés de las empresas transnacionales en el proceso de agroindustrialización en América Latina, ponen igualmente en evidencia los efectos negativos asociados directa o indirectamente a su expansión. Las distorsiones introducidas o acentuadas por la presencia de estas empresas no se limitan solamente a las es-

## en las áreas rurales, la especialización de la producción y la monetarización de la economía traen consigo una baja del producto que antes era consumido por la familia campesina

estructuras agroindustriales, se extienden también al conjunto de la organización económica y social de los países implicados.

### 3. Los efectos sobre la estructura agraria

En las últimas décadas el proceso de industrialización y particularmente el desarrollo de la agroindustria influyen en el comportamiento general de la agricultura. Los cambios ocurridos en ella se manifiestan tanto en el volumen y composición de la producción como en la organización productiva de la misma. Partiendo de la afirmación general a la que se aludió en el apartado anterior, sobre el menor dinamismo del subsector agrícola y su subordinación a la agroindustria en el interior de la cadena de producción, se pueden señalar algunas tendencias adicionales características de su evolución.

Las inversiones que realiza el Estado de manera selectiva en infraestructura (regadíos, transportes, etc.) y los incentivos económicos y servicios que ofrece, con el fin de apoyar el desarrollo de ciertos productos agroindustriales o de exportación (créditos, precios, mercados protegidos, asistencia técnica, etc.), crean condiciones favorables para que se apliquen preferentemente insumos agroindustriales en las unidades productivas medianas y grandes. Así, la capacidad económica y política de estas unidades se consolida y su poder de negociación, para acumular los recursos ofrecidos por el Estado, se acrecienta considerablemente. Puede afirmarse que existe una tendencia neta a la canalización de recursos hacia unidades agrícolas comerciales que concentran la mejor tierra y, de la misma forma, puede hablarse de un estancamiento de las pequeñas unidades centradas en la producción de alimentos básicos. Como los programas de ayuda a estas últimas son en general insuficientes, las tierras se encuentran en un abandono total o parcial y los campesinos se ven obligados a emigrar a la ciudad o a buscar trabajo temporal en las unidades más grandes. Asimismo, se han reducido o incluso eliminado los sistemas de aparcería

y, en ciertas regiones de frontera, los campesinos han sido expulsados de sus tierras.

En las áreas rurales, la especialización de la producción y la monetarización de la economía traen consigo una baja del producto que antes era consumido por la familia campesina. Por consiguiente, la cantidad de tierra dedicada a la producción de alimentos básicos puede disminuir o la propia producción quedar relegada a tierras menos fértiles. Al hacerse necesaria la importación de productos que antes se producían en el país los precios de éstos suben con efectos negativos para la población.

Es conveniente señalar que existe una naturaleza selectiva que determina las regiones en las que ha de efectuarse el proceso tecnológico de la estructura productiva de la agricultura. Así, la mecanización agrícola y el uso de insumos de la "Revolución Verde" tiende a situarse geográficamente. Esta modernización selectiva de la agricultura aumenta la producción y la productividad por hombre ocupado; sin embargo, la producción de alimentos básicos tiende a bajar y la productividad a mantenerse baja. Resulta difícil establecer el balance global si los aumentos tanto de la producción agroindustrial como de las exportaciones agrícolas compensan la disminución de las cosechas de alimentos básicos y, por lo tanto, el incremento de las importaciones de los mismos. En todo caso, el subsector agrícola en conjunto se ve afectado en relación a los subsectores agroindustriales y al resto de la economía.

En la medida en que la industria se orienta a los mercados de altos ingresos y a las exportaciones, se convierte en el eje de acumulación de la economía; asimismo, ciertos sectores de la agricultura tienden a descapitalizarse y, simultáneamente, se inicia una transferencia, sobre todo vía precios agrícolas y salarios, desde el conjunto de la agricultura hacia el resto de la economía.

Hay numerosos estudios que demuestran que el intercambio entre productos agrícolas e industriales sufre un sensible deterioro que afecta a la agricultura a través de los mecanismos de mercado. Este

deterioro se acentúa en la medida en que algunas industrias conservan posiciones monopsonías u oligopsonías en varias de las cadenas agroindustriales. Por esta razón, sólo las unidades agrícolas más grandes o con mayor capital y más técnica pueden escapar de ese deterioro de los términos de intercambio entre la agricultura y el resto de la economía. Sin embargo, esto subraya los desequilibrios en la distribución de la tierra y los ingresos, además de que tiende también a presionar hacia abajo los salarios agrícolas, es decir, a acentuar la desigualdad en la sociedad rural.

### 4. La transnacionalización de la agroindustria en América Latina

Una panorámica de la agroindustria latinoamericana estaría incompleta si no hiciera referencia a un fenómeno que se ha acentuado en las últimas décadas: la transnacionalización de la agroindustria. El carácter transnacional de las actividades industriales y particularmente de la agroindustria se confirma cada día con más fuerza; las empresas transnacionales contribuyen activamente a definir este nuevo rasgo del sistema económico mundial, por lo que el análisis de estas empresas permite comprender más claramente el fenómeno económico actual.

En primer lugar, la empresa transnacional se distingue de otras agroindustrias (empresas locales o regionales, empresas cooperativas, empresas estatales, etc.) por su participación en el proceso de internacionalización del capital productivo y, consecuentemente, por su modalidad de funcionamiento a través de filiales o de co-inversiones con participación del Estado. Si consideramos el tipo de actividad o la especialización de las empresas transnacionales, pueden apreciarse dos categorías de agroindustria que tienen cierta articulación entre ellas (propiedad común y acuerdo en el mercado):

A. Industrias productoras y distribuidoras de insumos para la agricultura, la gana-

**89 de las 161 empresas transnacionales  
más grandes de alimentos y bebidas que operaban en 1976  
tenían su sede en Estados Unidos de Norteamérica**

dería y las actividades forestales.

B. Industrias procesadoras de materias primas agrícolas y distribuidoras de alimentos y de otros productos no alimenticios.

El presente documento pone énfasis en las empresas transnacionales de transformación y distribución de productos alimenticios, cuyo peso en el conjunto del producto agroindustrial es altamente significativo.

Un reciente estudio de las Naciones Unidas acerca de las 161 empresas transnacionales más grandes de alimentos y bebidas que operaban a nivel mundial en 1976, afirma que 89 de éstas tenían su

sede social en los Estados Unidos de Norteamérica, 26 en Gran Bretaña, 6 en Canadá, 14 en Japón y el resto en diversos países de Europa Occidental, en Sud-Africa, en Australia y en Argentina.

Según estudios, una muestra de las 161 empresas con ventas anuales superiores a 100 millones de dólares revela un comportamiento cuyas tendencias principales son las siguientes:

En primer lugar, una inclinación a concentrar de manera progresiva el capital por parte de un pequeño número de empresas. Las estimaciones que presenta el Cuadro No. 1 señalan que ya en 1976 las 161 firmas mencionadas producían un 32% del valor bruto de la producción mundial (excluidos los países socialistas),

estimado éste en 550 mil millones de dólares.

En segundo lugar, una tendencia a la diversificación, esencialmente intrasectorial, es decir, en el interior de la producción de alimentos bajo marca registrada pero también a veces extrasectorial, extendiéndose al control de las firmas hacia los transportes, la hotelería, la industria química, etc. La diversificación intrasectorial de los últimos años implica cierto abandono —en el interior de la cadena agroalimentaria— de las actividades de primera transformación de productos agrícolas (beneficios, fabricación de aceites, etc.) y una preferencia por los últimos eslabones de producción de alimentos diferenciados, por marcas registradas y con alto va-

CUADRO No. 1

PRINCIPALES FIRMAS AGROALIMENTARIAS: DIMENSION Y PAISES DE ORIGEN								
Países de Origen	Número de Firmas e Ingresos por ventas de productos alimentarios					Total de Firmas	Ingreso por ventas de Productos Alimentarios	
	Más de 3000 M dls. US	2-3000 M dls. US	1-2000 M dls. US	500 1000 M dls. US	300-500 M dls. US		Total M dls. US	Porcentaje del Ingreso
EE.UU.	4	9	25	29	22	89	102 077	58.6
Gran Bretaña	1*	1	12	6	6	26	33 798	19.4
Japón	—	—	3	9	2	14	10 664	6.1
Suiza	1	—	—	1	1	3	7 244	4.2
Canadá	—	—	2	3	1	6	5 421	3.1
Francia	—	—	1	5	—	6	4 829	2.8
Países Bajos	—	—	—	3	2	5	2 733	1.6
Dinamarca	—	—	—	3	—	3	2 384	1.4
R.F.A.	—	—	—	2	2	4	2 251	1.3
Sud-Africa	—	—	—	1	1	2	1 339	0.8
Australia	—	—	—	—	2	2	698	0.4
Argentina	—	—	—	1	—	1	600	0.3
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>43</b>	<b>63</b>	<b>39</b>	<b>161</b>		
Ingreso por venta de productos alimentarios	32 065	22 585	60 322	45 513	15 553		174 038	
Porcentaje del ingreso	18.4	13.0	34.7	25.0	8.9			100.0
Ingreso en el exterior (%)	41	18	24	13	15			
Porcentaje del ingreso por ventas de los países capitalistas	6	4	11	8	3		32	

\* Unilever tiene su sede en Gran Bretaña y los Países Bajos.

1. Parte del ingreso total por venta de productos alimenticios que obtiene en operaciones fuera de los países de origen, la media es de 23%.

2. La estimación del ingreso total de ventas comerciales de productos alimentarios de los países capitalistas (excepto los socialistas) es de 550 000 millones de dólares.

**este desarrollo de las empresas transnacionales trae consigo  
la penalización de la agroindustria nacional  
y sobre todo de la de las pequeñas y medianas industrias**

lor agregado (confitería, platillos preparados, alimentos congelados, etc.) y por la distribución hasta el consumidor final en cadenas de restaurantes.

Por otra parte, en el plano tecnológico se tiende a la creación de unidades productivas polivalentes de gran capacidad, que asocian diversas operaciones técnicas desde el procesamiento de la materia prima hasta la fabricación de alimentos diferenciados. Al mismo tiempo, las grandes firmas estudian nuevas técnicas alimenticias sobre la base de la separación de las materias procesadas en elementos simples para recombinarlas en alimentos sintéticos. El ejemplo más claro es la margarina que en la actualidad suplanta a la mantequilla; en un futuro podrá encontrarse carne sintética con la base de proteína vegetal. Es fácil constatar que estas tendencias contribuyen a la subordinación de la agricultura a la agroindustria y, al mismo tiempo, al control que tienen las grandes empresas en todas las fases del ciclo agroindustrial de alimentos estratégicos, en términos de rentabilidad y de demanda sostenida. Conviene destacar que en aquellos países de América Latina en que el grado de desarrollo agroindustrial es mayor, las empresas oligopólicas nacionales se comportan de una manera no muy diferente a la de las transnacionales; sin embargo, estas últimas poseen, a lo largo de la cadena agroalimentaria, un mayor grado de integración en los procesos técnicos y comerciales que las empresas nacionales de la misma clase industrial. Esto les permite abarcar un mayor número de eslabones de producción y distribución, controlar los eslabones clave para acumular capital en cada una de las cadenas en que funcionan y operar simultáneamente en diversos mercados; todo ello gracias a su poder financiero, técnico y publicitario y a su capacidad de acceder al mercado mundial; características superiores a las que presentan las grandes empresas nacionales que, en general, manifiestan una menor capacidad para diversificar su producción.

En conclusión, las grandes empresas transnacionales agroalimentarias, por su

carácter de conglomerado y su flexibilidad para diversificarse, estarán preferentemente en los países latinoamericanos más grandes, ricos y que cuenten con cierta estabilidad política.

### **5. Competencia industrial y monopolización**

La superioridad económica y técnica de las empresas transnacionales se manifiesta en su participación preponderante al elaborar ciertas líneas de productos y en su comercialización en mercados cada vez más integrados en el plano nacional. Se traduce también en una gran capacidad de acceso a las fuentes nacionales e internacionales de aprovisionamiento de materias primas. Su sistema de acumulación está basado en el uso intensivo de capital en el interior de unidades productivas grandes, pero a la vez flexibles en cuanto a la diversificación de los bienes producidos, con tasas elevadas de productividad del trabajo y con tasas de rentabilidad también elevadas; su presencia provoca, por consiguiente, transformaciones considerables en el sector en que opera. Estas empresas se constituyen en elemento dinámico para regular el modo de acumulación de los sectores en que intervienen.

Este desarrollo de las empresas transnacionales trae consigo la penalización de la agroindustria nacional y sobre todo de la de las pequeñas y medianas industrias. Este fenómeno se manifiesta en las siguientes tendencias:

**A. Integración de las capacidades productivas nacionales por las empresas transnacionales, ya sea por la compra o por la participación en las unidades preexistentes.** Según un estudio reciente de las Naciones Unidas, se trata, en efecto, de la estrategia más utilizada; dicha estrategia comporta varias ventajas para el inversionista extranjero, entre las que destacan: contar, desde el inicio, con una estructura jurídica de acogida, lo que permite, en ciertos países, hacer evidentes las leyes que reglamentan la entrada de capitales extranjeros; contar

también con instalaciones y con una experiencia comercial y administrativa ya constituidas; por último, disponer, inmediatamente, de una red de distribución local y, en ciertos casos, con marcas conocidas y fuentes de abastecimiento de materias primas ya establecidas.

**B. El cierre o la marginación de un gran número de pequeñas y medianas industrias por el peso de la competencia de las empresas grandes.**

**C. El proceso que conduce a la desaparición de muchas pequeñas y medianas industrias no ha llevado, sin embargo, a la homogeneización de las distintas subramas de la agroindustria, más bien se presenta lo contrario: cierta heterogeneización del sistema productivo.** Al mismo tiempo que se mantiene una gran diversidad de estructuras industriales, se asiste a una creciente polarización, en términos de dimensión, según el tipo de producto fabricado. Las pequeñas industrias, cada vez más vulnerables, se cantonan en los sectores menos rentables, por ejemplo, en los de primera transformación: aceite en bruto y leche pasteurizada para el consumo directo. Sucede lo contrario con las empresas transnacionales que se concentran en las clases industriales y en los eslabones de producción más dinámicos (en términos de crecimiento de las ventas) y más rentables, con las que se dedican a la fabricación de alimentos diferenciados, de relativo mayor valor agregado, destinados a las capas de ingresos más elevados de la población.

### **6. Los efectos sobre el empleo industrial**

La estrategia de implantación y el modo de acumulación de las firmas transnacionales implica, a menudo, efectos depresivos sobre las condiciones de creación y conservación del empleo agroindustrial.

La asociación o compra de unidades de producción preexistentes, efectuadas por

## las empresas transnacionales utilizan los modelos tecnológicos basados en los recursos de sus propios países para su producción en otros

las firmas extranjeras establecidas o que expanden su producción de alimentos, generalmente no contribuye a la creación de nuevos empleos.

El cierre de actividades en un gran número de pequeñas empresas agroindustriales, sometidas al peso de la competencia oligopólica, ha dado lugar a la supresión de empleo, con un ritmo más acelerado que el de absorción de mano de obra por las nuevas plantas agroalimentarias. La concentración de la producción que ejercen estas nuevas plantas y la alta composición técnica del capital, características de su funcionamiento, constituyen un elemento central para la evolución del empleo agroindustrial en América Latina. En realidad, el crecimiento del empleo en este sector se realiza con tasas anuales inferiores a las de la producción y a las del valor agregado agroindustrial.

Este débil aporte de las firmas oligopólicas al empleo resalta más si se analizan los sectores y clases industriales donde están más concentradas.

Conviene asimismo señalar que cuando las firmas transnacionales eliminan un gran número de competidores, tienden a inducir a las grandes empresas nacionales —que en algunas partes han resistido la competencia de las primeras— a adoptar su modo de acumulación. El cambio en la composición técnica del capital resultante conduce a las empresas nacionales a alinearse en las políticas de empleo propias de la empresa transnacional. Este parece ser el caso de las unidades de producción en los sectores lácteos, aceites vegetales y alimentos balanceados, en numerosos países de América Latina.

### 7. Investigación, transferencia de tecnología y aprovisionamiento de materias primas

Las empresas transnacionales, fabricantes de bienes diferenciados y bajo marca registrada, ofrecen, y es el caso más frecuente, productos en todo equivalentes a los expedidos en los países de origen.

Las filiales de transnacionales importan hacia América Latina los conoci-

tos tecnológicos, las técnicas de producción, las fórmulas y aun las máquinas y el personal técnico para orientar el conjunto de la producción. Los gastos en investigación y desarrollo (I y D) que se efectúan en los países de acogida son mínimos; la búsqueda de nuevas tecnologías y de nuevos productos se hace en el país de origen. A lo más, se persigue adaptar el paquete tecnológico a las condiciones y necesidades de los mercados locales. Generalmente las empresas transnacionales mantienen "laboratorios" en los países del área que se limitan al control de calidad de los bienes producidos o a ciertas adaptaciones de productos ya existentes al gusto local.

De hecho, la actividad importante en el campo de la investigación está concentrada en los centros de los países desarrollados bajo control directo de la casa matriz. Las nuevas tecnologías desarrolladas no se difunden, ya que la empresa se reserva el derecho a generalizar los resultados obtenidos.

Es cierto que las actividades de I y D están también concentradas entre las 10 ó 15 firmas alimentarias más importantes en el mundo, pues las no tan grandes carecen de los recursos para emprender investigaciones de largo plazo.

Un informe reciente de la OECD destaca el hecho de que los grandes conglomerados están, probablemente, al borde del descubrimiento de procedimientos revolucionarios en la fabricación de alimentos sintéticos que pudieran desplazar los naturales.

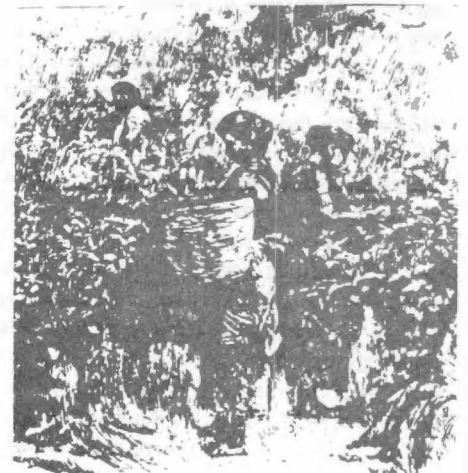
De este modo, las tecnologías desarrolladas por las empresas matrices son transferidas a las filiales en América Latina, lo cual a menudo se hace en condiciones desfavorables y onerosas. Frecuentemente los contratos de transferencia de tecnología contienen cláusulas restrictivas; una de estas cláusulas características es la que liga el aporte de tecnología al aprovisionamiento exclusivo de materia prima o de bienes intermedios por parte de la firma que vende dicha tecnología.

Las empresas transnacionales utilizan los modelos tecnológicos basados en los

recursos de sus propios países para su producción en otros; con este fin estimulan su producción local, en desmedro de otros productos, o los importan directamente. Este es el caso de las firmas que generan productos bajo marca registrada: alimentos con base en cereales, leche, cerveza, bebidas no alcohólicas, etc.

Sucede un comportamiento similar en aquellos sectores que producen bienes con poca o sin ninguna diferencia, tal como se da en los alimentos balanceados, sector en el que integran a menudo el comercio internacional, la transformación de la materia prima y la implantación de modelos de producción animal; conjunto de operaciones que constituye un "paquete tecnológico" como el de la producción avícola.

En varios países latinoamericanos no productores de soya, la expansión de la producción industrial de carne de pollo y cerdo conduce al incremento rápido de importaciones de torta de soya y de otros granos para ser transformados localmente, buscando que compitan en forma directa con la producción local y, en particular, con la de algodón y harina de pescado. Esta acción de las empresas de comercio internacional y del procesamiento está relacionada con la evolución de la agricultura, que provoca, con las consecuencias sobre la seguridad alimentaria nacional, el reemplazo de productos agrícolas básicos por aquellos agroindustriales.



otro mecanismo que modifica los hábitos de consumo alimentario es consecuencia de los programas de "ayuda alimentaria" promovidos por los países occidentales más avanzados

**8. Los efectos sobre la economía global: balanza comercial**

El modelo de desarrollo agroindustrial, cuyo agente dinámico son las empresas transnacionales, genera necesidades de importación que pesan onerosamente sobre la balanza comercial de la mayoría de los países latinoamericanos.

Estas importaciones —como se vio más arriba— consisten, principalmente, en volúmenes crecientes de alimentos y de materias primas destinadas al consumo masivo de la población, ya que interesan, de forma singular, a los sectores de más bajos ingresos. Pero la expansión del agronegocio y, en particular, de las empresas procesadoras de alimentos diferenciados, se traduce igualmente en un gasto de recursos que podría beneficiar de otra manera a las economías nacionales.

En primer lugar, la mayor parte de las filiales extranjeras importa bienes de capital de los países industrializados. La magnitud de los recursos así comprometidos puede valorarse, si se examinan los requerimientos de capital, para instalar unidades industriales en algunas ramas de la agroindustria. Estos se estiman en 2.5 millones de dólares para los productos congelados, 3.5 millones para las unidades de producción de derivados lácteos, 24.7 millones para las unidades de molinería, 16.9 millones para las aceiteras y 42.9 millones para las refinerías de azúcar.

En segundo lugar, es necesario considerar que la instalación de nuevas plantas industriales implica pagos anuales por concepto de regalías y asistencia técnica, a lo que se agrega la repatriación de ganancias hacia el país de origen de la firma, cuando se trata de una inversión extranjera.

Cuando la repartición de beneficios y dividendos es objeto de un control más o menos liberal por parte de diferentes países, las firmas pueden acudir al mecanismo, tantas veces denunciado, del "precio de transferencia", que consiste en la exportación encubierta de ganancias de las filiales; cabe señalar que es la empresa matriz la que decide a qué país destinará

sus ganancias para fines fiscales, dónde mantendrá sus fondos de capital variable, dónde reinvertirá las ganancias, etc. Este mecanismo es fácilmente utilizado tanto por firmas comprometidas en la importación-exportación como por aquellas que practican una integración completa del ciclo agroindustrial, desde la producción hasta la distribución de productos transformados para el consumo final.

La práctica de los "precios de transferencia" parece ser tanto más común cuanto que una parte importante de los intercambios comerciales internacionales está constituida por transacciones entre filiales de una misma firma. Por ejemplo, 77% de las exportaciones de alimentos efectuados por empresas transnacionales son transacciones efectuadas al interior de las mismas.

**9. Cambios en el patrón de consumo alimentario**

En América Latina la implantación del modelo agroindustrial transnacional influye considerablemente no sólo en la orientación de la producción, sino también en el patrón de consumo alimenticio. Como este fenómeno se desarrolla en las ciudades y en el campo, provoca un cambio en el tipo de los alimentos consumidos. El desplazamiento de cultivos alimentarios en las unidades de producción que antes se autoabastecían y su reemplazo por productos destinados a las compañías transnacionales agroindustriales, o para la exportación, conlleva al abandono de dietas tradicionales.

Otro mecanismo que modifica los hábitos de consumo alimentario es consecuencia de los programas de "ayuda alimentaria" promovidos por los países occidentales más avanzados. Las importaciones a título de ayuda han influido fuertemente en el modelo de consumo alimentario, en particular en algunos sectores de las poblaciones urbanas.

Los medios de publicidad son también factores que promueven el consumo de alimentos de las empresas transnacionales, cuyo valor nutritivo con relación al precio

es muy desfavorable. Su influencia provoca "necesidades" de consumo de alimentos procesados, considerados símbolo de status social y de integración al mercado, pese a que los alimentos promovidos sean de bajo valor nutritivo y de alto precio.

**10. Resumen y conclusiones**

Este documento es un esfuerzo por demostrar empíricamente que el flujo de inversiones hacia el subsector agroindustrial en América Latina ha sido considerable en las últimas décadas, tendiendo a aumentar en los países industrializados en un periodo de recesión económica y de alza relativa de los precios agrícolas mundiales. Gran parte de estas inversiones son de origen extranjero; las atraen las tasas de beneficio relativamente más altas que en el resto de los países capitalistas. El Cuadro No. 2 lo ilustra en forma comparativa para las inversiones norteamericanas en América Latina y el resto del mundo desarrollado.

La mayor parte de estas inversiones se destina a elaboración de alimentos diferenciados y se dirige a los mercados de altos ingresos y no a la producción de alimentos básicos. Este fenómeno, aparte de acompañar una modernización y una capitalización del sector de la agricultura, se orienta a la producción de materias primas agroindustriales (tanto para el mercado nacional como el internacional). Las políticas agrarias de los Estados Latinoamericanos —salvo excepciones— tienden a favorecer esta transformación de la agricultura y de la agroindustria, aunque impliquen una expansión sensible de la agricultura comercial y, simultáneamente, un estancamiento de aquella dedicada a la producción de alimentos de base. Tiende, además, a imponer un modelo de consumo, copiado de los países desarrollados, y uno global o sistema de producción y distribución de alimentos diferenciados, que requiere una considerable concentración industrial y un abundante empleo de energía en una época de escasez de petróleo.

se propone la acción comprometida del Estado  
con los productores de la materia prima  
y en general con los trabajadores del campo

CUADRO No. 2

TASAS DE GANANCIA DE INVERSIONES NORTEAMERICANAS  
EN LA AGROINDUSTRIA ALIMENTARIA  
(6 países de América Latina y países del CAD)

6 países de América Latina: <sup>1</sup>			
—Alimentos <sup>2</sup>	10.0	13.7	17.7
—No Alimentos	10.3	10.8	8.7
—Total Industrial	*	*	*
Países capitalistas desarrollados: <sup>3</sup>			
—Alimentos	12.4	12.9	12.7
—No Alimentos	8.6	13.1	11.3
—Total Industrial	8.9	13.1	11.3

\* No se incluye.

<sup>1</sup> 6 países de América Latina: Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú y Venezuela.

<sup>2</sup> Alimentos: Productos de molinería y sus derivados, bebidas no alcohólicas y otros alimentos (incluye mezclas).

<sup>3</sup> Países capitalistas desarrollados: Canadá, Europa Occidental, Japón, Nueva Zelanda y África.

FUENTE: Arroyo et alii. *Transnacionales et agricultura en Amerique Latine*. No. 1, París, janv. mars 1980, p. 58 sobre la base de Survey of Current Business, varios números, Washington, D. C.

## II. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL Y LA DEFINICION DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA

### 1. Introducción

En el capítulo anterior se concluyó, entre otras cosas, que la insuficiencia alimentaria que padece un importante número de países del mundo es el resultado de las políticas —principalmente agrarias— seguidas en las últimas décadas. En esta sección se analizarán dichas políticas, haciendo énfasis en los efectos específicos que ellas producen.

En primer lugar, la seguridad alimentaria nacional se ve seriamente afectada por el modelo de agroindustrialización imperante. Esto se relaciona con la política que tiende a favorecer la producción para mercados elitistas o para exportación y que desestimula la producción de alimen-

tos básicos de consumo interno, ya que su baja tasa de ganancias no resulta atractiva para las empresas transnacionales y tampoco para los oligopolios nacionales.

La estrategia de industrialización que se ha seguido hasta ahora ha logrado que sea el capital transnacional el que predomine en las ramas más dinámicas de la industria; que se produzca una polarización estructural de las economías, un estrechamiento de la demanda efectiva y el estrangulamiento en la balanza de pagos.

Del balance de resultados de la política económica basada en la sustitución de importaciones, se deduce que ésta favoreció el establecimiento de compañías extranjeras al articular las economías nacionales a la economía mundial y al comercio internacional. Con esto se ha llegado a la eliminación paulatina de industrias nacionales pequeñas y medianas y a una mayor dependencia en materia de tecnología y de financiamiento externo.

Para corregir las tendencias actuales del crecimiento económico se propone que los objetivos básicos comprendan: la distribución más justa de los beneficios del crecimiento, la elevación de dicho crecimiento económico, la búsqueda de mecanismos de defensa contra la inestabilidad e incertidumbre que se presentan a nivel mundial y, finalmente, la generación de empleos y la satisfacción de los mínimos de bienestar.

En la primera parte de esta sección se resalta la necesidad de diseñar una estrategia alterna que contrarreste los efectos negativos de las políticas seguidas hasta ahora y que reoriente la actividad agroindustrial y la agricultura misma. Se sugiere modificar las bases estructurales de la economía y sus mecanismos distribuidores, estableciendo un sistema de planeación que concierte la participación de los sectores involucrados. Se propone, como elemento central de dicha estrategia, la acción comprometida del Estado con los productores de la materia prima y en general con los trabajadores del campo. Además subraya la importancia tanto del régimen de propiedad de los recursos naturales, considerado elemento prioritario en la estrategia, como del fortalecimiento de la agroindustria campesina; por este motivo se aconseja apoyar las formas colectivas de organización social para el trabajo.

Con el fin de impulsar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, conseguir la elevación del número de fuentes de empleo productivo, la estrategia propuesta busca, por un lado, que sean los productores de materia prima quienes la transformen y, por otro, que se promueva la ampliación de la infraestructura hacia ramas estratégicas racionalizándose su empleo. Además de reconocer que la industrialización de la agricultura es una tendencia inevitable, debe aceptarse que tiene algunos efectos positivos, como es el de estimular la industria de bienes de capital, el aumento en el suministro de alimentos y las posibilidades de exportación de sus productos. Para que la agroindustria cumpla con estos papeles, se sugiere elaborar un modelo de planeación que compren-

**la tendencia al aumento de las importaciones  
de cereales, de otros granos y de lácteos  
parece ser una constante en casi todos estos países**

da los diferentes productos o sectores que se consideren de alto valor estratégico como un conjunto de sistemas integrados y relacionados con la transformación de productos agropecuarios y forestales.

De esta manera la estrategia señalada requiere una mayor intervención del Estado en las actividades agroindustriales y un trato diferenciado para cada tipo de empresa que participe en actividades productivas.

En la segunda parte de esta sección se analizan los elementos que debe considerar una política alternativa de desarrollo, haciendo hincapié en la necesidad de formular planes de desarrollo agroindustrial que impulsen y normen el crecimiento deseado, y que sean congruentes con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de la población. En la parte final se estudian los principales mecanismos de política instrumental que permiten dar viabilidad a la estrategia propuesta; para ello se consideran varios instrumentos de política para llevar a su efecto las propuestas anteriores.

## **2. La política de desarrollo y sus repercusiones**

En el periodo actual de recesión económica y de alza relativa de los precios agropecuarios mundiales, el flujo de inversiones extranjeras (y nacionales) hacia la agroindustria de alimentos en los países latinoamericanos es considerable, debido a las mayores tasas de ganancias logradas en esta rama industrial. Gran parte de estas inversiones no se dirigen a la producción de alimentos básicos, sino sobre todo a aquéllos destinados a los mercados de altos ingresos o a la exportación. Este proceso se acompaña de una modernización y capitalización de la agricultura, destinada a surtir de materias primas a la agroindustria de transformación y también al mercado mundial y, a la vez, de un estancamiento de la pequeña agricultura campesina.

Por lo regular, las políticas agrarias de los Estados nacionales tienden a favorecer esta transformación de la agricultura y la agroindustria, lo que implica, simultánea-

mente y como tendencia general, una modernización considerable de la gran agricultura comercial y el estancamiento de aquella orientada a la producción de alimentos básicos. La primera puede además expandirse a tierras ocupadas anteriormente por la segunda y disminuir el área cultivada con alimentos básicos.

Este modelo de desarrollo agrícola y agroindustrial genera cuatro tipos de efectos económicos que intervienen desfavorablemente en la disponibilidad de alimentos básicos y en la economía del país:

- A. No es aventurado afirmar que el aumento de la producción de alimentos procesados y diferenciados por agroindustrias integradas al sistema agroalimentario internacional puede provocar, indirectamente, la caída de la producción de alimentos de consumo popular y, por ende, aumentar las importaciones de estos últimos con consecuencias negativas en la balanza de pagos.
- B. Este aumento de la producción de alimentos procesados acrecienta la necesidad de importar insumos agrícolas para la agricultura que está orientada a la producción industrial o a la exportación, con los mismos efectos sobre la balanza de pagos.
- C. En la medida en que se desarrolla la agroindustria aumentan tanto la importación de materias primas agrícolas no producidas en el país como la de equipos industriales para fabricar alimentos. A esto hay que agregar otros rubros como pago de regalías, patentes y servicios tecnológicos.
- D. Asimismo, crece la importación de petróleo y sus derivados, pues el modelo de agricultura y de agroindustria —arriba descrito— tiende a hacer un uso intensivo de energía que afecta a los países no productores de petróleo.
- E. Se impone, además, un modelo o patrón de consumo alimentario calcado de los países industrializados, debido a la conformación de un sistema de producción y distribución de alimentos transformados y diferenciados, cada vez más

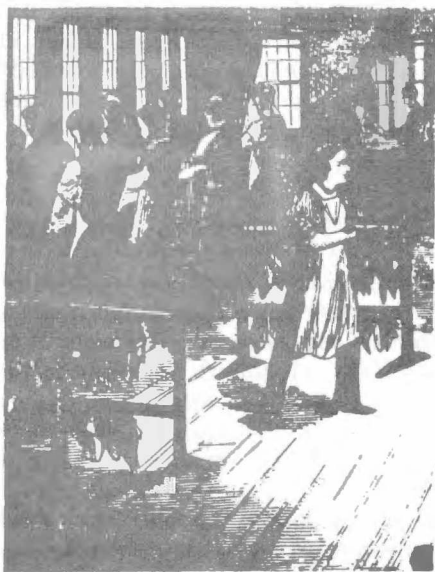
concentrado, no sólo en las áreas urbanas sino en ciertas regiones rurales. El resultado en el aspecto nutritivo puede ser negativo para la población de bajos ingresos, sin capacidad solvente de demanda.

Los efectos económicos señalados permiten concluir que, en general, el proceso de agroindustrialización unido a los oligopolios nacionales y extranjeros y a ciertas políticas estatales y de organismos internacionales, contribuye a reducir significativamente la seguridad alimentaria nacional, es decir, se registra un descenso de la producción de alimentos básicos y un concomitante aumento de las importaciones de los mismos. La falta de seguridad alimentaria es dramática en varios países de América Latina; la tendencia al aumento de las importaciones de cereales, de otros granos y de lácteos parece ser una constante en casi todos estos países, aun cuando en ellos la producción de alimentos transformados y las exportaciones agropecuarias estén en relativo aumento, tanto en términos absolutos como de productividad.

Una política agropecuaria y agroindustrial guiada por los precios internacionales de los productos primarios y orientada al mercado interno suntuario o al externo, desestimula la producción de alimentos básicos de consumo interno —enclón en el que generalmente las empresas transnacionales y los oligopolios nacionales no participan, pues prefieren los alimentos diferenciados con alto valor agregado— por las bajas tasas de ganancias que reducen. Dichos alimentos básicos son producidos en buena medida por el pequeño productor campesino y por la pequeña y mediana agroindustria y no por el sector capitalista de la agricultura.

Ante el déficit creciente, los gobiernos se ven obligados a importar dichos alimentos. Mientras los precios de estos productos se mantengan por debajo de los costos internos de producción, la eficiencia económica aparentemente exigiría continuar importándolos y, a su vez, producir en el interior aquellas materias primas agrícola-

## la estrategia de industrialización predominante seguida hasta ahora está orientada principalmente hacia los mercados internos de altos ingresos



las de exportación para las cuales habría ventajas naturales frente a otros países. Sin embargo, nada asegura que los precios de los productos básicos no fluctúen en el mercado internacional, puesto que éste es muy sensible a las bajas de producción acaecidas con cierta frecuencia en grandes países consumidores de granos.

Si un país, sobre la base del modelo de ventajas comparativas, modifica la estructura productiva de la agricultura y la agroindustria, abandonando en un porcentaje elevado el cultivo y la producción de alimentos básicos, puede verse en serias dificultades comerciales y de balanza de pagos, al tener que importar alimentos a precios que fácilmente pueden duplicarse y aun triplicarse (esto último sucedió con los cereales en 1973-1974). Dicho país podría verse en la obligación de tomar decisiones económicas y políticas que, en otras circunstancias, no habría tomado para garantizar así el suministro de los granos requeridos. Hoy, un solo país controla entre el 60 y 80% de las exportaciones mundiales de cereales (excluido el arroz) y cinco grandes transnacionales controlan alrededor del 90% del comercio mundial de los mismos.

Es evidente que lo anterior no sólo agrava los problemas de dependencia eco-

nómica y de inestabilidad política interna, sino también redundante, negativamente, en las capas más desfavorecidas de la población que todavía consumen, en proporción alta, alimentos básicos sin mayor procesamiento. En consecuencia, mientras más escasos sean éstos y más altos sus precios, mayor será la proporción de la población que estará sometida a la desnutrición y al hambre.

### 3. Estrategias alternativas de industrialización y de desarrollo

Está claro que hay necesidad de reorientar el desarrollo agrícola y agroindustrial y esto supone, en la práctica, un cambio en la estrategia de industrialización. Esta última se someterá a la restricción de asegurar una autosuficiencia alimentaria nacional, para de esta manera satisfacer las necesidades básicas en bienes y servicios de la mayoría de la población.

El diagnóstico del proceso de industrialización en América Latina indica que, pese al desarrollo de la estructura y capacidad industriales, en varios países se está aún lejos de alcanzar los ritmos requeridos para lograr, por ejemplo, las metas que fijó la Declaración de Lima de 1975 (ONUDI) para el año 2000. Dichas metas persiguen el aumento de la participación de los países del Tercer Mundo en el producto industrial del 7% de entonces al 25% para fines del siglo. Esto significa que en cada país la industria manufacturera debería aportar entre 30 y 40% al Producto Nacional, como sucede actualmente en los países capitalistas industrializados, sin embargo, esto no se está logrando en el conjunto de América Latina.

Más aún, la estrategia de industrialización predominante seguida hasta ahora está orientada principalmente hacia los mercados internos de altos ingresos (bienes durables, "suntuarios" con respecto a la mayoría de la población) sin poder avanzar de manera significativa en la producción de bienes de capital, ni tampoco competir en el mercado mundial mediante la exportación de productos manufacturados a los países industrializados. De

hecho, la estrategia mencionada ha logrado un control extendido del capital transnacional en las ramas más dinámicas de la industria, con el consiguiente desplazamiento del mercado de empresas pequeñas y medianas del capital nacional que operaban en esas ramas. En los países de mayor crecimiento industrial sólo algunas empresas nacionales (privadas o estatales) logran compartir, oligopólicamente, con filiales transnacionales el mercado de productos provenientes de ramas dinámicas. Es decir, de aquellas de crecimiento más acelerado que el promedio de todas las ramas y con tasas de ganancias por lo regular más elevadas.

Este modelo de desarrollo, cuyo eje de acumulación fue en los años 60 la industria de bienes durables, exigió, para continuar la acumulación durante el siguiente decenio, el uso de mecanismos como las drásticas y regresivas políticas de salarios y de ingresos. Sus consecuencias económicas fueron: una polarización estructural de las economías —agricultura e industrias modernas, relativamente dinámicas, orientadas al mercado interno y a las exportaciones y polo tradicional estancado, con dirección al mercado interno de bajos ingresos—, un estrechamiento de la demanda efectiva a causa de la redistribución regresiva de ingresos y un estrangulamiento de la balanza de pagos debido a una mayor importación de bienes de capital y agrícolas —como se vio más arriba— y al pago de dividendos, regalías y servicios tecnológicos. Esto exige el contrato de préstamos externos que en los últimos años provienen principalmente de la banca transnacional, como lo atestigua la deuda externa creciente de los países latinoamericanos.

En esta estrategia existe una contradicción estructural: se encuentra orientada a un mercado interno (el de altos ingresos y de saturación rápida) que, al estar financiado por el capital internacional, desarrolla una incapacidad estructural para devolver a la circulación internacional del capital financiero la parte que corresponde al excedente del país. Se crea, por lo tanto, en el círculo vicioso de que, para continuar

**se debe proveer a la población de empleo  
y mínimos de bienestar atendiendo fundamentalmente  
las necesidades de alimentación,  
educación, salud y vivienda**

el crecimiento económico, se debe aumentar aún más el endeudamiento externo.

En el pasado el Estado había intervenido en el campo económico para acelerar la sustitución de importaciones mediante políticas de precios, crediticias, fiscales y arancelarias que favorecían al sector industrial, deteriorando el desarrollo agrícola y estancando la producción de alimentos básicos. Hoy todavía pondera ese crecimiento industrial que favorece, en general, la entrada de empresas extranjeras que se concentran y que controlan la producción selectiva de bienes de consumo, pero trata de estimular las llamadas exportaciones no tradicionales para saldar el déficit de la balanza de pagos. Esto último exige la supresión de obstáculos y la reducción de tarifas aduaneras para articular más estrechamente la economía nacional al comercio internacional que, al parecer, es la única vía posible para mantener el crecimiento industrial, aunque probablemente la más dependiente en términos de tecnología y sobre todo del financiamiento externo. Sin embargo, esta política abierta al comercio internacional y contraria al proteccionismo anterior, puede conducir a la eliminación masiva de industrias nacionales, medianas y grandes, que ahora son incapaces de competir con las extranjeras —dada la importación libre de productos manufacturados extranjeros a precios más bajos en cuanto a costo de producción— en una gran parte de las ramas industriales.

La superación de esta contienda entre libre comercio y proteccionismo tiene, sin duda, gran importancia para establecer en los años 80 estrategias alternas de industrialización con seguridad alimentaria.

Para corregir las tendencias actuales del crecimiento económico se necesita una distribución más adecuada de los beneficios que éste trae consigo, ya que aún es ajeno a la justicia social y continúa entorpeciendo gravemente la democratización de la región; con la misma finalidad se debe promover que el crecimiento económico sea alto, sostenido y eficiente; es además necesario idear mecanismos de defensa contra la inestabilidad y la incer-

tidumbre propias de la crisis actual por la que atraviesa la economía mundial, para así reducir los efectos negativos de la vulnerabilidad y dependencia, características de las economías latinoamericanas; por último, se debe proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar atendiendo fundamentalmente las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Es probable que estos cuatro objetivos, difíciles de cumplir y de tornarlos compatibles entre sí encuentren un medio eficaz para realizarse en un desarrollo más vigoroso de la agricultura y la agroindustria.

Lo esencial parece ser una estrategia capaz de lograr, simultáneamente, una acumulación sostenida del capital, con el fin de ampliar la capacidad productiva de la economía, y una acción común del Estado y del sector privado para completar y corregir el papel del mercado en la asignación de bienes y servicios consumidos por las capas más pobres de la sociedad.

La modificación de las bases estructurales de la economía y sus mecanismos distribuidores supone la concurrencia de diversos sectores económicos en el diseño de una estrategia que parte de los intereses de cada sector involucrado. Esto implica el establecimiento de un sistema de planeación que concierte la participación de todos los factores necesarios para lograr los cambios a que se aspira.

En sectores como la agricultura es necesario modificar su composición actual y reorientar su producción. Un cambio de tal magnitud deberá tomar en cuenta el peligro que implica un efecto contraproducente; por ello, es imprescindible crear las condiciones sociales y políticas apropiadas para que las modificaciones inducidas no provoquen desequilibrios en el aparato productivo. Esto significa una acción comprometida del Estado con los productores de la materia prima, con quienes le adicionan valor o con quienes prestan el servicio necesario para que el producto llegue al consumidor. La presencia organizada y consciente de campesinos y asalariados involucrados en la producción

agroindustrial y la realización de un esfuerzo de planeación son prerequisites para sustentar los cambios.

Un crecimiento económico acelerado, capaz de desarrollar la estructura productiva nacional, y una política más equitativa de distribución de los ingresos, conducirían a un aumento y a cambios en la composición de la demanda nacional, en favor de bienes esenciales consumidos por la mayoría de la población; esto a su vez estimularía el crecimiento industrial. Esto es, un crecimiento rápido y continuo ayudaría a hacer más viable la política de una estrategia de desarrollo, decidida a extirpar la pobreza extrema y a mejorar la equidad en la distribución.

No se deben olvidar las condiciones favorables que hay en América Latina para implantar tal estrategia: la disponibilidad de recursos naturales, la calificación de la mano de obra, el proceso de industrialización ya iniciado y que avanza hasta producir bienes de capital y, en algunos países, la dimensión adecuada del mercado interno.

La concepción y aplicación de un conjunto coherente de políticas de crecimiento, capaces de sacar provecho del potencial existente, deben considerar con todo algunas restricciones. Estas políticas no podrán realizarse sin considerar el desarrollo agrícola y agroindustrial como un elemento importante de la estrategia que ayudaría a terminar con la carencia actual de alimentos básicos; situación que se agravará porque la población no deja de crecer. Asimismo, la industrialización acelerada de la agricultura sirve de estímulo a una industria de bienes de capital y a la vez crea nuevos mercados para los productos manufacturados. Para eliminar estos problemas tendrían que tomarse en cuenta los efectos negativos de una transnacionalización indiscriminada de la industria de alimentos. Una vez garantizada la seguridad alimentaria en un grado razonable, podría seguir contribuyendo en el aumento de las exportaciones, con el fin de asegurar el ritmo de crecimiento económico que se necesita. Esta contribución está al alcance tanto de países

es en el caso del sector de los pequeños productores agrícolas donde varios países pueden romper el círculo vicioso del hambre

con dimensiones económicas limitadas como de aquellos más vastos y desarrollados en la región.

Por lo que corresponde a la creciente dependencia externa de las economías regionales, la experiencia de los últimos años muestra que la vía seguida de un desarrollo más articulado a la economía mundial, si bien puede ser positiva sectorialmente, trae consigo riesgos considerables, sobre todo en lo que respecta al endeudamiento externo creciente de la región y a la dependencia del capital transnacional. Además, las fluctuaciones indeseables de la economía mundial infligen inestabilidad peligrosa a las economías latinoamericanas. Una inserción más activa de los países de la región en los asuntos mundiales debería ser promovida por los Estados en consonancia con el desarrollo nacional y regional; éstos no pueden desconocer el papel que juegan las fuerzas del mercado, pero deben, al mismo tiempo, fortalecer la capacidad de defensa de América Latina en el seno de la coyuntura internacional. Las medidas a tomar están relacionadas con un proceso activo de diversificación de las exportaciones sin comprometer la autosuficiencia nacional con la aplicación de políticas de regulación interna frente a la evolución de la economía mundial y, finalmente, con la definición de políticas capaces de someter las empresas transnacionales a los intereses nacionales.

#### 4. Políticas alternativas agrícolas e industriales alimentarias

Una política alternativa de desarrollo agrícola y agroindustrial que se preocupe por una razonable seguridad alimentaria, en lo que respecta a alimentos básicos y a la satisfacción de la necesidad nutricional para la mayoría de la población, debería contemplar, al menos, los siguientes elementos:

A. Subordinar los criterios de eficiencia económica a la satisfacción de primeras necesidades en términos de alimentación. Esto supone una autosuficiencia

nacional de alimentos básicos que proteja a los diferentes países de las fluctuaciones de los mercados internacionales y de las posibles presiones políticas de los países abastecedores. Para lograrla deberá estudiarse la asignación de recursos de tierra, crédito y tecnología que asegure un nivel de producción compatible con la seguridad alimentaria del país.

Sin embargo, esto plantea un problema al menos en dos aspectos: en primer lugar, las tierras adecuadas por su localización y fertilidad para la producción de alimentos básicos, pueden ser las mismas que necesitan los productos con ventajas comparativas en el mercado internacional. Hay excepciones notables cuando ciertos productos (forestales) no requieren aquella tierra agrícola propia para cultivos de alimentos básicos (granos), pero en otros casos ciertamente existe una competencia entre éstos y los productos agroindustriales o de exportación (trigo y maíz versus sorgo, soya o frutas, legumbres y carnes de exportación). En segundo lugar, los costos internos de producción pueden ser superiores a los internacionales vigentes; esto es aún más cierto cuando las tierras aptas para la producción de granos básicos están en manos de pequeños productores cuya productividad por hombre, y no necesariamente por hectárea —debido a la falta de capital, tecnología y crédito—, es notablemente más baja que la de las agriculturas avanzadas.

B. Es en el caso del sector de los pequeños productores agrícolas donde varios países pueden romper el círculo vicioso del hambre. Si las actuales políticas de crédito, de asistencia técnica, de precios y de comercialización, que en general favorecen a la gran agricultura comercial, no se modifican para beneficiar en forma preferencial al pequeño agricultor, no habrá salida en el futuro para el problema del hambre, el desempleo y la pobreza, sobre todo en aquellos países con alto porcentaje de población rural y formas campesinas



de producción. Peor aún, será mayor la dependencia externa en algo que es vital: la alimentación.

C. La base de esta política es el aumento de la productividad y de la producción del sector campesino, no el de una mera asignación humanitaria de subsidios a los pequeños productores. Dicho aumento de la productividad debe lograrse haciendo uso de una política tecnológica que no incida fuertemente en el desempleo. Se procurará la asignación de subsidios diferenciados al pequeño productor vía abastecimiento de insumos y prestación de crédito, asistencia técnica y servicios de comercialización. El objetivo, en el mediano plazo, sería el incremento de la productividad por hombre empleado en este sector.

Al mejorar los servicios de almacenamiento, transporte y distribución, los resultados podrían obtenerse a corto plazo y así se elevaría en menos tiempo la productividad del aprovisionamiento de alimentos básicos.

D. Para que esta política tenga éxito deberá contar, por un lado, con el apoyo decidido del Estado y, por otro, con la participación de los mismos interesados. La experiencia demuestra que los pequeños productores pueden organizarse bajo formas cooperativas. Existen muchos ejemplos de agriculturas de elevada productividad con base en pequeñas explotaciones asociadas en organizaciones cooperativas y colectivas.

**la delimitación de unidades agropecuarias  
permitirá el fortalecimiento de la acción del Estado,  
al convertirlas en promotores de la producción  
de alimentos**

E. Esta política sin duda tiene implicaciones sobre la economía general. Dejando para más adelante el impacto sobre la industria en su conjunto, se insiste aquí en la evaluación del impacto actual y futuro en los subsidios a la agricultura. Es decir, se debe determinar el balance entre subsidios que permiten la producción de alimentos básicos y sumas ahorradas en importaciones de los mismos. Asimismo, tendrá que valorarse el balance neto entre importaciones, exportaciones y la posible reducción de exportaciones de productos agropecuarios. No sería conveniente disminuir las exportaciones que efectúa el sector capitalista de la agricultura sobre la base de productos con ventajas relativas en el mercado internacional, pues procuran divisas que alivian la balanza de pagos.

La excepción sería en caso de que estos productos de exportación compitieran directamente con los básicos. Solamente de esta manera la política procurará reducir la producción de los primeros hasta el punto en que las tierras liberadas sean suficientes para cumplir con los requisitos mínimos de un plan básico de consumo con base en la producción nacional.

F. Esta política de desarrollo agrícola requiere un plan de desarrollo agroindustrial complementario que considere los siguientes criterios de prioridad —mismos que surgen de los elementos que determinan dicho desarrollo y de los que condicionan su inserción en el conjunto económico—:

*a) Esquemas de propiedad  
y organización social para el trabajo*

El régimen de propiedad de los recursos naturales y de las plantas industriales remite al esquema de organización social de los productores. El modelo sugerido debe buscar la consolidación de:

— La agroindustria campesina, mediante apoyos institucionales, con el fin de

que el productor agropecuario se incorpore a las instancias de transformación y comercialización.

- La intervención del Estado en los procesos agroindustriales, cuando se trate de actividades productivas, regiones y productos de alto valor estratégico. Una de las alternativas de injerencia estatal podría ser la asociación con capitales social o privado, evitando la concentración de mercados e industrias.
- El desarrollo de formas colectivas de organización social para el trabajo. Se sugiere poner particular atención para que su fomento, como alternativa de organización de productores, se convierta en un elemento que consolide actuales y futuras figuras superiores de organización.

*b) Naturaleza de la producción*

El carácter estratégico que asume el desarrollo agroindustrial proviene de que la naturaleza de su producción constituye una importante fuente para impulsar la disponibilidad de bienes de consumo básico. Por ello, es necesario considerar criterios de prioridad en cuanto al origen de la materia prima y al destino de la producción.

Con referencia al primero, los alimentos procesados deberán contribuir a la satisfacción de la canasta básica recomendable para la población que se define como objetivo. Ello implica:

- Elevar la disponibilidad de alimentos básicos populares.
- Garantizar insumos agroindustriales estratégicos para el sector agropecuario y forestal.
- Mejorar el abastecimiento de productos básicos no alimentarios de consumo generalizado.

En cuanto al destino, los productos pueden clasificarse en alimentarios y no alimentarios y, dentro de estos dos grandes apartados, de acuerdo con su tipo, ya sea agrícola, pecuario y forestal.

*c) Generación de empleo e ingresos en el medio rural*

El desarrollo agroindustrial es uno de los elementos centrales en la generación de empleo. La potencialidad de la agroindustria para contribuir a este fin emana del carácter y diversidad de actividades que componen sus procesos productivos.

Es posible utilizar múltiples instrumentos de fomento para otorgar preferencia al establecimiento de plantas agroindustriales en el lugar mismo donde se produce la materia prima. Así se crearán núcleos industriales que incorporen nuevos e importantes grupos de población rural a la dinámica productiva.

Además de que la tecnología debe ser compatible con las características de los recursos regionales disponibles, debe buscarse el uso de una apropiada, de acuerdo con los requerimientos de ocupación de la fuerza de trabajo y aspirando a un mayor grado de autosuficiencia científica y tecnológica. Deberá evitarse tanto el planteamiento ingenuo de la modernización técnica como panacea para un desarrollo rural inequitativo como la apología del arte-sanado anacrónico e ineficiente. Se trata, pues, de diseñar un modelo tecnológico que parta de la realidad en la que se da el hecho productivo y de identificar sus contribuciones a un tipo de desarrollo con características predefinidas.

El aparente dilema entre índices de ocupación y eficiencia productiva se resolverá mediante la adopción de patrones tecnológicos apropiados a las condiciones específicas en que se da la producción.

*d) Desarrollo regional*

La delimitación de unidades agropecuarias —distinguiendo las de riego de las de temporal— permitirá el fortalecimiento de la acción del Estado, al convertirlas en promotores de la produc-

el comercio exterior deberá impactar la producción agrícola y agroindustrial, de manera que la exportación de estos productos ocurra, fundamentalmente, una vez satisfecha la demanda interna

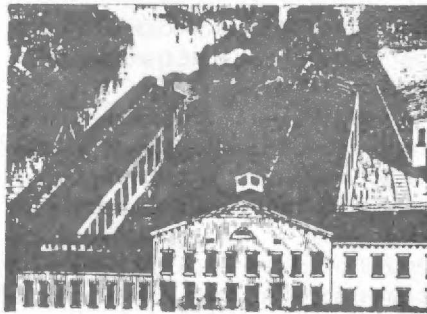
ción de alimentos. Para lograr lo anterior, es necesario que la planeación y el fomento de las actividades agroindustriales se inicien en dichas unidades, reconociendo las posibilidades de cada una para contribuir a la producción agroindustrial.

Con las estrategias anteriores, además de conciliar los requerimientos del territorio y del desarrollo urbano, se buscaría, por medio del otorgamiento de estímulos y otras medidas de naturaleza económica y administrativa, una reorientación económica que desconcentrara las actividades industriales, fomentándolas en ciertas zonas preestablecidas. De esta manera, por un lado, se evitaría la dispersión geográfica y la subutilización de las posibilidades territoriales y, por otro, se lograría una expansión industrial que abasteciera con eficiencia el mercado interno y cubriera permanentemente algunos del exterior.

Debe procurarse que el desarrollo agroindustrial se convierta en un impulsor que haga viable la utilización de toda la potencialidad productiva de zonas particularmente deprimidas. Se recomienda que, en estos casos, alrededor de las actividades agroindustriales se replanteen las condiciones económicas y sociales de los productores. Se trata de producir una dinámica que alcance a toda la región, revitalizando las actividades productivas y replanteando los esquemas de distribución de la riqueza, de manera tal que a este proceso lo acompañe una mejora en el nivel de vida de los grupos tradicionalmente marginados.

e) *Integración productiva y ámbito de incidencia del modelo de planeación*

La instrumentación de un modelo de planeación como el que se propone requiere de la evidente delimitación conceptual y metodológica de su universo de trabajo: los sistemas agroindustriales.



El diseño de una política nacional que tenga por objeto la transformación de los actuales esquemas de producción implica la adopción de un marco analítico que permita la conformación de una concepción global de los elementos que condicionan la integración de los procesos productivos (ver Anexo A).

#### 5. Políticas instrumentales

Para impulsar las políticas alternativas propuestas en el apartado anterior y así contribuir a la satisfacción de necesidades básicas, a dar solución a los problemas de hambre, desempleo y pobreza y, colateralmente, incidir en el aumento de la productividad y apoyar el alza de la producción del sector campesino, es necesario considerar que el Estado se aboque a la tarea de utilizar más eficazmente los instrumentos de política con que cuenta. Esto implica coherencia y dirección al formular e implantar los mecanismos instrumentales, de tal manera que cumplan con el cometido de normar, impulsar, orientar y desarrollar las actividades realizadas en los sectores agropecuarios y agroindustrial. Estos mecanismos instrumentales deben emanar de las estrategias alternativas y tendrán que estar de acuerdo tanto con el conjunto de prioridades definidas como con los objetivos que el modelo establece; además, mantienen entre sí diversos grados de interdependencia, razón por la que debe existir un esfuerzo adicional para integrar un esquema general de articulación. Las políticas de ámbito general, como serían las de comercialización, de inversiones extranjeras,

tecnológicas y de recursos, de organización e integración y de administración pública son las que reflejan, con mayor énfasis, los elementos que definen los modelos de desarrollo que se pretenden, e impactan y ordenan a los de ámbito específico (fundamentalmente de carácter instrumental), tal es el caso de las políticas de crédito y financiamiento, estímulos y regulación fiscal e inversión y gasto público. Sobre las del primer grupo cabe mencionar lo siguiente:

#### A. Comercialización

La política comercial debe orientarse al fortalecimiento y expansión de los canales estatales de distribución de bienes de consumo básico; debe simplificar la estructura de intermediarismo, promoviendo canales más directos de comercialización, particularmente en el caso de la agroindustria campesina a la que debe otorgársele prioridad. Con esta dirección se contribuye a mantener en niveles razonables los costos y precios de la materia prima y de los productos procesados, y se motiva el abastecimiento oportuno y eficaz de los bienes básicos. Lo anterior implica reducir el número de transacciones y aumentar, por parte del productor, el porcentaje del valor agregado que se genera en el proceso de comercialización.

En materia de precios, la orientación de la política comercial deberá satisfacer las expectativas de demanda de productos básicos a precios accesibles para los sectores rurales y urbanos de menores ingresos. Esto puede lograrse con la firme participación del Estado en la regulación de los precios de los productos básicos. Asimismo, los precios de los productos agropecuarios deberán estimular su producción y, con ello, asegurar el abasto de la industria.

Por su parte, el comercio exterior deberá impactar la producción agrícola y agroindustrial, de manera que la exportación de estos productos ocurra,

## se debe canalizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico para la producción de alimentos de auténtico valor nutricional

fundamentalmente, una vez satisfecha la demanda interna. En forma simultánea, y bajo el enfoque que se ha venido desarrollando, se deben otorgar facilidades a la importación de aquellos insumos que sean complementarios para la producción interna.

Entre otros, los siguientes instrumentos pueden hacer viables los lineamientos antes descritos: promover la ampliación y profundización de los canales de comercialización del Sector Público, incrementar la capacidad y eficiencia en la operación de las centrales de acopio, reforzar formas rectilíneas de distribución, desde las unidades de producción (agrícola-agroindustriales) hasta centros y unidades comerciales integradas, y promover la creación de canales propios de venta, particularmente de las agroindustrias campesinas.

### B. Inversiones y empresas extranjeras

La orientación fundamental de políticas con relación a las inversiones y empresas extranjeras en la agroindustria, debe contemplar un modelo alternativo de desarrollo que, sucesivamente, oriente la estructura productiva a la satisfacción del consumo popular requerido, haciendo viable una tecnología propia y favoreciendo relaciones equitativas entre instancias y sujetos productivos.

En torno a lo anterior, es necesario ampliar, profundizar y hacer efectiva la legislación vigente en la materia. De acuerdo con ello, el Estado regulará el monto, tipo y condiciones a las que se sujetará la inversión extranjera en la agroindustria, utilizando el sentido social de la inversión pública como un contrapeso que otorgue cobertura a los productores primarios y amplíe sus expectativas de competencia. Particular importancia deberá otorgarse a limitar la excesiva propaganda comercial de las grandes empresas en los medios masivos de comunicación.

Para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se regirá, es necesario que se tomen en cuenta, entre otros, los siguientes criterios y características: deberá ser complementaria a la de los Estados; no desalojar empresas nacionales que estén trabajando con eficiencia ni orientarse a ramas adecuadamente atendidas por éstas; considerar sus consecuencias sobre el empleo, teniendo en cuenta el nivel de ocupación que ofrezcan y la remuneración del personal contratado; utilizar materias primas nacionales en la fabricación de sus productos finales; estimar su aporte al desarrollo de las áreas de menor nivel económico relativo; no apoderarse de posiciones monopólicas en el abastecimiento del mercado interno; tener en cuenta la composición del capital de la rama de producción implicada y su contribución tecnológica, así como la investigación y el desarrollo de la misma; evaluar el grado de calidad de la producción considerada y la incidencia que tiene la actividad en el contexto de la economía de los Estados; y, finalmente, considerar la identificación del empresario extranjero con los intereses nacionales y su relación con núcleos internacionales de decisión económica.

### C. Desarrollo científico y tecnológico

El carácter estratégico del desarrollo agropecuario y, principalmente el del agroindustrial, proviene de su importancia como recurso fundamental para generar empleo en el medio rural y como fuente primordial para impulsar la producción de bienes de consumo básico. En consecuencia, las opciones tecnológicas a desarrollar deben ser aquellas que, cumpliendo con este compromiso, sean congruentes con las características y disponibilidad relativa de factores en las regiones donde se localicen las plantas procesadoras. La selección de alternativas de productos

agrícolas y agroindustriales deberá considerar la conveniencia de utilizar, cuando sea factible, una tecnología de acuerdo con las características y disponibilidad de fuerza de trabajo, así como con la capacidad tecnológica existente. El empleo de esta tecnología demandará bienes de capital que puedan producirse; esto es congruente con el propósito de lograr mayores niveles de abastecimiento interno de estos bienes.

Dada la elevada proporción de mermas en la producción agropecuaria originada por prácticas inadecuadas de almacenamiento, manejo, conservación y procesamiento, se hace necesaria la adopción de políticas que tiendan a favorecer el diseño y el desarrollo de modelos tecnológicos que aprovechen racionalmente la producción disponible.

En el caso de las agroindustrias rurales que requieran atención prioritaria, debe fomentarse la investigación que genere las mejores opciones de tecnología a utilizar.

Se debe canalizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico para la producción de alimentos de auténtico valor nutricional. Sobre esta misma línea, el desarrollo de la ciencia y la tecnología no sólo debe atender la investigación sobre alimentos tradicionales, sino también estudiar las posibilidades para aprovechar productos o subproductos primarios no considerados hasta ahora, mismos que son susceptibles de ser fuentes alimenticias alternativas.

De igual forma será importante analizar el potencial de productos y subproductos no aprovechados, aptos para ser utilizados en la alimentación del ganado, con el fin de elevar la disponibilidad de granos básicos para el consumo humano.

### D. Organización e integración productiva

La organización de los productores es

## el proceso de desarrollo que se busca requiere una participación oficial importante en las diferentes etapas de su integración

susceptible de crear las condiciones requeridas para que el desarrollo agroindustrial se reoriente, de acuerdo con los objetivos que el modelo presenta, y se transforme en la infraestructura social necesaria para que la acción estatal realmente mejore las condiciones de vida, particularmente del sector campesino. La capacidad inductora del Estado puede propiciar el aprovechamiento racional de las actividades y habilidades de los productores, al mismo tiempo que fortalece su determinación para influir en la dirección y control del proceso productivo.

La acción institucional de apoyo al proceso agroindustrial encuentra en esta política un sustento irremplazable, ya que permite que los productores comprendan las intenciones del Estado y decidan compartirlas, no de manera aislada sino como productores organizados. La organización por la que opten responderá a sus intereses, de manera que, independientemente del sector de la economía en el que se encuentren inscritos, ésta pueda tener un carácter democrático y de autogestión.

La planeación agroindustrial tiene en la organización de productores uno de sus instrumentos fundamentales. El compromiso productivo que realicen con él, al conocer las directrices que fije en la materia, puede permitir el establecimiento de metas más precisas de producción.

De forma complementaria, el conocimiento de las necesidades de insumos y servicios, mediante fuentes directas, favorece la adopción de medidas realistas que den veracidad y credibilidad a la acción institucional ante los productores. Como parte importante de esta política es necesario ejecutar a nivel nacional una actividad de capacitación; ésta deberá ser llevada a la práctica social y al hecho productivo, obediendo una estrategia de validez general expresada en procedimientos ajustados a las características peculiares de cada región y adecuados a las nece-

sidades de cada núcleo rural. Esto puede incrementar la capacidad de participación consciente, organizada y solidaria, en acciones complementarias que se orienten a la mejora de las condiciones de vida del campo.

La organización productiva considerada en el modelo de desarrollo depende de la organización de los productores y de la planeación agroindustrial. La presencia de ambos elementos es imprescindible para cambiar positivamente las condiciones de transacción económica y social, en especial las de campesinos y asalariados. Las decisiones sobre el proceso productivo se han concentrado marginando así a la gran masa de productores primarios, sin los que, paradójicamente, la agricultura y la agroindustria se paralizarían. Es necesario replantear el asunto para abrir cauces que normen la consolidación de organizaciones de productores y que con ello recuperen su capacidad decisoria respecto a qué y cómo producir.

El funcionamiento de la organización productiva establece el vínculo entre el ejercicio de los derechos de los productores y el esfuerzo de toda la sociedad.

### E. Administración pública

El proceso de desarrollo que se busca requiere una participación oficial importante en las diferentes etapas de su integración, a fin de que los objetivos y metas que se planteen sean satisfechos y orienten la producción no en beneficio de un sólo sector, sino con un amplio sentido social: producir más y mejor lo que hace falta y distribuirlo con mayor eficiencia y justicia, incorporando a los campesinos como principales beneficiarios.

Cabe señalar que en los procesos de promoción, organización, asistencia técnica, producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios, la intervención de las diferentes instituciones públicas debe con-

formar un sistema ordenado y continuo de acciones deliberadas y coherentes, enmarcadas en las estrategias alternativas. Es de vital importancia para el desarrollo agroindustrial que en torno a todas las acciones que la Administración Pública realice se establezca un orden que encuentre expresión en el tiempo y en el espacio, en la responsabilidad y en el recurso, para que pueda haber coordinación y sea posible asumir compromisos objetivos, recíprocamente condicionantes y con criterio nacional, vinculando los esfuerzos aislados en un esfuerzo integral.

Es conocido que la coordinación entre organismos públicos y entre éstos y los sociales y privados no puede funcionar tan solo sobre la base de reuniones informales, por lo que resulta imprescindible la existencia de un sistema formal de planeación, coordinación, fomento y evaluación para organizar la actividad pública.

## 6. Resumen y conclusiones

En la coyuntura actual de recesión mundial y de alza de los precios agropecuarios mundiales, la agroindustria en los países de América Latina se presenta como un campo atractivo para las inversiones transnacionales. Sin embargo, el carácter de estas inversiones está determinado no por los intereses nacionales de los países que las aceptan sino por las necesidades de acumulación y reproducción del capital de las empresas transnacionales. Ciertas políticas instrumentadas por los gobiernos latinoamericanos favorecen este tipo de desarrollo y ello ha derivado en una serie de efectos negativos sobre las economías de los países latinoamericanos. Se pueden considerar cuatro tipos de efectos:

A. Un aumento en la producción de alimentos procesados y diferenciados por la agroindustria integrada al sistema agroalimentario internacional y una disminución de la producción de alimentos de consumo popular, que recae en la necesidad de importar estos últi-

la acción concertada del Estado y los productores directos debe quedar enmarcada en un sistema de planeación que institucionalice una estrategia nacional

mos con repercusiones negativas sobre la balanza de pagos.

- B. Importación de insumos agrícolas para la agricultura orientada a la producción industrial o de exportación.
- C. Aumento de las importaciones de materias primas, equipos y demás insumos necesarios para la producción agroindustrial.
- D. Un aumento del consumo de energéticos, especialmente petróleo, necesarios para la agroindustria.

Aunado a lo anterior se da la imposición de un modelo de alimentación que no corresponde a los requerimientos y posibilidades reales de la población y que llega a tener repercusiones sobre la calidad de la alimentación del pueblo..

Todo esto nos lleva a la conclusión de que es imprescindible y urgente reorientar el desarrollo agroindustrial de los países de América Latina. Este desarrollo deberá responder en mayor medida a los requerimientos de los pueblos de la región. Para ello es necesaria la acción coordinada del Estado y de quienes se ven involucrados en la producción agroindustrial.

La acción concertada del Estado y los productores directos —campesinos, asalariados, agentes transformadores, etc.— debe quedar enmarcada en un sistema de planeación que institucionalice una estrategia nacional y que evite los peligros de desequilibrio en la estructura productiva. Se insiste en la necesidad de un pacto entre Estado y productores, ya que sólo con la participación de quienes, con su trabajo, producen los alimentos necesarios para toda la población, será posible que las tendencias negativas del modelo de desarrollo seguido hasta ahora sean detenidas y se pueda establecer un modelo que conjunte la satisfacción de las necesidades básicas con el crecimiento y la justicia social.

Es así como los objetivos que reformulen para corregir las tendencias actuales deberán encaminarse a: promover el crecimiento económico de manera alta y sostenida; distribuir en forma más adecuada los beneficios de ese crecimiento; reafir-

mar y fortalecer la independencia de los Estados y, finalmente, garantizar el empleo a la población, asegurando con esto la satisfacción de los mínimos de bienestar.

### III. LA COOPERACION INTERNACIONAL, LA INTEGRACION REGIONAL Y EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

#### 1. Introducción

Al principio de la década de los años 70, la Comunidad Internacional tomó conciencia del agravamiento de la situación alimentaria mundial, del hambre y de la desnutrición que afectaban extensos sectores de la población que vivía en Asia, Africa y América Latina.

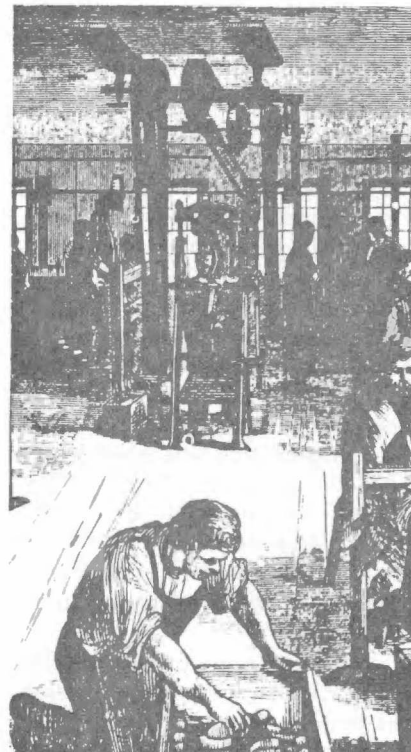
En Roma, en noviembre de 1974, los representantes de 133 gobiernos a la Conferencia Mundial de la Alimentación reconocieron que el sistema alimentario que imperaba en el mundo era incapaz de resolver los problemas de subalimentación, siendo necesario formular los elementos para una nueva Política de Seguridad Alimentaria Mundial.

Componentes esenciales de esta nueva política fueron: los programas de reservas de seguridad alimentaria; la ayuda alimentaria; el programa integrado de materias primas y las reformas en el comercio internacional de productos agrícolas; la asistencia técnica y financiera al desarrollo de la producción agrícola y agroindustrial y el impulso a los programas de cooperación e integración regional.

Pese a que este compromiso no ha caído completamente en el vacío, la evolución de las estructuras agrícolas y agroindustriales, tanto de los países desarrollados como de los que están en vías de desarrollo, parecen conspirar en contra de la emergencia de un nuevo tipo de cooperación y organización regional en este sector. Los progresos alcanzados en la resolución del problema alimentario han sido marginales, las reservas internacionales de seguridad y la ayuda alimentaria continúan dominados por criterios mercantiles antes

que por los de justicia internacional. Los países desarrollados se niegan a renunciar a sus posiciones dominantes en el mercado mundial. Los programas de asistencia técnica y financiera para el desarrollo a menudo se encuentran bajo la influencia de las políticas de la gran empresa transnacional, cuyos objetivos no siempre coinciden con las necesidades alimentarias básicas de los sectores más pobres del Tercer Mundo. La cooperación y la integración regional, en materia agropecuaria y agroindustrial, tampoco ha dado todos los resultados esperados.

Este capítulo presenta una descripción de los resultados que ha alcanzado la Comunidad Internacional en su empeño por construir un Sistema Alimentario Mundial basado en una mayor cooperación y organización entre los países. Asimismo, trata de identificar los aspectos más importantes de una estrategia que estimule nuevas formas de cooperación y organización, en materia agropecuaria y agroindustrial, en el subcontinente latinoamericano.



si se mantienen las tendencias actuales, los países deficitarios deberán destinar la mayor parte de sus disponibilidades en divisas a la importación de cereales

## 2. Situación alimentaria en los países subdesarrollados

Un balance sintético de la situación alimentaria en los países subdesarrollados, durante los últimos años, puede caracterizarse por los siguientes rasgos:

En lo que toca al crecimiento de la producción de alimentos, el índice de fluctuación de la producción alimentaria anual, calculado por FAO para el conjunto de los países del Tercer Mundo, pasó de  $-0.8\%$  por persona (promedio anual 1970-1974) a  $+0.6\%$  (promedio anual 1974-1978). El aumento de esta producción fue particularmente importante en Extremo Oriente (de  $-1.5\%$  a  $+7.5\%$ ) y en América Latina (de  $-0.3\%$  a  $+0.7\%$ ). La situación no mejoró significativamente en África ( $-1.8\%$  a  $-1.4\%$ ) y se deterioró en el Medio Oriente (de  $+0.2\%$  a  $-0.4\%$ ).

Entre 1974 y 1978 la producción de alimentos en el Tercer Mundo aumentó en una tasa global de  $3.1\%$  y en una tasa media per cápita de  $0.6\%$ . En el total de los países subdesarrollados este crecimiento fue apenas superior al demográfico, siendo incluso inferior en numerosos países de Asia y África.

Por otra parte, se dio una pérdida de autonomía en el aprovisionamiento de cereales, acompañada de una dependencia creciente de importaciones en este rubro. Los países del Tercer Mundo eran exportadores netos de cereales en la víspera de la Segunda Guerra Mundial y desde la postguerra pasan a ser importadores netos. Así, las importaciones de cereales del Tercer Mundo han pasado de 28 millones de toneladas anuales, promedio 1960-1971, a 48 millones de toneladas en 1974 y a 68 millones de toneladas en 1977-1978. De continuar esta situación la FAO estima que la necesidad de importación de cereales de los países del Tercer Mundo será del orden de los 85 millones de toneladas para 1985.

Por consiguiente, si se mantienen las tendencias actuales, los países deficitarios deberán destinar la mayor parte de sus disponibilidades en divisas a la importa-

ción de cereales. Esto acarrearía consecuencias desastrosas para sus economías y, más específicamente, para las masas más pobres de la población, cuyo nivel de vida disminuirá aún más.

En cuanto al número de personas afectadas por el hambre y la desnutrición, las proyecciones sobre la situación alimentaria y nutricional a escala mundial, aunque difieran en las cifras, coinciden en un punto: la persistencia e incluso el agravamiento del nivel actual de hambre, a menos que se produzcan transformaciones profundas en las políticas nacionales e internacionales respecto a la producción y distribución de los alimentos de base y al modelo de consumo intensivo en proteínas animales que hoy tiende a imponerse.

Los antecedentes proporcionados permiten sugerir que los aparentes progresos alcanzados por la Comunidad Internacional no han sido suficientes para mejorar sustancialmente la situación alimentaria en los países subdesarrollados, misma que continúa degradándose en los sectores más pobres de la población que habita en los campos y ciudades de los países del Tercer Mundo.

En este panorama tan poco alentador los países latinoamericanos deberían analizar cuidadosamente los esquemas que se han propuesto para el desarrollo de la cooperación y la integración; es necesario valorar sus resultados y proponer alternativas que superen los obstáculos que actualmente impiden el establecimiento de una efectiva seguridad alimentaria en los pueblos de la región.

## 3. Programas de asistencia al desarrollo

Entre los principales objetivos proclamados por la Conferencia sobre la Alimentación destacaban el aumento de la producción de alimentos en los países subdesarrollados y el incremento sustancial de la asistencia externa al desarrollo agrícola a través del suministro de capitales y tecnologías.

Aun cuando las metas no se han logrado (5 mil millones de dólares valor de 1973), el flujo de capitales hacia la agricul-



tura del Tercer Mundo es uno de los aspectos donde se han notado mayores avances. La asistencia externa pasó de 2.500 millones en 1973 a 4.300 en 1977. La mayor parte de ella fue canalizada por medio de la Banca Mundial, misma que elevó notablemente sus préstamos a la agricultura (de menos de mil millones en 1973 a 3 mil millones en 1978).

Este progreso no ha venido acompañado por una autosuficiencia real. Lo que se ha conseguido, en algunos casos con la asistencia financiera a la producción, ha sido una autosuficiencia aparente, que ha hecho innecesaria la importación de ciertos alimentos al permitir producirlos a precios de mercado, pero que no ha logrado una autosuficiencia real, la cual se obtiene con una producción suficiente de alimentos básicos a precios convenientes.

La información disponible en gobiernos y organismos internacionales permite sugerir que una gran parte de la asistencia externa para el desarrollo de la agricultura del Tercer Mundo no ha conducido a un aumento equilibrado de la producción agrícola de los países deficitarios. Mucho menos aún, a un impacto positivo en la nutrición de los sectores más pobres de la población. En no pocas oportunidades la agroindustria transnacional ha utilizado la neutralidad, los recursos financieros y los contactos de los organismos de las Naciones Unidas con los gobiernos del Tercer Mundo para orientar las inversiones externas hacia proyectos que no se dirigen a la producción de alimentos básicos a bajo precio.

## los países en vías de desarrollo han conformado, paulatinamente, sistemas alimentarios a la imagen de los establecidos en los países industrializados

No es el momento de analizar la naturaleza y los efectos del modelo de la "agroindustria transnacional" en las agriculturas del Tercer Mundo, aunque sí cabe señalar que las evidencias acumuladas parecen estar indicando que su implantación ha contribuido no sólo a la concentración de la tierra en pocas manos sino también a la de los recursos de capital, crédito y asistencia técnica en las grandes explotaciones. Esto ha provocado la disolución de las agriculturas de subsistencia y la pauperización de los productores de escasos recursos y de los campesinos sin tierra.

Los objetivos de seguridad alimentaria, fijados por la Comunidad Internacional, se han visto también seriamente afectados por las características de origen, propiedad y tipo de las tecnologías que se utilizan en la producción de alimentos. Incluso aspectos como la expansión y penetración no controlada de las empresas transnacionales, la aplicación indiscriminada del modelo de "ventajas comparativas" y la poca atención que se da a las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población, se apoyan en la forma en que ciertas técnicas se imponen sobre otras y en el manejo oligopólico del conocimiento tecnológico.

Si se analiza lo que podría llamarse "cadena agroindustrial", que se inicia con el suministro de insumos para el campo (maquinaria, fertilizantes, pesticidas, semillas, etc.), continúa con la producción agropecuaria y el procesamiento industrial de productos agropecuarios y termina con los sistemas de distribución y comercialización, podrá apreciarse que en ella se han ido imponiendo modalidades tecnológicas, en cuyo diseño y puesta en marcha los países en vías de desarrollo han tenido casi siempre una participación marginal.

Esta tendencia ha sido, si no generada, al menos reforzada por mecanismos de cooperación internacional y por nuevos hábitos que crean los sistemas de ayuda alimentaria.

La producción agropecuaria en los países industrializados ha ido imponiendo un modelo tecnológico que se basa en un

equipo mecánico de complejidad creciente, en fertilizantes y pesticidas artificiales, cuya elaboración requiere grandes inversiones, y en semillas y especies mejoradas que crean una dependencia permanente de los centros de investigación y desarrollo de los países centrales.

Respecto a la producción industrial basada en productos agropecuarios, las tecnologías de procesamiento, elaboración, conservación y empaque que las grandes empresas transnacionales han venido imponiendo, no sólo en sus países de origen sino también en todo el mundo, han dado lugar a cambios fundamentales en los hábitos alimentarios de las poblaciones urbanas.

Estas tecnologías afectan también la producción agropecuaria primaria pues exigen del campo determinado tipo o cantidad de insumos que, además, deben obedecer ciertas especificaciones para que su procesamiento se facilite. De esta manera, la tecnología de procesamiento tiene una marcada influencia sobre la forma de producción primaria.

No sólo en la agroindustria alimentaria se presenta este fenómeno. En la industria textil, por ejemplo, la permanente sustitución de fibras naturales por artificiales ha hecho que cada vez el contenido "agroindustrial" de nuestra vestimenta sea menor. Evidentemente esto ha repercutido en un estancamiento relativo de la producción de fibras naturales como la lana y el algodón.

La distribución y la comercialización internacional de los productos agroindustriales han sido uno de los motores más dinámicos de los cambios señalados y de su difusión en nuestros países. Ya sea con nuevas concepciones de organización comercial, como las cadenas de supermercados, o con la creación de "nuevas necesidades" de consumo vía propaganda intensa, como en el caso de los refrescos, o con las nuevas formas de presentación como los alimentos pre-preparados o los deshidratados, se ha ido logrando una "transnacionalización" de la dieta con ayuda de los poderes monopólico y monopsónico que las empresas ejercen en muchos casos.

Como consecuencia de esta constante

"internacionalización" de la producción, del procesamiento y de la distribución de alimentos, los países en vías de desarrollo han conformado, paulatinamente, sistemas alimentarios a la imagen de los establecidos en los países industrializados.

A continuación se ofrecen dos ejemplos de problemas que los sistemas descritos anteriormente encaran: 1) *La energía*. Mientras que a principios de siglo la agricultura de los Estados Unidos consumía menos energía de la que generaba en forma de alimentos, en la actualidad para cada caloría de alimento producido son necesarias, en diversas formas, más de 10 calorías. Si la población mundial tuviera que ser alimentada a través de un sistema productivo como el de los Estados Unidos se requeriría para tal efecto el 80% de los energéticos que se consumen anualmente en el mundo entero. La no viabilidad de este modelo es evidente. 2) *La contaminación*. Una constante preocupación de los efectos que los fertilizantes artificiales y los residuos pesticidas tienen sobre el medio ambiente y sobre el organismo humano. Sobre este problema países del centro ya han comenzado a tomar medidas de corrección mientras que los periféricos no sólo no han podido librarse de la inercia del modelo impuesto sino que, además, se convierten en los centros receptores de productos que ya no se utilizan en los países de origen. Aunado a esto, los países industrializados, por medio de sus normas fitosanitarias, bloquean la importación de productos agropecuarios provenientes de otros países que contengan los pesticidas que ellos les enseñaron a usar.

Dentro de un proceso de imitación dependiente que nuestros países han sufrido, la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, ha sido junto con la ayuda alimentaria un factor altamente coadyuvante.

Existen a éste respecto casos muy claros de cooperación bilateral que han dado lugar a desarrollos dirigidos a la exportación y que requieren una alta densidad relativa de capital, insumos, maquinaria e irrigación por unidad de explotación. El caso de la "Revolución Verde" es ejemplo

## los logros alcanzados en la cooperación e integración regional en materia agroindustrial han sido escasos

típico del trasplante del "milagro agrícola estadounidense" a países en desarrollo, con todos los pros y contras que conlleva.

A lo largo de la historia reciente de la cooperación técnica que se ha dado a nuestros países a través de agencias gubernamentales o privadas, nacionales o internacionales, podría irse reconstruyendo el proceso que consolidó en los países en vías de desarrollo una agroindustria dependiente, controlada desde afuera y centrada en los intereses de ciertas minorías.

Son varios los factores que han participado en el proceso arriba mencionado; a manera de ejemplos se pueden dar los siguientes: a) la tendencia de los expertos a considerar que los métodos y los sistemas que funcionan en sus países (por lo general desarrollados) son los más convenientes para el país donde se presta la asistencia; b) la injerencia de las transnacionales en las decisiones que sobre equipos, insumos y procesos se hace en los proyectos relacionados con la cooperación internacional; c) el refuerzo al proceso de transnacionalización por medio de la asistencia que se presta a los centros educativos de los países en vías de desarrollo, tanto en aspectos curriculares y de equipamiento como de formación e intercambio de profesores; d) el sesgo que los programas de investigación científica y tecnológica, financiados o apoyados por la cooperación internacional, toman en favor de la implantación de métodos y procesos originados en los países desarrollados y el poco interés que se le da a los programas de investigación y desarrollo que promueven alternativas más acordes con las necesidades sociales de los países en desarrollo; e) la alta incidencia de créditos "atados" a suministros de países desarrollados y la propensión a favorecer créditos y proyectos de cooperación que requieran la adquisición de equipos e insumos provenientes de estos países y, por último, f) los hábitos alimenticios impuestos con la "ayuda alimentaria" como en el caso de la leche en polvo.

Todos estos son elementos que deben analizarse antes de establecer esa política de desarrollo agroindustrial que busca

la autosuficiencia y la seguridad alimentarias en un determinado contexto político social y económico nacional. Este análisis debe centrarse en el grado de determinismo que existe en el desarrollo industrial en general y en el agroindustrial en particular. La filosofía subyacente en la mayoría de los casos de cooperación internacional (sean bi o multilaterales) parece ser la de que hay una sola forma de desarrollo agroindustrial predeterminada y ésta es la que se ha dado en los países más avanzados; por lo tanto, la función actual de la cooperación técnica internacional es la de facilitar a los países en vías de desarrollo la implantación, con ligeras variaciones, del modelo agroindustrial de los países más avanzados.

Lo más probable es que no exista tal "determinismo" tecnológico o industrial. Los avances que se vienen dando en áreas como la "bio ingeniería" y las posibilidades del desarrollo de la "sucroquímica" versus la "petroquímica" confirman esta posibilidad. Tras ese aparente determinismo que parece obligar a los países en desarrollo a seguir pautas establecidas en otros países hay una estructura de poder nacional e internacional que señala los derroteros para las decisiones técnicas.

### 4. Cooperación Internacional e integración regional

Los logros alcanzados en la cooperación e integración regional en materia agroindustrial han sido escasos. Los gobiernos de los países subdesarrollados, especialmente los latinoamericanos, han concedido muy poca atención a los procesos de organización, regional y subregional, en la producción y comercio de alimentos y materias primas para la agroindustria. Ha faltado una mayor preocupación por organizarse regionalmente y desde perspectivas de autosuficiencia colectiva en los campos de la investigación y el desarrollo de procesos tecnológicos y en los diferentes eslabones del proceso de agroindustrialización.

Los partidarios del desarrollo resaltaron la magnitud de la cooperación en la industria y el comercio, pero relegaron a

un segundo plano la relevancia de una política agroindustrial común a nivel regional.

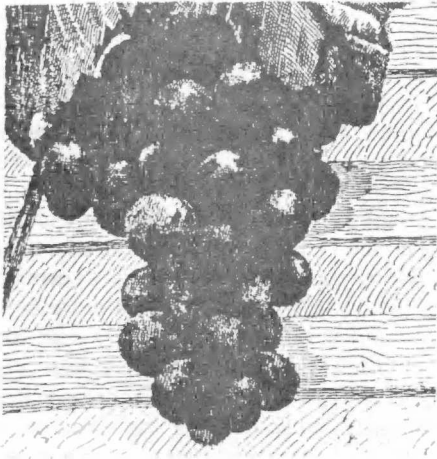
Las dificultades que planteaban los mismos procesos de industrialización, tomando en cuenta los diferentes grados de desarrollo socioeconómico intrarregionales, inhibieron la posibilidad de organización regional.

En muchos casos las consideraciones nacionales han entrado en conflicto con las medidas de organización regional, especialmente cuando éstas benefician a los países financieramente más fuertes.

Por otra parte, debido a que en la mayoría de los casos la necesidad de organización regional no se ha asociado a la necesidad de superar problemas económicos estructurales, arraigados profundamente en toda la región, las rivalidades interregionales han anulado pronto los beneficios de la cooperación entre los países subdesarrollados. Es interesante observar cómo, a pesar de las corrientes importantes de comercio de materias primas agrícolas y alimentos elaborados entre países del Tercer Mundo (ALALC, Pacto Andino, etc.), el comercio tendía a estancarse después del entusiasmo inicial de los procesos integradores.

Finalmente, la integración y la cooperación regional o subregional se han visto seriamente afectadas por la ausencia de mecanismos capaces de crear un ámbito preferencial suficientemente atractivo, que sea capaz de transformar las orientaciones preexistentes en nuestros países en materia de comercio internacional. Aspectos tales como la ampliación indiscriminada del modelo de las "ventajas comparativas" refuerzan la tendencia a orientar sus precios de compra o venta según los precios del mercado mundial. A esto habría que agregar otras circunstancias que apoyan las corrientes tradicionales del comercio de ultramar por encima del comercio intrarregional. Se trata, por ejemplo, de los canales conocidos de comercialización que en su mayoría están bajo el control de las empresas transnacionales interesadas en el comercio de los mercados que mejor remuneran sus inversiones,

se deberá promover con mayor énfasis la incorporación  
de las actividades agroindustriales  
en los esquemas de integración regional y subregional



que toman facilidades de financiamiento, etc. Estos factores dificultan todavía más los procesos de organización regional entre los países subdesarrollados.

Junto a estos aspectos negativos comienzan, sin embargo, a desarrollarse otros que colocan nuevamente en el orden del día la cooperación y la integración regional. Esta vez hay mayores posibilidades para que los procesos de organización se den asociados a estrategias de los propios países subdesarrollados. En efecto, los triunfos de las asociaciones de productores de determinados países del Tercer Mundo y la conformación de bloques regionales entre los países capitalistas desarrollados, son factores que influyen en los países subdesarrollados para constituir agrupaciones económicas regionales y complementar sus políticas comerciales con acciones más directas. La creación de empresas conjuntas de producción en la industria y en la agricultura; el desarrollo del transporte y las comunicaciones; el establecimiento de empresas multinacionales de propiedad compartida entre dos o más países; el establecimiento de organizaciones comerciales multinacionales y las empresas de comercio en los países subdesarrollados, etc., son formas de organización que pueden contribuir favorablemente a la expansión del comercio y a mejorar la capacidad negociadora de los países miembros frente a las empresas transnacionales o en los organismos internacionales.

Todos estos esfuerzos de cooperación han recibido el apoyo de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de las organizaciones de los países subdesarrollados. Desde 1974 diferentes organismos del sistema de las Naciones Unidas han venido aprobando resoluciones que estimulan el despliegue de esfuerzos para facilitar el desarrollo de las asociaciones de productores. En las organizaciones de países subdesarrollados se han propuesto y debatido programas de cooperación en el sector de la agricultura y la producción de alimentos. El Grupo de los 77 aprobó, durante sus conferencias de Manila y México, importantes determinaciones relativas a este tipo de cooperación. Falta, sin embargo, la decisión para elaborar un programa de acción en el que se detallen los proyectos específicos en condiciones de ejecución.

Para imponer alternativas en los modelos de desarrollo agroindustriales actualmente vigentes se requerirá, además de la voluntad política que permita los cambios, un nuevo tipo de cooperación que respete los intereses nacionales y actúe como complemento y no como sustituto de los esfuerzos que hacen los países. Esto último es un elemento esencial del nuevo tipo de cooperación entre países en vías de desarrollo, la cual debe darse dentro de normas y con modalidades que eviten la reiteración o refuerzo de los esquemas predominantes en la actual cooperación internacional. También se deberá promover con mayor énfasis la incorporación de las actividades agroindustriales en los esquemas de integración regional y subregional. Esto sentaría las bases para la toma de posiciones comunes no sólo en materia de producción de alimentos sino también en las negociaciones que se tengan en los diversos organismos de la comunidad internacional.

Afortunadamente ya existen en América Latina algunos ejemplos de dicha organización e integración de los que pueden derivarse enseñanzas de gran utilidad para acciones futuras que comprendan más países o para un ámbito de acción más generalizado.

De igual forma, ya existen también

una serie de experiencias en materia de cooperación regional o subregional. En el caso de la agroindustria y de actividades conexas vale la pena mencionar al Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe que Exportan Azúcar (GEPLACEA); a la Unión de Países Exportadores de Bananas (UPEB); a la empresa multinacional latinoamericana de comercialización de fertilizantes; al Grupo Andino; a la Oficina Permanente Internacional de la Carne (OPIC) y a los acuerdos entre los centros regionales de investigación de maíz y trigo en México (CIMMYT), el de agricultura tropical (CIAT) en Colombia y el de la papa (CIP) en Perú.

Todos estos casos plantean algunas de las posibilidades que se dan en América Latina para la cooperación y la integración en el campo agrícola y agroindustrial.

Este tipo de cooperación abre la posibilidad para impulsar nuevas acciones: a) desarrollar, por ejemplo, asociaciones de productores para ejercer un mayor control de la oferta; b) promover sistemas de compras conjuntas, con el fin de obtener mejores términos de intercambio en las compras de alimentos e insumos agrícolas; c) estimular la cooperación técnica para desarrollar tecnologías apropiadas a las condiciones de los países o para mejorar determinadas líneas de producción, actualizando formas de acción que van desde el intercambio de experiencias hasta sistemas de financiamiento conjunto y d) programar conjuntamente la producción agroindustrial aprovechando ventajas comparativas y economías de escala, entre otras. De las acciones propuestas son las asociaciones de productores las que han tenido mayores avances en algunos rubros en que los volúmenes y la estructura productiva permiten que este tipo de cooperación tenga alguna influencia sobre el mercado internacional.

Las condiciones de los mercados internacionales varían en cada caso y dan lugar a diversos tipos de asociación como GEPLACEA, UPEB y las de los países exportadores de café, con resultados variables, dependiendo de la fuerza de los compromisos, de la elasticidad de la de-

## las posibilidades de programación conjunta de la producción agroindustrial son aún remotas

manda y de la proporción de la oferta mundial que manejan los países involucrados.

Es necesario explorar nuevas posibilidades en el mecanismo de compras conjuntas a través de medidas como las Empresas Multinacionales de Fertilizantes. Es probable que aumente su incidencia en la medida en que sean más los países que, por razones de seguridad alimentaria, tiendan a concretar la adquisición de ciertos productos alimenticios o insumos estratégicos en manos de organismos estatales. Esta tendencia debe analizarse con interés ya que es resultado de la apreciación que tienen los gobiernos del hecho de que las llamadas "fuerzas del mercado", manejadas por intereses privados, no son capaces de resolver por sí solas los problemas de suministro alimentario de la población con el precio y la oportunidad necesarios para evitar problemas sociales.

En el terreno de la cooperación técnica se han dado también algunos ejemplos prometedores. Sin embargo, es necesario contar con mejores experiencias y profundizar más en algunas de las posibilidades. Sería de gran interés el establecimiento de un sistema de cooperación más expedito y eficiente en el campo de la investigación básica y aplicada. Esto dejaría prever las consecuencias que tendrían los adelantos científicos y tecnológicos internacionales en la estructura mundial de la producción agroindustrial. Al mismo tiempo, lo anterior permitirá ir sentando las bases para un mayor desarrollo autónomo de la región en este campo. La biología molecular y sus implicaciones en la "ingeniería genética", por ejemplo, es un tema que por su incidencia en el futuro y por los recursos que necesita se presta para una acción conjunta entre los países latinoamericanos mediante programas y proyectos regionales en los que la unión de fuerzas permitirá rápidos avances. El desarrollo de incentivos a mecanismos de promoción de empresas de ingeniería y consultoría a la agroindustria, tanto nacionales como internacionales, es otro aspecto que vale la pena explorar.

Por diversas circunstancias las posibili-

dades de programación conjunta de la producción agroindustrial son aún remotas, a pesar de que ahí radican las esperanzas de lograr una seguridad alimentaria colectiva para los países de la región. La programación del desarrollo agroindustrial para toda la región (o parte de ella) o, en su defecto, la coordinación de planes nacionales en el sector presenta en la actualidad obstáculos políticos muy grandes, producto de las características del sistema económico internacional, las cuales se sintetizan en: la inseguridad alimentaria que promueve aspiraciones autárquicas en los países en desarrollo, la presión de las corrientes habituales del comercio de alimentos y las políticas discriminatorias que sufre la producción agropecuaria en la mayoría de los países de la región.

No hay duda de que esta forma de integración es la que mayores beneficios daría a la región puesto que además de involucrar las otras formas de integración contiene una serie de elementos adicionales como la complementación de la producción, el intercambio compensado de productos, la posibilidad de establecer políticas de precios y los niveles conjuntos de producción.

Es de esperar que se vaya gestando una forma más profunda de integración y cooperación y que se sienten las bases para que en un futuro se inicie un verdadero proceso de integración agroindustrial basado en un nuevo concepto de lo que debe ser el orden económico internacional y en un claro compromiso político, por una verdadera solidaridad entre los países en desarrollo. Mientras tanto, es menester el análisis de las experiencias regionales existentes en la agroindustria a fin de ir perfeccionando los instrumentos con que se cuenta y, al mismo tiempo, ir creando nuevas formas de acción.

### 5. Resumen y conclusiones

En páginas anteriores se hizo un balance de la situación alimentaria en los países subdesarrollados con el objeto de hacer recomendaciones respecto a las acciones a realizar en el ámbito internacional.

Del análisis de este balance se concluye que la producción de alimentos en los países subdesarrollados tuvo un crecimiento apenas superior al demográfico, llegando en algunos casos a ser inferior. Se puede observar también que se ha perdido autonomía en el aprovisionamiento de alimentos básicos por lo que ha sido necesario recurrir a la importación de cuantiosos volúmenes de éstos, en especial de cereales.

Por su parte, las proyecciones sobre la situación alimentaria mundial coinciden en señalar la persistencia del problema del hambre. Los aparentes progresos alcanzados por la Comunidad Internacional no han sido suficientes para resolver este problema, el cual continúa acrecentándose. Ante esto se recomienda a los países latinoamericanos que analicen los esquemas que se han propuesto para el desarrollo de la cooperación y la integración en materia agrícola y agroindustrial.

En la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 se planteaban ya algunos objetivos, entre los que destacan: aumentar la producción de alimentos en los países subdesarrollados e incrementar la asistencia externa al desarrollo agrícola. Se habla de que el flujo de capitales hacia la agricultura del Tercer Mundo es notable, sin embargo, esto no va acompañado de un progreso real en materia de autosuficiencia de alimentos básicos. La asistencia financiera ha generado una autosuficiencia aparente, pues gracias a ella se han producido ciertos alimentos a precios de mercado, siendo que la autosuficiencia real sólo se obtiene con una producción suficiente de alimentos básicos a precios convenientes.



## la política agrícola y agroindustrial ha sido relegada a segundo plano por los partidarios del desarrollo

Estos objetivos de seguridad alimentaria se ven obstaculizados por las características de origen, propiedad y tipos de tecnologías que se utilizan en la producción de alimentos. Entre los obstáculos principales está el uso de complicadas tecnologías cuya utilización se ve reforzada por los mecanismos de cooperación internacional y los nuevos hábitos que crean los sistemas de ayuda alimentaria; de esta forma se da la imposición de modelos tecnológicos que, como el americano, están basados en equipos de creciente complejidad y en insumos cuya elaboración requiere grandes inversiones y que crean una dependencia permanente de los centros de investigación y desarrollo de los países centrales.

Las tecnologías impuestas por las empresas transnacionales en las fases de procesamiento, elaboración, conservación y empaque, han dado lugar a cambios en los hábitos alimentarios y en la producción agropecuaria primaria debido al tipo y la cantidad de insumos que se requieren y por las especificaciones dadas para que su procesamiento se facilite.

En cuanto a las formas de penetración y difusión de tecnologías, la distribución y la comercialización internacional de los productos agroindustriales han sido los vehículos más dinámicos, ya sea a través de nuevas concepciones de organización comercial o de la creación de necesidades vía la propaganda intensiva. De esta forma, los países subdesarrollados han conformado sistemas alimentarios que copian las características de los de países industrializados, heredando problemas como el de la contaminación por insecticidas y fertilizantes artificiales o el del consumo exagerado de energéticos.

En este proceso la cooperación internacional ha sido un factor coadyuvante; el caso de la "Revolución Verde" es un ejemplo típico de ello. Se han citado algunos factores que contribuyen a que la cooperación internacional adquiera este cariz: la convicción de los expertos de que las técnicas usadas en sus países son las mejores; la injerencia de las transnacionales en las decisiones sobre equipos, proceso o insumos para los proyectos de

cooperación internacional; las características de la asistencia que se presta a los centros educativos; el uso de tecnologías de países desarrollados en los programas de investigación científica y tecnológica; la alta incidencia de créditos "atados" y los hábitos alimenticios impuestos con la "ayuda alimentaria".

Por otra parte, en materia de cooperación e integración regional para el desarrollo agrícola y agroindustrial los logros han sido escasos. Se ha concedido poca atención a los procesos de organización en la producción y comercio de alimentos y materias primas agrícolas para la industria; ha faltado interés por organizarse regionalmente para la investigación y desarrollo de tecnologías; la política agrícola y agroindustrial ha sido relegada a segundo plano por los partidarios del desarrollo y, por último, las consideraciones nacionales han entrado en conflicto con las organizaciones regionales. Otros obstáculos a la integración regional son: la aplicación indiscriminada del "modelo de ventajas comparativas", las rivalidades interregionales y el control de los canales conocidos de comercialización por las transnacionales.

Como formas de organización que pueden contribuir a la expansión del comercio y al mejoramiento de la capacidad negociadora frente a las empresas transnacionales o los organismos internacionales se propone la creación de empresas conjuntas de producción, el desarrollo del transporte y las comunicaciones, el establecimiento de empresas multinacionales de propiedad compartida entre varios países, el establecimiento de organizaciones comerciales multinacionales y la creación de empresas de comercio en los países subdesarrollados.

Se requiere de un nuevo tipo de cooperación que respete los intereses nacionales y sea complemento y sustituto de los esfuerzos de los países. Se debe promover la incorporación de las actividades agrícolas y agroindustriales en los esquemas de integración regional. El nuevo tipo de cooperación debe impulsar nuevas acciones como el desarrollo de asociacio-

nes de productores, la promoción de sistemas de compras conjuntas y la estimulación de la cooperación técnica para desarrollar tecnologías apropiadas; en suma, la programación conjunta de la producción agroindustrial.

El análisis de las experiencias ya vividas en el campo de la cooperación debe profundizarse para perfeccionar los instrumentos con que se cuenta. Lo deseable es que la cooperación y la integración sienten las bases para el establecimiento de un nuevo orden alimentario internacional, el cual sería un primer paso necesario hacia la constitución de un nuevo orden económico internacional basado en la solidaridad y la justicia.

### ANEXO A

#### AGROINDUSTRIA, REFERENCIAS METODOLOGICAS

##### 1. Bases conceptuales

La instrumentación de un sistema de planeación del desarrollo agroindustrial requiere de la delimitación conceptual y metodológica de su universo de trabajo.

El diseño de una política que busque la transformación de los esquemas de producción imperantes, implica la adopción de un marco analítico que haga posible la conformación de una concepción global de los elementos que condicionan la integración de los procesos productivos.

Este esfuerzo de comprensión encierra serios problemas conceptuales y metodológicos. Debido a esta complejidad se propone como método de análisis la utilización del enfoque de sistemas para la planeación y el desarrollo de las actividades agroindustriales.

Con este enfoque la realidad es concebida como uno o varios conjuntos de elementos cuya interdependencia es producto de relaciones necesarias o que ocurren con regularidad. Asimismo, este enfoque permite una visión más amplia y consecuente con las características productivas de las actividades agroindustriales al considerar el conjunto de relaciones entre

## el proceso productivo está condicionado significativamente por la estacionalidad, por la naturaleza temporal y por la variabilidad de la materia prima

los sistemas sociales —como el político, el social, el cultural y el económico—, los sistemas naturales —como los físicos, los biológicos y los ecológicos— y las relaciones intersectoriales de la administración pública.

El análisis de la realidad agroindustrial puede ser abordado desde diferentes puntos de vista: el económico, el social y el tecnológico, entre otros.

La suma de análisis diferenciados no permite la comprensión total del problema, ello requiere la integración y el estudio de otras perspectivas. Para cumplir con esa necesidad se debe enfatizar en la interacción y establecimiento de relaciones entre las distintas áreas de interés para el estudio.

La razón principal es que el análisis de una realidad dinámica requiere la explicación de los elementos que la componen, así como de las interrelaciones que se presentan internamente y de las que determinan la influencia del exterior respecto a dicha realidad.

En este sentido, cabe mencionar las consideraciones que, si no constituyen una descripción completa, sí permiten destacar algunas de las condicionantes más importantes de la planeación agroindustrial.

La primera se refiere a la integración multidisciplinaria que se necesita para realizar las tareas de planeación agroindustrial. Esto implica la concurrencia de varias ciencias y disciplinas en el análisis de su heterogeneidad conceptual, metodológica y de enfoque.

La segunda estriba en la profunda y constante transformación del objeto de análisis: las actividades agroindustriales y sus relaciones con el resto de la industria, con el sector agropecuario y con el comercial, ya sean en el ámbito rural o en el urbano.

Esto dificulta el establecimiento de una interdependencia de conjunto que permita hablar tanto de la realidad agroindustrial, de su comportamiento y evolución, como de sus relaciones con el resto de las actividades económicas.

Finalmente, la variabilidad e incerti-

dumbre derivadas del carácter biológico de la producción, de la dependencia respecto al clima, de la heterogeneidad ecológica y de las particularidades de la organización de la producción agropecuaria y forestal son elementos que complican la posibilidad de racionalizar, mediante la planeación, la intervención estatal en el desarrollo agroindustrial.

El uso del enfoque y la teoría de sistemas surge de la necesidad de enfrentar esas condiciones. En este enfoque la realidad es concebida como uno o varios conjuntos de elementos cuya interdependencia es producto de relaciones necesarias o que ocurren con regularidad. Para efecto de análisis, cualquier realidad o parte de ella puede ser definida como un sistema cuando se desean discutir y explicar las relaciones de interdependencia que se manifiestan en ella.

Así, el enfoque de sistemas facilita procedimientos que hacen posible la delimitación y descripción de la realidad que se analiza, recogiendo en la respectiva teoría el conocimiento sobre las determinaciones o regularidades que son comunes a las realidades estudiadas en cuanto a sistemas.

Tanto el enfoque como la teoría de sistemas proporcionan un marco conceptual que hace factible integrar las aportaciones de las diversas ciencias y disciplinas para analizar el desarrollo agroindustrial y actuar en forma planeada. Ese marco resulta particularmente útil para igualar la terminología que se usa en la planeación y así referirse a sistemas naturales, como los biológicos, a los de acción social, co-



mo el económico y el político, y a los formales, como los matemáticos. Su utilidad se manifiesta de igual forma en materia de explicación y diseño, ya que cada vez que se descubre un parentesco formal entre algunos de los sistemas considerados, cualquiera que sea la naturaleza de los mismos, es posible generalizar los principios explicativos o soluciones encontradas en uno o más de ellos. El empleo de este marco conceptual se justifica cada vez que se haga posible la elaboración de modelos descriptivos, explicativos u operacionales que comprendan más aspectos que los referidos sólo a la actividad agroindustrial y que resulten tanto o más simples de comprender y operar.

### 2. Organización funcional

El desarrollo de la agroindustria requiere un marco analítico que contribuya a definir la naturaleza, características y alcances de su organización funcional para que su realización sea compatible con los objetivos y las metas que en la materia se establezcan.

El proceso productivo está condicionado significativamente por la estacionalidad, por la naturaleza temporal y por la variabilidad de la materia prima, ya que la producción agropecuaria es, en parte, función de los ciclos agrícolas y de los de reproducción animal. Así, el suministro de materias primas para las unidades agroindustriales se acumula en periodos relativamente breves durante el año; sin embargo, la demanda de productos procesados persiste durante todo ese periodo. Esta incompatibilidad aparente entre producción de materia prima cíclica y demanda final permanente de productos procesados origina problemas especiales de administración de inventarios, de programación de la producción y de coordinación entre los sectores agropecuario, industrial y comercial, durante la cadena que va del agricultor al consumidor.

Lo anterior indica que, necesariamente, las tareas relativas a la planeación agroindustrial deben basarse en un concepto integral que parta de la siguiente premisa: la

## el sistema agroindustrial es un mecanismo de producción que se estructura en torno a la cadena de transformaciones

cadena de producción agroindustrial es un sistema interrelacionado, desde los insumos para la producción primaria hasta el producto final, y cuyos factores y acciones están inevitablemente eslabonados entre sí. Esta unión implica interdependencia, de tal manera que las acciones tomadas en un punto del sistema tienen efectos sobre el resto de sus componentes.

La característica natural de la agroindustria se fundamenta en su "intersectorialidad", esto es, en el establecimiento de conexiones que involucren todo un sistema integrado por las actividades de producción de insumos y de materia prima, procesamiento y/o transformación industrial, transporte, almacenamiento, financiamiento, comercialización y regulación de los productos primarios.

Por lo tanto, la planta industrial no es sino un elemento más del sistema agroindustrial.

De esta forma, la actividad agroindustrial es vista como un sistema abierto ya que, fundamentalmente, está constituida por elementos que insumen materias primas, que las transforman a través de procesos de conversión y que las ofrecen elaboradas en algún producto. Dada la diferencia que existe entre lo que este sistema recibe como materia prima y lo que genera como producto elaborado, el proceso de conversión es una forma de identificar, medir y calificar las actividades que se desarrollan dentro del propio sistema.

La naturaleza de los procesos agroindustriales revela el tipo de relaciones que la agroindustria tiene con los distintos sectores económicos y de las que existen entre los diferentes elementos que la constituyen. Para que dichos procesos encuentren expresión en el tiempo y en el espacio, requieren de un conjunto de actividades que conviene sean agrupadas en tres subsistemas ordenados y coherentes: el de actividades operativas o productivas, el de apoyo y el de coordinación y regulación.

Las del primer subsistema son realizadas por agricultores, transportistas, almacenistas, industriales y distribuidores; las del segundo, por los agentes públicos y privados en apoyo de la producción, tales

como entidades financieras, centros de investigación científica y tecnológica, proveedores de insumos y organismos públicos encargados del desarrollo de la infraestructura económica.

Por su parte, el subsistema de coordinación y regulación tiene como finalidad la integración de las actividades operativas y de apoyo del sistema agroindustrial. Para cumplir con esto se apoya en la posibilidad de diseñar y establecer los lineamientos de política en la materia, la programación de acciones, la estrategia institucional en materia de fomento y la operación de unidades agroindustriales. Todo ello previa diagnosis del desarrollo agroindustrial.

### 3. Organización económica

La actividad económica agroindustrial puede dividirse en una serie de conjuntos denominados sistemas agroindustriales, cuyas actividades operativas o productivas deben cumplir con tres condiciones elementales:

- A. Las fases en que se ordenan las actividades operativas del sistema son la producción y el suministro de insumos y de materia prima, la transformación y/o el procesamiento industrial y la comercialización.
- B. Su conformación debe adecuarse a un sistema que comprenda las tres fases fundamentales: insumo-conversión-producto.
- C. Cada fase constitutiva del sistema debe ofrecer una relativa autonomía respecto de las restantes.

Aplicando los conceptos anteriores se obtienen una serie de enunciados que identifican los sistemas agroindustriales:

a) Un sistema agroindustrial es un conjunto económico compuesto por la división de fases productivas, vinculadas a la transformación de materias primas, cuya producción se basa en el control del potencial agropecuario y forestal.

b) El sistema agroindustrial es un mecanismo de producción que se es-

tructura en torno a la cadena de transformaciones, directamente vinculadas con la producción agropecuaria y forestal, hasta que llega a su destino final como medio de consumo o inversión, o a formar parte de la órbita de otro sistema no agroindustrial.

c) La interdependencia que existe dentro de un sistema impone la correspondencia biunívoca entre las estructuras del proceso de transformación y las de propiedad.

d) La interdependencia entre las actividades del sistema es asimétrica, es decir, existen fases cuyas condiciones de reproducción tienen más alto grado de incidencia sobre el proceso de reproducción del sistema en su conjunto. A estas fases se les define como núcleos del sistema.

e) El control económico, entendido como el poder de determinación de las diferentes fases de un sistema, difiere de los límites de la propiedad jurídicamente determinada. En los núcleos este poder es mayor, por unidad de capital, que en cualquier otra fase productiva.

f) Cuando existe división en la propiedad de las diversas etapas productivas el dominio económico se ejerce, principalmente, a través del intercambio comercial, es decir, mediante el control monopólico de alguno de los mercados de materia prima o productos que relacionan a dichas etapas o que vinculan a distintas unidades de propiedad dentro de una etapa.

## ANEXO B

### INDICADORES GENERALES

En 1970 la agroindustria en América Latina aportaba un 27.6% del valor agregado manufacturero, mismo que para 1980 puede estimarse en algo menor al 25%. Su participación en el valor bruto de la producción industrial era de 21% en 1970. En este sentido resulta indudable la importancia de la agroindustria en el proceso latinoamericano de industrialización. Esto es

CUADRO No. 1

AMERICA LATINA:  
PRODUCTO BRUTO DE LA AGROINDUSTRIA, 1960-1970  
(millones de dólares de 1970)

País	Año	Prod. aliment.	Ind. de bebidas	Ind. del tabaco	Ind. del cuero y zapatos	Ind. de la madera	Fab. de papel	Agroindustria	Ind. manufact.	Particip. de la agroind. en el sect.manufact. %
Argentina	1960	606.7	127.9	69.2	169.9	40.6	47.6	1 061.9	5 013.8	21.2
	1970	842.9	157.0	99.7	160.5	69.4	111.0	1 440.5	8 672.0	16.6
Brasil	1960	740.7	115.3	69.4	152.1	145.2	111.5	1 334.2	5 336.5	25.0
	1970	1 171.8	162.8	138.6	198.4	236.3	167.0	2 074.9	10 500.3	19.8
Colombia	1960	125.9	135.6	68.8	29.9	7.5	10.5	378.2	1 097.4	34.5
	1970	215.5	123.3	70.3	29.7	16.9	34.2	589.9	1 904.1	30.0
Chile	1960	123.0	47.6	34.2	42.0	37.8	21.2	305.8	1 275.7	24.9
	1970	253.4	65.5	49.0	56.5	67.9	36.0	528.3	2 168.3	24.4
Ecuador	1960	69.8	22.2	11.0	2.5	2.4	0.8	108.7	219.7	49.5
	1970	107.6	32.8	3.7	3.2	9.8	1.0	158.1	408.1	38.7
El Salvador	1960	42.2	7.3	5.5	4.8	0.1	—	59.9	112.5	53.2
	1970	87.3	9.1	6.9	11.9	0.3	—	115.5	245.9	47.0
México	1960	539.6	275.7	111.2	67.1	49.8	74.6	1 118.0	4 411.9	25.3
	1970	1 004.7	368.6	234.8	171.8	108.5	212.7	1 101.1	10 531.4	20.0
Panamá	1960	15.6	9.7	6.8	3.2	3.0	0.1	38.4	70.2	54.7
	1970	36.4	17.3	9.6	4.9	4.3	1.2	73.7	200.7	36.7
Perú	1960	168.4	47.5	—	16.4	2.5	9.7	244.5	574.7	42.5
	1970	354.8	68.1	24.8	23.4	13.5	11.9	496.5	1 170.8	42.4
República Dominicana	1960	86.8	10.2	9.2	2.0	2.0	0.2	110.4	135.8	81.3
	1970	107.0	36.0	25.3	7.5	0.3	2.0	178.1	253.9	70.1
TOTAL	1960	2 611.7	869.5	426.8	548.7	297.0	282.8	5 036.5	19 111.4	26.4
	1970	4 372.5	1 236.8	683.0	695.4	542.6	595.3	8 125.6	37 525.6	21.7
TOTAL (porcentaje)	1960	51.8	17.3	8.5	10.9	5.9	5.6	100.0		
	1970	53.8	15.2	8.4	8.6	6.7	7.3	100.0		

FUENTE: CEPAL, División de Estadística, Sección Estadísticas Industriales, sobre la base de fuentes oficiales.

NOTA:

Productos alimenticios

- 3111 Matanza de ganado y preparación y conservación de carne
- 3112 Fabricación de productos lácteos
- 3113 Envasado y conservación de frutas y legumbres
- 3114 Elaboración de pescado, crustáceos y otros productos marinos
- 3115 Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales
- 3116 Productos de molinería
- 3118 Fabricación y refinación de azúcar
- 3119 Fabricación de cacao, chocolate y artículos de confitería
- 3122 Elaboración de alimentos preparados para animales

Industria de bebidas

- 3131 Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas
- 3132 Industrias vinícolas
- 3133 Bebidas malteadas y malta

Industria del cuero y zapatos

- 3231 Curtidurías y talleres de acabado
- 3232 Preparación y teñido de pieles
- 3233 Fabricación de productos de cuero y sucedáneos, excepto calzado y prendas de vestir
- 3240 Fabricación de calzado excepto de caucho, vulcanizado o de plástico

Industria de la madera

- 3311 Aserraderos, talleres de cepilladuría y otros talleres

Elaboración de papel

- 3411 Fabricación de pulpa de madera, papel y cartón

**América Latina puede situarse entre las regiones  
de desarrollo medio  
en lo que a agroindustria se refiere**

particularmente cierto en el momento en que el proceso se inicia en la región, aunque en forma más o menos temprana según los diferentes países. Después la industrialización se extiende a otras manufacturas que crecen más rápidamente que las actividades propiamente agroindustriales, haciendo que la participación porcentual de la agroindustria en el producto industrial tienda a disminuir en términos relativos. Sin embargo, ésta continúa siendo una pieza clave en el sector manufacturero en términos de valor del producto y de empleo.

En la actualidad los países de Latinoamérica pueden clasificarse en tres grupos: los de mayor desarrollo industrial, donde la agroindustria aporta abajo del 20% del valor bruto de la producción industrial (Argentina, Brasil y México); los de desarrollo industrial medio, donde la agroindustria participa entre un 20 y un 30% del valor bruto (Chile, Venezuela y Colombia), y, por último, la mayoría de los países cuya agroindustria contribuye todavía con más de una tercera parte del valor bruto de la producción manufacturera (Cuadro No. 1).

Por otro lado, al analizar la estructura del valor agregado según el tipo de agroindustria, se puede observar que los productos alimenticios participan en casi dos tercios del total, siguiendo en orden decreciente las bebidas, la fabricación de papel, la industria de la madera y, finalmente, la de cueros y pieles.

Si se examinan (Cuadro No. 2) las agroindustrias de alimentos y bebidas, que en conjunto participan con más de tres cuartos del valor agregado total, se puede hacer un diagnóstico de los diferentes países de América Latina y del Caribe. El Cuadro No. 3 presenta estimaciones sobre el valor del producto, el valor agregado, el empleo y otras dimensiones económicas.

Al considerar los datos que presenta el Cuadro No. 3 sobresalen algunos rasgos y características importantes. En primer lugar, la diversidad de la estructura agroindustrial del subcontinente queda marcada por la notable diferencia que existe entre los indicadores de cada país del área. Los

**CUADRO No. 2**  
**AMERICA LATINA:**  
**ESTRUCTURA VALOR AGREGADO**  
**INDUSTRIAL**  
**1960-1970**  
**(porcentaje)**

Tipo de Agroindustria	1960	1970
Alimentos	59.4	60.5
Bebidas	18.8	16.7
Tabaco	9.0	9.4
Cuero y Pieles	3.1	2.5
Madera	5.0	5.1
Papel	4.7	5.8
	100.0	100.0

FUENTE: CEPAL.

11 países de mayor renta per cápita acaparan el 83% del valor bruto y el 76% del valor agregado de la producción de alimentos y bebidas de los 26 países del área. Entre los primeros destacan Brasil, México, Argentina y Venezuela que, con una población superior a los 200 millones de habitantes, generan cerca del 50 y el 70% del valor bruto y del valor agregado, respectivamente. Colombia, clasificado entre los países de ingresos medios y con una población de 23,6 millones, participa con un 5.1 y un 5.2% del valor bruto y del valor agregado agroindustrial del área latinoamericana. Es decir, existe un proceso de desarrollo agroindustrial bastante desigual, ya que algunos países han alcanzado un grado considerable de industrialización, aunque por debajo del de los países industrializados, y otros, más bien la mayoría, están aún en el inicio de una economía alimentaria basada en la agroindustria.

Un segundo término que conviene señalar es el que se refiere a la relación de productividad por persona empleada en la agroindustria de alimentos y bebidas. El indicador correspondiente del Cuadro No. 3 señala que ésta asume valores máximos en Panamá (12,700 dólares), Venezuela (11,299), Colombia (9,459), Brasil (8,464),

Argentina (8,209) y México (7,446). Para el conjunto de América Latina el valor agregado promedio por persona ocupada en estas industrias alimentarias es de 6,656 dólares. Esta cifra, relativamente elevada con respecto a otras regiones del Tercer Mundo (4,468 para Asia Occidental, 3,105 para Africa, 7,995 para el Asia Oriental y el Pacífico), está muy por debajo de la productividad promedio para Europa Occidental, donde alcanza los 14,537 dólares, y para los Estados Unidos, cuya productividad por persona ocupada en la industria de alimentos y bebidas sube a 21,190 dólares.

Finalmente, se proporciona una estimación gruesa del grado de agroindustrialización de la producción de alimentos (Cuadro No. 3). El indicador sobre ventas anuales de alimentos transformados per cápita alcanza un promedio de 152 dólares para los 26 países de América Latina y el Caribe. Mientras Argentina y Jamaica sobrepasan los 300 dólares, Uruguay y Venezuela los 200 y Panamá, México, la República Dominicana, Brasil y Surinam los 100, hay países como Haití que no llegan a consumir 50 dólares per cápita de alimentos transformados. El promedio anual de venta de alimentos per cápita llega en Europa Occidental a 556 y en Estados Unidos a 609 dólares. Por esta razón, América Latina puede situarse entre las regiones de desarrollo medio en lo que a agroindustria se refiere. Los países más avanzados dentro de esta clasificación tienen enormes potencialidades de crecimiento agroindustrial, más aún si existe en ellos un proceso acelerado de urbanización.



CUADRO No. 3

AMERICA LATINA:  
 PRODUCTO, VALOR AGREGADO, VENTAS, ALIMENTOS TRANSFORMADOS PER CAPITA  
 DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS, 1975

País	Población	Industria Alimentos y Bebidas				Ventas totales	Alimentos procesados per cápita
		Valor producto	Valor agregado	Personas empleadas	V. agregado por persona		
Brasil	107.1	15 551	4 308	509	8 464	13 429	125
México	59.9	8 775	2 822	379	7 446	8 674	145
Argentina	25.4	10 223	2 832	345	8 209	9 538	376
Colombia	23.6	2 436	804	85	9 459	2 309	98
Perú	15.6	935	419	70	5 986	720	46
Venezuela	12.0	2 861	1 096	97	11 299	3 043	254
Chile	10.3	707	384	101	3 802	784	76
Cuba	9.3	—	621	170	3 653	—	—
Ecuador	7.1	678	224	39	5 744	643	91
Guatemala	6.1	573	179	109	1 642	439	72
Bolivia	5.6	257	92	24	3 833	308	55
República Dominicana	4.7	1 093	495	98	5 051	628	134
Haití	4.6	149	27	6	4 393	144	31
El Salvador	4.0	313	104	39	2 667	287	72
Honduras	2.9	204	68	29	2 345	192	66
Uruguay	2.8	825	229	51	4 490	728	260
Paraguay	2.6	270	89	26	3 423	207	80
Nicaragua	2.3	467	154	22	7 000	589	256
Jamaica	2.0	565	129	30	4 300	655	328
Costa Rica	2.0	442	123	29	4 241	365	183
Panamá	1.7	316	127	10	12 700	297	175
Trinidad y Tobago	1.1	106	42	14	3 000	93	85
Guyana	0.8	114	38	27	1 407	—	—
Surinam	0.4	26	7	3	2 333	50	125
Barbados	0.2	32	7	2	3 500	—	—
Belize	0.1	—	10	4	—	—	—

FUENTE: United Nations Centre on Transnational Corporation, 1980.



